

**ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)**

**SEMINARIO MULTILATERAL “POLÍTICAS DE FOMENTO DEL  
EMPLEO PRODUCTIVO”**

**(28 Y 29 DE SEPTIEMBRE, 1998)**

**INFORME FINAL**

Secretaría Ejecutiva:

**Ministerio del Trabajo y Previsión Social  
Chile**

Santiago, Chile

Este Informe se publica en el marco del Proyecto “Políticas de Fomento del Empleo Productivo”, que se ejecuta con los recursos del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) de la OEA.

Las opiniones expresadas en este Informe, no son necesariamente las opiniones de la OEA. de sus órganos o de sus funcionarios.

# INDICE

## I. RESUMEN EJECUTIVO

1. Antecedentes	4
2. Convocatoria	4
3. Agenda de Trabajo	4
4. Actividades preparatorias	4
4.1. Materiales de trabajo	5
4.2. Levantamiento de información	5
4.3. Diseño de formato Base de Datos y Página WEB	5
5. Participantes	5
6. Desarrollo del Seminario	5
6.1. Sesión inaugural	5
6.2. Discusión y análisis sobre Políticas de Empleo Productivo	6
6.3. Presentación de Base de Datos y Pagina WEB	6
6.4. Identificación de Ofertas y Demandas de Cooperación	6
7. Conclusiones y Acuerdos Principales	7

## II. ANEXOS

Nº1. Programa Seminario Internacional Empleo Productivo	9
Nº2. Documentos sobre Políticas de Empleo Productivo	10
Nº3. Base Datos y Página WEB	
Nº4. Participantes al Seminario	
Nº5. Matriz de Cooperación Diseño preliminar	

## **I. RESUMEN EJECUTIVO**

### **1. Antecedentes**

Este proyecto tiene como propósito difundir e intercambiar experiencias en materia de promoción de empleo productivo, generar ideas para la formulación de nuevas políticas de empleo y operar una base de datos que recopile, sistematice y difunda información sobre políticas, programas e instrumentos específicos que los países miembros de la Organización aplican para promover el empleo productivo.

Se persigue como objetivo final la operación de una red de cooperación entre países en el campo de las políticas de empleo. El proyecto está orientado principalmente a los Ministerios de Trabajo y, dentro de éstos, a sus Direcciones o Departamentos de Empleo.

Durante 1998 el Proyecto llevará a cabo el Seminario Internacional sobre Políticas de Empleo Productivo para tratar las políticas orientadas a generar condiciones para la creación de empleo y las políticas destinadas a mejorar el acceso a mercado de trabajo y configurar una matriz de oferta y demanda de cooperación.

### **2. Convocatoria**

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, por encargo de la OEA en su calidad de Secretaría Ejecutiva del Proyecto “Políticas de Fomento del Empleo Productivo”, convocó al primer Seminario Multilateral sobre Políticas de Empleo Productivo, invitando a representantes de los Ministerios del Trabajo de 18 países de América Latina y El Caribe, a celebrarse en la ciudad de Santiago de Chile los días 28 y 29 de Septiembre.

### **3. Agenda de Trabajo**

La Agenda de Trabajo, propuesta por la Secretaría Ejecutiva para las reuniones del Primer Seminario sobre Políticas de Fomento del Empleo Productivo fue la siguiente:

1. Inauguración
2. Presentación Documento de trabajo sobre Políticas de Fomento del Empleo Productivo.
3. Presentación de la Base de Datos sobre Políticas de Empleo Productivo y Diseño de Página WEB.
4. Presentación de Matriz de Oferta - Demanda de Cooperación.
5. Acuerdos y Conclusiones Finales

La Agenda detallada se presenta en el Anexo N°1.

### **4. Actividades preparatorias**

#### **4.1. Materiales de Trabajo sobre Políticas de Empleo Productivo**

Junto con la invitación, a los países interesados se les solicitó elaborar un Documento de Trabajo orientado a describir y analizar las Políticas de Fomento de Empleo Productivo en aplicación en cada uno de los países. Estas se definieron como aquéllas orientadas a crear las condiciones adecuadas para el desarrollo de la

empleabilidad de la fuerza de trabajo, tales como: de capacitación laboral y formación profesional, información y orientación laboral, reinserción productiva de la fuerza de trabajo, sistemas de reinserción de cesantes al mercado de trabajo y políticas destinadas al aumento de la productividad en las empresas, entre otras.

#### 4.2. Levantamiento de información sobre Políticas de Fomento de Empleo Productivo

Complementariamente, la Secretaría Ejecutiva encargó el levantamiento de información sobre Políticas de Empleo Productivo, concebidas como Políticas Activas de Mercado de Trabajo sobre la base de información existente organismos internacionales especializados con sede en Chile.

Los materiales elaborados se presentan en Anexo N°2.

#### 4.3. Diseño de formato de la Base de Datos y Página WEB

Se elaboró el formato de la Base de Datos, conteniendo la información específica relativa a los planes y programas de fomento de empleo productivo detectados en cada uno de los países, identificando atributos comunes tales como: identificación del programa, estructura o componentes, área de aplicación, resultados esperados, estado del programa (en etapa de diseño, en ejecución), tiempo de aplicación, recursos comprometidos, instituciones responsables, entre otros.

Sobre la base de las características de la información recopilada se elaboró un diseño preliminar de página WEB.

La Base de Datos y Página WEB se presentan en Anexo N°3.

### **5. Participantes**

Este primer Seminario sobre Políticas de Fomento del Empleo Productivo contó con la participación de representantes de los Ministerios de Trabajo de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Asimismo estuvieron presentes representantes de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La relación de participantes al Seminario se detalla en el Anexo N°4.

### **6. Desarrollo del Seminario**

El Seminario Multilateral sobre Políticas de Fomento del Empleo Productivo se realizó durante los días 28 y 29 de Septiembre de 1998, en dependencias del Ministerio del Trabajo y Previsión Social en Santiago de Chile.

#### *6.1. Sesión Inaugural*

La sesión inaugural se desarrolló de acuerdo a lo programado en la Agenda de Trabajo. En la misma hizo uso de la palabra, Germán Zincke, Representante de la Organización de Estados Americanos (OEA) y en

representación del Ministro del Trabajo y Previsión Social de Chile, el Subsecretario del Trabajo don Julio Valladares, quien junto con expresar sus saludos a los representantes de los países participantes, destacó la importancia de la tarea que se emprende en orden a generar una base de información y una red de intercambio de experiencias entre los países para fortalecer la labor de los Ministerios de Trabajo en fortalecer la creación de empleos productivos en la Región.

Además el señor Juan Guillermo Espinosa, representante de la OEA en Chile, formuló un saludo a los representantes de los países participantes.

### *6.2. Discusión y análisis sobre Políticas de Empleo Productivo.*

La presentación del tema estuvo a cargo de Mario Velásquez P. quien se refirió al rol de los mercados de trabajo en la eficacia de los procesos de ajuste y de reconversión productiva en implementación en la Región y sobre el tipo de políticas de mercados de trabajo requeridas para apoyar el proceso de creación de empleo productivo.

Se enfatizó en la importancia que tienen las políticas activas de mercado de trabajo, tales como; información e intermediación laborales y las políticas y programas de capacitación laboral, no sólo en cuanto a sus alcances, cobertura y focalización sino que también respecto a los cambios en sus diseños institucionales para enfrentar en mejor forma los nuevos desafíos que presenta un contexto económico abierto y dinámico.

Junto a lo anterior, se abordó la relación de complementariedad entre políticas activas de mercado de trabajo y políticas pasivas, tales como las destinadas a proporcionar beneficios a los trabajadores que enfrentan el evento de la cesantía. Junto con poner de relieve la importancia de ambas, se destacó el rol que diseños institucionales óptimos en materia de protección al desempleo pueden tener en apoyar los esfuerzos de reinserción productiva.

La presentación referida fue precedida por una amplia y fundamentada discusión acerca del rol de las políticas activas en la generación de empleo en aplicación en cada uno de los países participantes. Los documentos de trabajo elaborados por cada uno de los países participantes sirvieron de fuente de información para el desarrollo de la discusión y análisis.

### *6.3. Presentación de Base de Datos y Diseño preliminar de Página WEB*

Se efectuó la presentación a los participantes de la Base de Datos sobre Políticas de Fomento del Empleo Productivo construida a partir de la información recopilada.

Asimismo se presentó el diseño preliminar de la Página WEB respectiva, en orden a identificar los requerimientos básicos de información, identificar el canal óptimo de intercambio de información y consulta y el método de actualización periódica de la información.

### *6.4. Identificación de Ofertas y Demandas de Cooperación*

La última sesión de trabajo estuvo destinada a identificar ofertas y necesidades de cooperación a partir de la revisión de las políticas y programas existentes en cada uno de los países participantes.

Junto a lo anterior don Germán Zincke, coordinador del Area Laboral y Empleo de la Unidad de Desarrollo Social y Educación de la Secretaría General de la OEA presentó los instrumentos de Cooperación de la OEA: Programa de Cooperación Técnica y el Programa de Cooperación Horizontal.

En relación al tema, se efectuó un amplio intercambio de informaciones y opiniones acerca del funcionamiento de los programas de financiamiento así como la identificación de eventuales fuentes de financiamiento complementario para el desarrollo de futuros planes de cooperación.

El diseño preliminar de una matriz básica de cooperación se presenta en el Anexo N°5.

## 7. Conclusiones y Acuerdos Principales

7.1. De la discusión sostenida acerca del rol y de las características de las políticas activas de mercados de trabajo se enfatizó la importancia en el corto plazo de mejorar la efectividad de las políticas pasivas, en el sentido de reforzar su vinculación con políticas de reentrenamiento y de orientación de la fuerza de trabajo para enfrentar los eventos del desempleo transitorio y su reinserción productiva.

7.2. En el largo plazo, el desafío común para los países de la Región consiste en como desarrollar la capacidad de las economías para generar empleos productivos y reducir los grados de inestabilidad de la participación de los trabajadores en los mercados laborales. Para ello resulta indispensable abordar a lo menos dos ámbitos principales:

7.2.1. Estímulo a los agentes empleadores y al desarrollo de la capacidad empresarial, especialmente en el ámbito de la pequeña empresa, puesto que es en este sector donde es posible identificar el mayor potencial de generación de empleo. Así, la intervención del Estado se vincula con el establecimiento de líneas de financiamiento, de creación de capacidades empresariales y, en general, con un conjunto de políticas orientadas a promover el desarrollo del sector.

7.2.2. Fortalecer la capacidad de la población para acceder al mercado de trabajo en ocupaciones productivas. En este ámbito adquieren especial importancia el desarrollo del conjunto de políticas activas analizadas así como la necesidad de incorporar crecientemente al sector privado en su diseño e implementación.

7.3. Se acordó que cada uno de los países participantes actualizará la información contenida en la Base de Datos con el objetivo de ponerla a disposición de todos los países y que durante 1999 se definirá la estructura definitiva de la Página WEB y el canal óptimo para intercambiar información.

7.4. Se estableció como prioridad homogeneizar las capacidades locales en infraestructura y recursos humanos entre los países, con el objetivo de optimizar el uso de la red de información.

7.5. La Secretaría Ejecutiva, en conjunto con los países participantes, tendrá la misión de identificar programas de cooperación prioritarios para ser implementados en las siguientes etapas del Proyecto.

7.6. Se acordó realizar durante 1999, una nueva reunión de seguimiento de los acuerdos adoptados y de la implementación de los programas de cooperación.

## **ANEXOS**

Nº1. Programa Seminario Internacional Empleo Productivo

Nº2. Documentos sobre Políticas de Empleo Productivo

Nº3. Base Datos y Página WEB

Nº4. Participantes al Seminario

Nº5. Matriz de Cooperación Diseño preliminar

## **ANEXO N°1**

### **SEMINARIO INTERNACIONAL EMPLEO PRODUCTIVO**

Santiago de Chile. 28 y 29 de Septiembre de 1998

#### **PROGRAMA**

##### **Lunes 28 de Septiembre**

09:00 - 09:30 Recepción y entrega de documentos

09.30 - 10.00 Inauguración

Germán Zinke. Representante de la Organización de Estados Americanos  
Germán Molina. Ministro del Trabajo y Previsión Social de Chile.

09:30 - 11:00 Presentación Documento sobre Políticas de Fomento del Empleo Productivo.  
Mario Velásquez P. Asesor Económico del Ministro del Trabajo y Previsión Social de Chile.

11:15 - 13:00 Saludo de Juan Guillermo Espinosa. Representante de la OEA en Chile.

Debate a partir de experiencias nacionales.

14:30 - 15:30 Presentación de la Base de Datos sobre Políticas de Empleo Productivo

Presentación de Diseño preliminar de Página WEB.

15:45 - 17:30 Comentarios y propuestas

##### **Martes 29 de Septiembre**

09:30 - 10:15 Presentación de Matriz de Oferta - Demanda de Cooperación.

10:15 - 11:00 Comentarios

11:15 - 12:30 Acuerdos y Conclusiones Finales

13:00 - 15:00 Clausura

ANEXO 2

**POLÍTICAS DE FOMENTO DEL EMPLEO PRODUCTIVO**

(Organización de Estados Americanos (OEA)  
Seminario Multilateral: Políticas de Fomento del Empleo Productivo)

Santiago de Chile, 28 y 29 de Septiembre de 1998

# POLÍTICAS DE FOMENTO DEL EMPLEO PRODUCTIVO<sup>1</sup>

## I. AJUSTE Y REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA

1. Durante los años ochenta, América Latina enfrentó serios desequilibrios económicos producto de deficiencias asociadas con la estrategia de desarrollo seguida desde los años cincuenta. Estos se manifestaron con la crisis financiera de comienzos de los ochenta y con los cambios en la economía internacional asociados a las crisis petroleras.

2. La estructura económica prevaleciente y el uso de políticas económicas inapropiadas hicieron que la recesión económica de los ochenta fuera aún más profunda. La favorable posición financiera que la Región tenía durante el boom del petróleo a fines de los setenta permitió una sostenida y significativa sobrevaluación cambiaria y sobreexpansión de los niveles de gasto, promovidos por abundantes flujos de capitales y por un incremento de la importancia de los sectores no transables en la producción total. La Región no estaba preparada para enfrentar la crisis financiera que resultó de la reducción de los flujos de crédito. Así, a comienzos de los ochenta, el ajuste fue inevitable

3. La rigidez y la ineficiente especialización productiva provocada por barreras comerciales y controles de precios utilizados por muchos años fue incapaz de aumentar la producción de transables para equilibrar el déficit estructural de la balanza de pagos y, en la crisis, para enfrentar la reducción del financiamiento externo.

4. El shock externo forzó a muchos países latinoamericanos a entrar a una fase de ajuste. Los primeros años de los ochenta fueron dominados por un período de adaptación recesivo derivado de desajustes fiscales que afectaron principalmente a la inversión pública y comerciales, ya que la reducción de las importaciones no fue acompañada por aumentos de la producción de bienes transables.

5. Desde mediados de los ochenta algunos países en la región continuaron utilizando ajustes parciales, registrando experiencias de recuperación y recesión caracterizadas por recurrentes desequilibrios internos y pobres respuestas productivas. Otros adoptaron políticas de ajuste estructural que han derivado en reformas fiscales y de comercio, así como otras medidas orientadas a la liberalización de los mercados y a la promoción del ahorro doméstico y de las exportaciones.

6. Dada la magnitud de los desequilibrios económicos y la presencia de una extendida recesión, en los años noventa la Región ha seguido registrando reformas comerciales y fiscales significativas. Las reformas del sector público que han incluido cambios en los sistemas de seguridad social, reducciones de déficits fiscales y privatización de las empresas. La reforma comercial, con eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias y la promoción de exportaciones no tradicionales.

## II. EL ROL DE LOS MERCADOS DE TRABAJO

7. El mercado de trabajo juega un rol crucial en los procesos de ajuste y su comportamiento suele tener un rol clave en la efectividad de las políticas de ajuste.

---

<sup>1</sup> Basado en Riveros, L. (1994) "Labor markets, economic restructuring and human resources development in Latin America in the 1980s" en Revista de Economía y Trabajo. Año II, N°4, Julio-Diciembre, Santiago de Chile.

8. La transformación de la economía a través de políticas de ajuste estructural libera fuerza de trabajo desde sectores contractivos debido a los cambios en los salarios relativos entre actividades económicas y una caída en los salarios reales orientados a lograr objetivos de estabilización. En el mediano plazo, el empleo será absorbido por las nuevas industrias expansivas que serán favorecidas por la inversión y la demanda provocando una recuperación en los salarios reales

9. La reciente experiencia de ajuste en América Latina ha presentado dos características principales. En primer lugar, las políticas de ajuste han enfrentado ciertas rigideces que han impedido una reasignación flexible del empleo desde las industrias en contracción a las en expansión. Se observa así un incremento del desempleo abierto y baja creación de empleo en actividades en expansión. Así, la combinación de baja movilidad laboral con rigidez de salarios reales, no permite lograr el ajuste a través de devaluaciones nominales del tipo de cambio, sino que precisa de aumentos sostenidos de la productividad. Al mismo tiempo, el costo social de un persistente desempleo friccional combinado con un deterioro de los ingresos en los sectores no protegidos de los mercados de trabajo, lesiona la sustentabilidad social y política de los programas de reformas.

10. La necesidad de implementar políticas orientadas a reformar las regulaciones e instituciones del mercado de trabajo es muy importante en este contexto, con el fin de obtener la necesaria flexibilidad para el ajuste económico. La adopción de una combinación de políticas activas y pasivas (o proactivas o reactivas) de mercado de trabajo, es también crucial para acelerar los cambios de reestructuración productiva.

### **III. POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO**

11. El concepto de políticas proactivas o activas de mercado de trabajo se refiere a aquéllas adoptadas para contribuir a lograr el ajuste a través de la eliminación de barreras a la movilidad laboral y fortalecer la capacidad de respuesta del mercado de trabajo. Este concepto permite diferenciarse del de políticas de mercado de trabajo reactivas o pasivas. Estas últimas corresponden a un conjunto de programas dirigidos a aminorar al impacto de la transición o compensaciones frente a éste por la vía de subsidios o beneficios en ayuda de los pobres, como por ejemplo, la asistencia directa al desempleado a través de la red de seguridad social.

12. La distinción entre políticas de mercado de trabajo proactivas y reactivas es importante también en relación con el financiamiento. Las políticas reactivas son fundamentalmente políticas sociales, financiadas por el presupuesto público, mientras que las políticas proactivas favorecen la participación del sector privado y la aplicación de criterios de recuperación de costos. Por ejemplo, los programas de capacitación laboral ya no como política social, sino para facilitar una respuesta productiva de la economía.

13. Los procesos de transición requieren más de ambos tipos de políticas. Más aún, para lograr la reestructuración económica al más bajo costo social, una coordinación eficiente entre éstas debe ser logrado rápidamente. Por ejemplo, en el caso de despido los trabajadores son elegibles tanto para incorporarse a programas proactivos, como capacitación, como a programas reactivos como compensaciones por desempleo y subsidios asistenciales. En este sentido, es importante considerar que los sistemas tradicionales de políticas pasivas, como los sistemas de cobertura de trabajadores cesantes, pueden cumplir también un rol activo en la medida en que incorporen en su diseño incentivos claros a la búsqueda de empleo y a la reinserción productiva.

14. Para obtener una eficiente movilidad laboral intersectorial y geográfica mediante la eliminación de las más importante barreras, se requiere un conjunto de políticas activas que incluyen tres aspectos fundamentales: a)

creación o desarrollo de servicios de empleo, b) desarrollo de sistemas de información del mercado de trabajo y c) entrenamiento y reentrenamiento de la fuerza de trabajo.

#### **14.1. Servicios de Empleo**

Los servicios de empleo han estado substancialmente subdesarrollados en América Latina. La razón de ello se debe, probablemente, al importante rol histórico jugado por el Estado como empleador. El Estado fue típicamente un sustituto para el empleo privado y, como el empleo estaba básicamente garantizado por agencias gubernamentales, programas como oficinas de colocación, intermediación laboral y programas de información sobre oportunidades de empleo fueron relativamente innecesarios. En la medida en que el mercado de trabajo estaba bajo una fuerte intervención estatal, no funcionaba competitivamente y los servicios de empleo generalmente trabajaron en una forma rudimentaria, con un pobre financiamiento y soporte institucional.

Para servir adecuadamente a los propósitos de crecimiento y reestructuración productiva, producir información sobre las oportunidades de empleo y proporcionar un efectivo apoyo a la transición, los servicios de empleos necesitan para funcionar en una forma mejor establecida mediante la gestión de los gobiernos locales, con coordinación al nivel nacional y con participación del sector privado. Por ejemplo, los programas de intermediación, los cuales son un importante apoyo para el sector privado e indispensable para la producción de un entrenamiento adecuado, necesitarán ser implementados al nivel local para compilar la información acerca de las necesidades de los empleadores y de las habilidades de los empleados.

Un sistema descentralizado de intermediación puede jugar un importante rol en la reducción de los costos de contratación para las firmas. Así, consideraciones financieras, introducción de mecanismos de colaboración con el sector privado y criterios de recuperación de costos, podrían mejorar los servicios de empleo en relación al esquema de subsidios puros.

#### **14.2. Sistemas de Información de Mercado de Trabajo**

La generación de información estadística adecuada es importante para monitorear el programa de ajuste y el diseño de políticas de mercado de trabajo para la transición. Esto se refiere a que los datos estadísticos regularmente producidos deben ser utilizados para monitorear el desarrollo del mercado de trabajo así como para elaborar diagnósticos de políticas. Ello es importante para enfocar la corrección de problemas y para generar proyecciones de mercado de trabajo.

Desarrollar información sobre el mercado de trabajo incluye el uso de datos de panel, adopción de definiciones adecuadas de desempleo e introducción de información sobre vacantes, salarios esperados, ingresos de los desempleados, etc. En particular, éstos se relacionan con la necesidad de obtener y procesar información acerca de la efectividad de los programas sociales mediante su focalización hacia la población más necesitada.

#### **14.3. Programas de Capacitación Laboral**

Para enfrentar de un modo adecuado el desajuste de calificaciones asociado con la implementación de reformas económicas, las instituciones de capacitación tendrán que implementar cambios fundamentales.

En efecto, como resultado de aumentos de precios asociados con las políticas de ajuste, algunos sectores productivos incrementarán su producción (transables) en relación a otros (no transables). Subsecuentemente, el precio de los factores productivos cambiará y habrá un flujo de éstos desde los sectores contractivos a los

expansivos. La situación final será caracterizada por un cambio en la producción, el empleo, los salarios reales y precios entre los sectores.

Sin embargo, dependiendo de la existencia de rigideces de mercado y de desajustes de habilidades laborales, la transición puede tomar un considerable tiempo, lo cual puede afectar la duración del período de transición, el apoyo a las reformas y la continuidad del ajuste económico. Así necesariamente, la respuesta del mercado de trabajo tendrá que ser apoyada a través de políticas de entrenamiento y reentrenamiento de la fuerza de trabajo.

El enfoque tradicional de “planificación” de desarrollo de recursos humanos enfrenta severas limitaciones durante un proceso como el actual. Por ejemplo, será difícil para cualquier agencia pública determinar cuáles habilidades serán mayormente demandadas u ofertadas. La dificultad emana de problemas de información derivados de la naturaleza dinámica del proceso y del hecho de que los cambios en los precios relativos se verificarán no sólo a nivel agregado sino que también al interior de ramas de actividad económicas específicas. Por lo tanto, la participación del sector privado en el diseño de un nuevo y más flexible tipo de capacitación, será indispensable para evitar un uso ineficiente de recursos.

La cuestión es quién y cómo se realiza la capacitación en un contexto dinámico de economía abierta. Desde su creación, los Institutos de Capacitación Laboral han adoptado objetivos diferentes al de entrenar a la oferta necesaria para la reestructuración económica. Más bien han contribuido a llenar una brecha de oferta existente entre educación y entrenamiento respecto a la demanda por educación post-primaria. En consecuencia, estas instituciones han estado más vinculadas con propósitos de formación general, alejados de su tarea original de proporcionar formación para el sector productivo.

Al mismo tiempo, su desarrollo estuvo muy influenciado por la estrategia de sustitución de importaciones y la alta intervención estatal prevaleciente entre los años cuarenta y ochenta. Como la estrategia implicó una relativamente alta demanda por capital humano específico, la actividad de entrenamiento fue básicamente planificada a nivel central, con un fuerte énfasis en capacitación en el empleo y con una reducida participación del sector privado.

Así, los programas de entrenamiento en América Latina desatendieron la demanda de factores y su experiencia no incluyó programas flexibles orientados a los cambios en la demanda del mercado. El desarrollo de los Institutos de Capacitación en la Región se orientó hacia industrias específicas y sus actividades siguieron el enfoque de planificación de recursos humanos, lo cual les restó flexibilidad para entrenar al desempleado y promover la movilidad laboral.

La experiencia del desempleo en Chile durante los años setenta, por ejemplo, demostró que el estilo formal-centralizado de entrenamiento de INACAP, fue incapaz de proporcionar la respuesta necesaria para los cambios en la estructura productiva.

Las transformaciones económicas y las demandas asociadas de capacitación implican un cambio sustancial en este enfoque. Un importante objetivo del entrenamiento general es el de educar en técnicas de búsqueda de empleo en el mercado de trabajo, así como desarrollar la habilidad de aprender y crear una nueva cultura de producción y de productividad. Las firmas por su parte, deben concentrarse en el entrenamiento en el empleo, eventualmente, con la participación de los Institutos de Capacitación en el nivel de entrenamiento de entrada. En particular, el entrenamiento del desempleado y del subempleado requerirá enfatizar en programas llevados a cabo fuera de las firmas con participación de los Institutos, proveyendo la base para un futuro entrenamiento en el puesto de trabajo.

El contraste entre entrenamiento al nivel de aprendizaje y la actualización continua (en el empleo), es importante al considerar la conveniencia de la participación de los Institutos de Capacitación en las actividades de entrenamiento gestionadas por las empresas.

El aprendizaje y la capacitación vocacional son fundamentalmente programas de nivel de entrada altamente asociados con la movilidad entre firmas. En cambio, el entrenamiento en el trabajo es relativamente de corto plazo al nivel de entrada y es entendido más bien como un programa de actualización el cual, al ser más específico a la firma o la industria reduce la movilidad laboral. Claramente, la tasa social de retorno es mucho mayor para el pre-empleo y el entrenamiento básico, mientras que el específico sería pagado por las empresas.

Los subsidios a través de los instrumentos adecuados deben concentrarse en entrenamiento general y en la facilitación del aprendizaje en empresas formales organizados a través de sectores productivos, en orden de maximizar economías de escala e internalizar los efectos asociados al incremento de productividad del aprendizaje. Indirectamente, al reducir el costo de la formación general en capital humano, también sería un apoyo a los programas post-empleo en las empresas.

#### **IV. CONSIDERACIONES FINALES**

15. Como resultado de las aún pendientes necesidades de ajuste, la Región continuará experimentando significativos cambios económicos en los noventa. Estos cambios seguirán concentrados en las áreas fiscales y de comercio y demandarán políticas de mercado de trabajo para mejorar la respuesta de la oferta laboral. En particular, las políticas reactivas serán necesarias para sostener el impacto social de la transición, especialmente a través de subsidios y servicios focalizados a los pobres y desempleados.

16. América Latina precisará de nuevas regulaciones en el mercado de trabajo, especialmente en consideración con las regulaciones tradicionales en estabilidad en el empleo y en cuanto al rol empleador del sector público. Esto permitirá remover barreras a la movilidad laboral, favorecer el equilibrio macroeconómico y una mayor eficiencia en la respuesta de los sectores productivos a las políticas de reformas. Ello requiere, al mismo tiempo, implementar políticas proactivas para acelerar la movilidad laboral intersectorial, haciendo la relocalización más eficiente y efectiva.

17. Entre las alternativas de políticas proactivas, el diseño de adecuados servicios de empleo y capacitación es fundamental. En un contexto económico caracterizado por el liderazgo del sector privado, y la existencia de significativas fluctuaciones en el nivel de precios relativos, estos sistemas deben ser descentralizados y flexibles. De ahí radica la importancia de los gobiernos locales en el diseño de los servicios de empleo y que debe ser activado involucrando a las empresas privadas.

18. Los servicios de capacitación laboral basados en instituciones nacionales de capacitación que han prevalecido en la región en los últimos 30 años también habrán de registrar cambios. Es necesario sistemas más descentralizados, que involucren la participación del sector privado, introduciendo nuevos mecanismos de financiamiento los cuales deben reflejar la rentabilidad económica de la capacitación.

19. La secuencia de las reformas necesarias para lograr adecuadas respuestas en el mercado de trabajo es fundamental. Es importante ganar efectividad y sustentabilidad política. En particular, reforzar el sector de servicios sociales en orden a obtener una mejor focalización de los gastos en los sectores más vulnerables, ello implica implementar una adecuada red social de seguridad para el desempleado, incluyendo no sólo una compensación por desempleo y asistencia social, sino que avanzar en diseños institucionales que favorezcan la movilidad laboral al tiempo que aseguran recursos monetarios relevantes.

20. Por otra parte, es importante otorgar la necesaria atención a las reformas en los sistemas de capacitación para hacerlos más pertinentes con las demandas de recursos humanos. Ello significa el diseño de políticas activas en las áreas de servicios de empleo, información sobre el mercado de trabajo y programas de capacitación. En el mediano plazo, los recursos deberían ir a apoyar una nueva división de tareas entre los Institutos de Capacitación tradicionales y el sector privado, lo que implica para los primeros proveer entrenamiento pre-empleo y apoyar el nivel de capacitación de entrada, mientras que las firmas proporcionarán directamente sus propias actualizaciones continuas de habilidades. En el caso de los programas implementados directamente por los Institutos de Capacitación Laboral, los recursos deberían apoyar: (i) entrenamiento de jóvenes y egresados a través de programas generales que incluyan estrategias de búsqueda de empleo, (ii) actividades de capacitación orientadas a pequeñas empresas y (iii) programas de reentrenamiento específico para fuerza de trabajo desplazada desde industrias en declinación.

# **BRASIL**

**MINISTÉRIO DO TRABALHO  
ASSESORIA INTERNACIONAL**

## **I. Apresentação**

O tema emprego a suas implicações para a construção do bem estar das sociedades modernas tem ganhado destaque nos últimos anos, tanto internamente, quanto a nível internacional. O aumento na duração (do desemprego, a quantidade e qualidade dos empregos gerados e os recursos públicos alocados na tentativa de reduzir o impacto do desemprego no tecido social tem sido alvo) de preocupação dos cidadãos, da sociedade civil organizada e dos dirigentes públicos.

As transformações Tecnológicas e gerenciais que as economias modernas vem atravessado, por meio da disseminação da tecnologia da informação e dos equipamentos de base microelectronica nos processos productivos, tem contribuido para inserção de novos paradigmas na área trabalho.

A crença de que o crescimento economico seria condição suficiente para o alcance de uma situação de pleno emprego e distribuição de renda adequada foi desfeita, a partir de meados dos 70 com a crise do petroleo, e acentuada com a recessão mundial dos anos 80. A redefinição produtiva das empresas e, posteriormente, dos aparelhos de Estado tem demandado um novo perfil da força de trabalho, com maior escolaridade e qualificação, restringindo as oportunidades de emprego, nos padrões até então vigentes, nas sociedades modernas.

Em vista dessa situação, as economias industriais, que já haviam conquistado uma vasta rede de proteção social, passam a empreender programas específicos para a promoção do emprego. A tendencia do mundo desenvolvido, em adotar políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho, tem se intensificado após a década de 70. Estas caracterizam-se de varias formas, tais como o subsidio ao emprego de jovens e desempregados de longa duração e a criação dos denominados. “employment services”. Esses servicios de emprego objetivam, especialmente, associar o pagamento de beneficios de assistencia ao desempregado a promoção de sua inserção produtiva, ofertar cursos de educação profissional e incentivar ao auto-emprego, principalmente por meio de programas de apoio as pequenas e microempresas. Ou seja, combinam políticas de mercado de trabalho.

Especificamente para o Brasil, a década de 90 tem revelado os novos paradigmas da economia globalizada. O processo de abertura comercial, de privatização produtiva das empresas vem aprofundando a necessidade da definição de políticas activas de emprego. As crises do Estado<sup>2</sup>, especialmente a fiscal, têm levado a necessidade do reordenamento do modelo pelo qual os problemas do desemprego poderiam ser enfrentados, como por exemplo o emprego público.

É nesse contexto que o Governo brasileiro vem realizando uma serie de ações, que inclui o aperfeiçoamento do denominado Sistema Público de Emprego, mediante a integração das políticas passivas e activas de mercado de trabalho. Os instrumentos para essas ações utegradas estão disponiveis, bastando para tanto uma ação mais vigorosa em busca de sua articulação.

---

<sup>2</sup>Segundo Breser Pereira, a crise do estado se dá em três formas: uma crise fiscal, uma crise do modo ou das estrategias de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática pela qual o estado é administrado. Texto para Discussão, ENAP 1996.

Trataremos no presente texto dos principais instrumentos das políticas de mercado de trabalho ora em curso no Brasil, tanto no que se refere ao incentivo à geração de novos postos de trabalho, quanto no que concerne ao incremento da empregabilidade do trabalhador brasileiro.

## **II. Políticas de Mercado de Trabalho no Brasil: as ações em curso**

No Brasil, o rápido processo de industrialização expandiu e modificou estruturalmente o mercado de trabalho. Os sectores modernos, que mais empregaram a partir da década de 50, especialmente nos anos do milagre económico, fizeram uso da força de trabalho nos moldes “fordistas-tayloristas”, com pouca exigência educacional. O sector industrial baseado na forte divisão do trabalho e com tarefas rotineiras permitiu o alcance de níveis de produtividade setoriais empregando trabalhadores de baixa qualificação<sup>3</sup>.

A partir da década de 80, surgem novos desafios relativos ao mercado de trabalho. O crescimento da economia deixa de ser suficiente para a geração de novos postos de trabalho requeridos pela população economicamente ativa em busca de ocupação. Ou seja, observa-se uma redução na “elasticidade emprego-producto” (diminuição da quantidade de empregos gerados para cada unidade de produto ou de investimento realizado).

Os anos 90 correspondem a um marco no processo de integração económica do país no cenário mundial de globalização. A abertura comercial, o processo de reestruturação produtiva das empresas e melhoria de gestão e a privatização de empresas estatais, associadas a estabilização da economia compõem um cenário de competitividade que vem influenciando fortemente o funcionamento do mercado de trabalho.

A composição do produto e do emprego é alterada, expandindo em certos sectores/regiões e reduzindo em outros. É requerida da força de trabalho maior habilidade e mobilidade. Muitas profissões passaram a ter carácter provisório, tendo em vista as mudanças tecnológicas aceleradas. As empresas, por sua vez, aumentaram a demanda por trabalhadores com sólida formação básica de carácter generalista e de atualização permanente.

Para fazer face à complexidade da conjuntura atual e suas implicações nos instrumentos das políticas de mercado de trabalho no Brasil. Apesar de contrarmos, desde há algumas décadas, com programas, públicos e privados, que objetem a promoção da educação profissional (Sistema “S”), a constituição das agências e serviços de emprego (SINE) e o benefício do seguro-desemprego, estes, a despeito de estarem ligados directamente ao mercado de trabalho e se utilizarem de fundos públicos (ou parafiscais), encontram-se precariamente conectados entre si.

O aperfeiçoamento e ampliação dos instrumentos disponíveis para as ações de mercado de trabalho no Brasil passou a ser possível, a partir de 1990. com a criação de uma legislação avançada, especialmente no que se refere à dotação de recursos Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT criado em 1990<sup>4</sup>. Esse fundo federal permitiu o fluxo de recursos para as ações governamentais relativas à promoção de postos de trabalho e de empregabilidade do trabalhador brasileiro, conforme as recomendações da Organização Internacional do Trabalho- OIT e experiências internacionais.

---

3 Azeredo, B., “Los Desafios para la implantación de una política pública de empleo”, in AMSPE, mimeo, pág. 77/85.

4 A Lei 7.998/90 regulam a artigo nº 239 da Constituição federal, instituido Programa do seguro - desempleo e abono Salarial, cria o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, e dá outras providências.

Com base nos princípios constitucionais da descentralização, parceria e participação da sociedade civil nas políticas públicas, o FAT é gerido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Ampar ao Trabalhador-CODEFAT, órgão colegiado de caráter tripartite e paritário e conta, nas esferas estadual e municipal, com fóruns deliberativos, constituídos à exemplo do CODEFAT<sup>5</sup>, destinados à articulação de políticas e parceiros locais, à indicação de prioridades para a aplicação de recursos, ao acompanhamento e à avaliação dos programas financiados pelo Fundo.

O funcionamento dessas Comissões Estaduais de Emprego e o suporte técnico e administrativo necessários para sua atuação são providos pelos governos estaduais, que por sua vez são responsáveis também pelo estímulo à criação e funcionamento das Comissões Municipais de Emprego. Os recursos tanto para esse suporte, quanto para os programas em si, advêm do FAT e são transferidos mediante convênios com as Secretarias de Trabalho de cada unidade da Federação. A estas compete a execução dos programas conforme as normas federais, adaptadas às características regionais, garantindo para tal equipes técnicas qualificadas e rede de parceiros governamentais e não-governamentais.

A arrecadação do FAT, da ordem de R\$6,7 bilhões ao ano<sup>6</sup>, tem permitido a ampliação das ações de mercado de trabalho pelo Ministério. Parcela significativa desses recursos são destinadas à concessão do benefício do seguro-desemprego, aos cursos de qualificação profissional, à intermediação ao emprego, ao apoio ao Programa de Geração de Emprego e Renda e à manutenção das unidades de atendimento do Sistema Nacional de Emprego. Além desses, que são recursos orçamentários não reembolsáveis ao FAT, dispomos ainda de recursos extra-orçamentários destinados à aplicação em instituições financeiras federais para aplicação nos programas de geração de emprego e renda e desenvolvimento da competitividade do parque produtivo nacional.

Os créditos para esses programas são concedidos pelas instituições financeiras federais e destinam-se aos pequenos e microempresários, às iniciativas do setor informal da economia e aos empreendimentos coletivos (associações de produção e cooperativas), nas áreas urbanas e rurais. Estes créditos são associados a programas de assistência técnica, capacitação gerencial e ao apoio tecnológico e mercadológico. Enquadram-se nessas características o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER Urbano e Rural) e o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e a partir do corrente mês, o Programa Especial de Financiamento (PEF), exclusivo para o Nordeste do país.

O FAT também é fonte de recursos para programas de caráter, estrutural, direcionados ao financiamento de projetos de modernização, da infra-estrutura do país e para melhoria da qualidade de vida da população, destinados aos segmentos dos transportes coletivos de massa, saneamento ambiental e e infra-estrutura turística, entre recursos também para o Programa de Melhoria Tecnológica, de Gestão e Qualidade das pequenas e médias empresas (PROGER/FINEP). No quadro anexo podemos ver, resumidamente, a quantidade de recursos alocados e os beneficiários de cada programa.

---

5 A composição representa os setores organizados (formal) da economia, quais sejam, entidades de trabalhadores, empresários e poder público reproduzindo o modelo estatal-corporativista de que trata o Prof. Vilmar Faria, Ver Faria. V., "La Política Social en Brasil; una perspectiva comparada" Cuadernos de Políticas Sociales, nº 4, mimeo, páf.11

6 Arrecadação líquida do ano de 1997, proveniente das contribuições para Programa de Integração Social-PIS e Programa de Formação do patrimônio do Servidor Público-PASEP.

Esses programas são relativamente jovens<sup>7</sup> pelo menos no que se refere à conformação atual e à dotação de recursos públicos, uma vez que, antes da instituição do FAT esse aspecto sempre constitui-se em um dos principais problemas para a realização continuada dessas ações.

No que se refere à execução do núcleo clássico das políticas de mercado de trabalho no país, quais sejam o benefício do seguro-desemprego, a qualificação profissional, a intermediação ao emprego e o apolo ao crédito dirigido, podemos retratar fatores críticos que influenciam sua execução descentralizada. Entre eles destacam-se a ausência de recursos humanos qualificados; a fragilidade institucional dos parceiros e a descontinuidade administrativa e das prioridades definidas, sempre sujeitas ao “ciclo político”. Além disso, ressentimos das denominadas “redes de apoio” locais com metodologias apropriadas para o suporte dessas ações.

A nível federal também há necessidade de melhor estrutura física, de recursos humanos qualificados para a coordenação, supervisão e avaliação e avaliação desses programas, uma vez que, conforme salienta Kilkberg<sup>8</sup> “en términos de la macroestructura organizacional de todo el sector público, el social en su conjunto atiende a ser un sector débil.”

Apesar dos problemas acima citados, contamos hoje com uma intervenção governamental diversificada em termos de instrumentos para a execução das políticas de mercado de trabalho, com volume de recursos disponíveis extremamente significativos, como nunca se viu anteriormente para a área trabalho.

O passo seguinte constitui em melhorar a eficiência e efetividade dessas ações, de modo de garantir maior integração, já que estas permanecem setorializadas e desconectadas entre si. Outra questão a ser enfrentada reside num melhor direcionamento para a população mais excluída das políticas públicas, ou seja, uma melhor focalização dos programas em termos de público-alvo.

Recentes avaliações desses programas evidenciam que seus beneficiários pertencem, em sua maioria, ao setor formal da economia e detêm nível de escolaridade superior à média do país. De certa maneira tais características guardam relação com a programação e com os demais componentes do sistema (e proteção social do país, que incorporam de forma “desigual e perversa os distintos segmentos da população”<sup>9</sup>. Devemos lembrar também das dificuldades inerentes para o processo de Inclusão das populações mais carentes às políticas públicas.

### **III. Principais políticas: síntese e resultados**

Conforme evidenciando anteriormente, as principais ações que estão sendo implementadas no país são realizadas com os recursos do Fundo de Amparo ao Desemprego. Este, segundo texto legal, tem por finalidade “proveer asistencia financiera temporaria al trabajador desempleado en virtud de dispensa sem justa causa, inclusive a indirecta” e ainda “auxiliar a los trabajadores en la busqueda de empleo, promoviendo, para tanto, acciones integradas de orientación, recolocación e profesional (art.2º, lei nº 7.998-90).

Esse financia os dispêndios para as seguintes ações:

---

7 O seguro-desemprego, apesar de ter sido criado em 1986, somente em 1990 ampliou significativamente sua clientela, por meio da adoção de procedimentos simplificados e desburocratizados; os programas de apoio às pequenas e microempresas datam de 1994; as ações de qualificação profissional foram ampliadas após permissivo legal, também em 1994. Já os programas de financiamento à infra-estrutura produtiva do país surgiram a partir de 1996.

8 Kilkberg, Bernardo, ¿ Como modernizar el Estado para el Desarrollo Social? Elementos para Reflexion”, pág.189, in Pobreza un Tema Impostergable- Nuevas respuestas a nivel mundial. PNUD, Fondo de Cultura Económica, mimeo.

<sup>9</sup> Faria, Vilmar, op. Cit. Pág. 11

- Benefício do Seguro-Desemprego - instituído em 1986, corresponde à ajuda financeira aos trabalhadores desempregados sem justa causa, e tem como requisito o vínculo de trabalho formal de pelo menos 6 meses nos últimos 36 meses antecedentes à dispensa. Para ter acesso ao benefício previdenciário de prestação continuada, a sua base de cálculo é os três últimos salários do trabalhador, sendo de no mínimo um salário mínimo legal e no máximo em torno de dois salários mínimos vigentes. As parcelas que cada trabalhador tem direito variam a depender da vigência do vínculo empregatício (de 3 a 5 parcelas).

Trabalhadores segurados em 1997: 4,37 milhões (1997)

Recursos dispendidos com o pagamento ; R\$3,4 bilhões (1997)

Número de postos de atendimento: 1873 (1997)

- Sistema Nacional de Emprego - SINE - criado em 1975, pelo Decreto nº 76.403, de 08/10/75, tem como órgão de coordenação e supervisão o Ministério do Trabalho. Sua criação fundamenta-se na Convenção Internacional do Trabalho. Tem como principais atribuições:

1. -intermediar os trabalhadores na busca de emprego;
2. -orientar e propiciar formação e readaptação profissional;
3. -recolher e coletar sistematicamente informações sobre o mercado de trabalho;
4. -colaborar para a administração do seguro-desemprego;
5. -Apoiar o Programa de Geração de Emprego e Renda e microrcrédito, propiciando o auto-emprego.

O SINE atualmente conta com 756 (em dezembro de 1997) e para a manutenção dessa rede de atendimento foram dispendidos recursos da ordem de R\$44,88 milhões em 1997. O desempenho do sistema no que se refere à intermediação ao emprego, em 1997, são:

Inscritos : 1,86 milhões

Vagas captadas: 452,1

Encaminhamentos ao mercado de trabalho: 774,1

Colocados :210

Foram também realizadas pesquisas de emprego e desemprego em 09 regiões metropolitanas do País.

O SINE também exerce a função de Secretaria-Executiva das Comissões Estaduais de Emprego, que se encontram em funcionamento nas 27 unidades da Federação e das Comissões Municipais em cerca de 2.000 municípios do país, de um total de 5.510 (março de 1998).

- Programa Nacional de Qualificação Profissional - PLANFOR - vem sendo implementado desde 1995, com o objetivo de mobilizar, articular e otimizar, gradualmente, a capacidade e competência de toda a rede de educação profissional no país, que inclui o Sistema "S" ( SENAI, SENAC, SENAR E SENAT), escolas técnicas (federais, estaduais, e municipais - públicas e privadas), universidades públicas e privadas, ONG, fundações, sindicatos classistas de trabalhadores e empregadores, de modo a garantir qualificação e requalificação contínua de pelo menos 20% da PEA (população economicamente ativa).

Treinandos :2.001,4 mil (1997)

Investimentos: 348,1 milhões (1997)

- Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER - tem por finalidade a promoção de ações que gerem emprego e renda, mediante concessão de linhas especiais de crédito a setores com pouco ou nenhum

acesso ao sistema financeiro, com pequenas e microempresas, cooperativas e formas associativas de produção próprias da economia formal.

A concessão de financiamento está vinculada a uma condição básica: y desenvolvimento de programas de capacitação técnico-gerencial, qualificado profissional, assistência técnica e acompanhamento dos empreendimentos beneficiados.

Valores aplicados (1997): R\$526,7 milhões

Quantidade de Operação (1997): 48,8 mil

- Programa Geração de Emprego e Renda na Área Rural - PROGER Rural - É destinado à contratação de financiamentos productivos para investimento e custeio agrícola e pecuaário a pequenos e miniprodutores rurais, de forma individual ou colectiva, associados a programas de qualificação, assistência técnica e de extensão rural. Seus beneficiários devem atender a uma série de requisitos, entre eles: ter no mínimo 80% de sua renda originária da atividade agropecuária ou extrativa vegetal; comprovar residir na terra ou em aglomerado urbano ou rural próximo; e comprovar renda bruta anual até R\$ 48 mil, por participante envolvido no empreendimento. Seus agentes financeiros são o Banco do Nordeste e Banco do Brasil.

Valores aplicados (1997): R\$605,4 milhões

Quantidade de Operação (1997): 60,4 mil

- Programa Nacional de fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF - visa conceder apoio financeiro às atividades agropecuárias exploradas mediante emprego directo da força de trabalhador e de sua família. Seus beneficiários devem atender uma série de requisitos, entre eles o de não deter, a qualquer título, área superior a 4 módulos fiscais, conforme legislação em vigor; ter no mínimo 80% de sua renda bruta anual originária da atividade agropecuária ou extrativa vegetal; e apresentar declaração firmada pelas entidades credenciadas pelo Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária- M.A.A.R.A., atestando as condições exigidas pelo Programa (COTAG, EMATER e Sindicato de Produtores rurais). Os agentes financeiros do PRONAF são Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco Nacional de Valores aplicados (1997): R\$1,1 bilhão

Quantidade de Operação (1997): 240 mil

- Programa de Melhoria Tecnológica de Gestão e Qualidade das Pequenas e Médias Empresas - PROGER/FINEP - a FINEP é uma empresa pública vinculada ao Ministério de Ciência e Tecnologia e tem por finalidade a realização de investimentos para desenvolvimento da competitividade e capacitação tecnológica nacional. No âmbito do convênio com o Ministério do Trabalho, a FINEP concede financiamentos, com recursos capazes de promover ações modernizadoras e estruturantes, destacando-se os aspectos indutores de inovações productivas, tendo como principal aspecto as mudanças nos processos, na organização e nas condições de trabalho, nas micro, pequenas e médias empresas.

A contratação do crédito é feita mediante as condições estabelecidas nos seguintes subprogramas: Programa de Educação - PROEDUC, Programa de Apoio às Pequenas e Micro-Empresas - PAMPE, Programa de Apoio à Gestão da Qualidade - PAGQ e Programa de Pré Investimento - PRÉ-INVESTIMENTO.

Valores aplicados: R\$ 1.505.952.000,00

Quantidade de Operações:3.230

#### **IV. CONCLUSÃO**

O presente texto procurou sintetizar as principais políticas implementadas pelo Ministério do Trabalho, em conjunto com o CODEFAT, com vistas a incentivar a criação de postos de trabalho, nas áreas urbana e rural, e ao incremento de empregabilidade do trabalho, nas áreas urbana e rural, e ao incremento de empregabilidade do trabalhador. Essas ações devem estar estreitamente vinculadas à situação do mercado de trabalho e ao processo de inserção do país na economia mundial.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**MINISTERIO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

### 1. Política De Empleo Regional

#### 1.1. Comités Locales de Empleo.

La **Política de Empleo** se atiende a través de la creación de Comités Locales de Empleo, mismos que son una *Comisión de concertación interinstitucional, del orden regional, departamental y/o municipal, constituida por organizaciones de carácter público, privado y comunitario para conocer la problemática de empleo e ingresos y formular políticas, planes y programas que propendan por la generación de empleo productivo.*

En la actualidad existen 52 Comités Locales de Empleo: 21 departamentales, 27 municipales y 4 en las alcaldías menores de Santafé de Bogotá.

#### 1.2. Iniciativas Locales de Empleo.ILE.

Los Comités Locales son acompañados por la iniciativas Locales de Empleo que son *un programa que pretende estimular y relacionar los recursos internos ociosos: humanos , materiales y financieros, y los externos con el objeto de crear nuevos proyectos e empleo productivo a nivel local.*

El programa impulsó en la primera etapa 56 proyectos de iniciativas locales. Los recortes presupuestales hechos por el gobierno nacional afectaron el programa en su ejecución y se encuentra en un tiempo de espera.

#### 1.3. Capacitación Laboral para el Empleo

##### 1.3.1. Agentes de Desarrollo Local

Tanto los comités como las iniciativas locales de empleo son apoyados por los Agentes de Desarrollo Local que son *personas que están estrechamente vinculadas al municipio y que se las forma para coordinar los programas y proyectos de empleo productivo que surjan en la localidad.*

Los **Agentes de Desarrollo Local** son formados en aspectos tales como:

**Módulo 1:** Conceptos de desarrollo local. Estrategias para el desarrollo. Gestión, del desarrollo local.

**Módulo 2:** Valoración y diagnóstico del territorio. Trabajo de campo. Actividad económica. Recursos humanos y empleo. Recursos naturales. Resultados del diagnóstico territorial.

**Módulo 3:** Ordenamiento administrativo y gestión municipal. Descentralización; gestión municipal; el ámbito de la gestión social.

**Módulo 4:** Metodología General de Proyectos.

**Módulo 5:** Iniciativas Locales de Empleo.

Bajo estos parámetros la Dirección Técnica de Empleo y en contratación con la Universidad Nacional de Colombia, capacitó 120 Agentes de Desarrollo Local, correspondientes a los departamentos y municipios donde existen los Comités de Empleo.

## **2. Estudios de Mercado de Trabajo**

La formulación de programas y proyectos de empleo a nivel local se identifican mediante la realización de los estudios de mercado de trabajo. Estos permiten la caracterización de la oferta y demanda de mano de obra en todos sus perfiles. Los medios de producción y las posibilidades económicas en el contexto local y regional.

Los resultados de los estudios se entregan a las autoridades locales para que estas ejecuten las recomendaciones de políticas, programas y proyectos que se deducen del estudio de mercado de trabajo.

Se han realizado y publicado los estudios de los departamentos de : Pasto, Cesar, Sincelejo y su área de influencia, Cauca, Boyacá, Huila, Tolima, Medellín- Valle de Aburra y Manizales.

Actualmente se adelantan los estudios de Santander u Risaralda. Se encuentran concertados con las autoridades regionales los estudios para los departamentos del Meta, Chocó, Guajira, Magdalena y San Andrés.

## **3. Observatorio De Empleo**

Tanto los estudios del mercado de trabajo como las demás actividades anteriormente referidas son alimentadas con el sistema de información y análisis que realiza el observatorio de Empleo, mismo que realiza investigaciones de corte sectorial para la formulación de políticas y recomendaciones específicas de empleo productivo.

## **4. Programa de Adaptación Laboral.- PAL**

El PAL es un Comité Interinstitucional de Adaptación Laboral, Adscrito al Ministerio de Trabajo, que se encarga de proponer al Gobierno Nacional los lineamientos del Servicio de Adaptación Laboral **SAL-SP**. Apoya al servidor público a quien se le suprime el empleo, brindándole herramientas que le permitan prepararse integralmente para asumir el cambio, mediante procesos de actualización, recalificación y orientación, a efecto de posibilitar su reinserción en el mercado laboral o emprender por cuenta propia, actividades productivas.

## **5. Programa De Desarrollo Empresarial Participativo. Prodep**

La presencia internacional ha estado presente mediante el proyecto COL/92/005 que integra al programa de Desarrollo Empresarial Participativo -PRODEP- el PNUD, el DNP, la Red de Solidaridad Social, el Incora, y las gobernaciones y alcaldías en la implantación del proyecto. El objetivo es el de fortalecer, fomentar y crear empresa en las regiones que lo solicitan.

### **Resultados del Proyecto Col 92/005:**

- Un total de 1.280 empresas asociativas desarrolladas en aspectos de planificación y autogestión.
- Aproximadamente 2.194 beneficiarios generaron 6.200 alternativas de nuevos empleos.

- Los Ingresos de los beneficiarios que se han apropiado de la metodología DEP, incrementaron sus ingresos 30%.
- Se han formado 12 Centrales Cooperativas, 112 Fundaciones y Corporaciones, 23 Asociaciones y 19 Universidades en la metodología de Desarrollo Empresarial Participativo -DEP.
- Se crearon 350 nuevas empresas como alternativa de empleo en procesos de readaptación laboral.
- Se capacitaron 2.570 personas en laboratorios experimentales de organización.
- Once(11) gremios que agrupan 195 empresas que fueron formados, promueven el desarrollo de 155 proyectos o ideas empresariales.
- Se potenciaron empresarialmente 31 que agrupan 62 empresas de servicios con 2.360 afiliados y 1.055 empleos generados.

## **6. Programas Para Promover El Aumento De La Productividad.**

**6.1 SIPRO-** Con el fin de adelantar un programa que generará una cultura de la productividad en el sector público se diseño y puso en marcha el “Sistema de Medición de la Productividad en el Sector Público”. Una vez probado y difundido mediante seminarios a las entidades del sector, el sistema será transferido al Departamento Administrativo de la Función Pública, toda vez que se considera que es la entidad que cuenta con la infraestructura e información requerida para continuar desarrollando el programa y la medición de la productividad.

**6.2. Cartillas.** Dado el desconocimiento que se tenía de la variable productividad, el Ministerio del Trabajo en Dirección de Empleo, elaboró una serie de cartillas que contribuyeron a la información y formación de empleados, obreros y empleadores que asistieron a 12 seminarios que se desarrollaron sobre el tema.

Las Cartillas recopilan información sobre “Antecedentes de Productividad”, “Glosario de Términos sobre Productividad”, “Aspectos Teóricos y Técnicos sobre Productividad”.

A través de un contrato con la Fundación Friedrich Ebert de Colombia-FESCOL- se desarrolló una investigación sobre: “ La productividad en Colombia como Base para la Concertación Laboral y la Equidad Social”. Misma que contó con el apoyo de personal nacional y extranjero especializado en el tema, capacitando e informando a los funcionarios de diferentes instituciones, públicas y privadas que trabajan sobre la productividad.

Con la información anterior se está adelantando la elaboración de los Módulos sobre la productividad: 1. La productividad: conceptualización e importancia. Algunos sistemas de medición de medición y estrategias de mejoramiento o incremento de la productividad. 2. Medición y mejoramiento de la productividad en la empresa. Indicadores: recursos humanos y procesos productivo y financiero.

En este contexto la Dirección Técnica de Empleo participa en el Proyecto del Sector Informal Urbano -SIU- el cual es un proyecto interregional, en su componente para Santafé de Bogotá se enmarca dentro de dos referentes globales: las políticas del Gobierno de Colombia dirigidas al sector informal y el programa de Cooperación Técnica de la OIT.

El proyecto tiene como objetivo de desarrollo contribuir a mejorar la calidad del empleo, la productividad y competitividad de unidades económicas que conforman el sector informal mediante su incorporación al sistema institucional vigente reformado y la fortalecimiento de las organizaciones de microempresarios y trabajadores cuenta propia.

# **COSTA RICA**

## **PROGRAMAS Y SERVICIOS DE EMPLEO EN COSTA RICA**

## **Introducción**

El interés del Estado por crear políticas y programas que traten de enfrentar la problemática del empleo es un fenómeno nuevo en América Latina. La razón de esta situación estriba en que:

*“ era frecuente visualizar la cuestión del empleo como un problema que tendía a resolverse automáticamente. Si el proceso de crecimiento económico por si solo habría de resolver el problema, carecía de sentido plantearse la necesidad de su planificación y, mucho menos, la de establecer arreglos institucionales para la misma ”*

El caso de Costa Rica es un ejemplo claro de tal situación. Si bien el fracaso del modelo desarrollista y la crisis económica de los años setenta y ochenta dejaron claro que este automatismo no existía aún persiste entre algunos sectores la idea de que condiciones macroeconómica positivas son sinónimo no sólo de bajos niveles de desocupación sino también de buenos empleos. En este mismo sentido si bien en los distintos Planes Nacionales de Desarrollo se han consignado algunas metas y directrices en materia de empleo estas no han sido llevadas a la práctica en la forma que esperaban los gestores de las mismas. Por ello es que debe señalarse que nuestro país no ha contado ni cuenta con una política activa de empleo. Con excepción del Instituto Nacional de Aprendizaje, creado en 1965 con el fin de dotar a la naciente industria nacional con los cuadros técnicos que necesitaba, la mayoría de programa y servicios existentes en materia de empleo no deben su origen a planes a largo plazo, sino más bien a necesidades inmediatas o a demandas de determinados sectores de la sociedad.

Ante este panorama, resulta alentador el interés de la presente administración de gobierno de realizar foros sectoriales y regionales con el fin de establecer una política nacional de empleo. Dicho esfuerzo resulta encomiable, no sólo porque viene a llenar una necesidad nacional sino también por cuanto dicha política será el resultado de la discusión y aportes de distintos sectores de la sociedad costarricense.

El presente documento presenta una descripción de los programas y servicios de empleo más importantes con que cuenta el país, así como también las iniciativas más recientes en este campo. Se señala cuales son los principales problemas que cada uno de ellos debe enfrentar.

Resulta de primer orden establecer a través de una política nacional de empleo una estrategia que permita integrar a los diferentes sectores de nuestra sociedad bajo dos ideas fundamentales. En primer lugar que el juego de la oferta y la demanda no puede garantizar ni el pleno empleo ni la generación de puestos de trabajo de calidad en términos de productividad, remuneración y condiciones laborales. Y en segundo lugar que la solución de la problemática del empleo no es responsabilidad exclusiva de ninguna institución pública en especial, si no más bien que debe ser fruto de la participación activa de todos los sectores de la sociedad.

### **I. Programa Nacional Para La Generación De Empleo( Pronage)**

Este programa creado en 1982 es ejecutado por el Departamento de Generación de Empleo del Ministerio de Trabajo con base en el decreto 18648-TSS y se financia con dineros del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares<sup>10</sup>. Debe agregarse que este Fondo se ocupa de destinar recursos para el financiamiento de programas y servicios de distintas instituciones del Estado, que tengan a su cargo la ayuda social complementaria de ingresos a las familias de escasos recursos.

---

<sup>10</sup> Este fondo fue creado mediante la ley 5662 de diciembre de 1974 y se financia con un porcentaje del Impuesto sobre las Ventas y un recargo de un 5% sobre el total de sueldos y salarios que los patronos públicos y privados pagan mensualmente a sus trabajadores

El PRONAGE tiene como objetivo principal:

*Ofrecer a los jefes y jefas de familia costarricenses de escasos recursos, que enfrentan problemas de desempleo y subempleo, la alternativa de incorporarse a proyectos de inversión social, con el fin de obtener un ingreso mensual que les permita satisfacer las necesidades de consumo familiar básicas, por un tiempo determinado y mientras logran reinserarse en el mercado laboral.*

El programa se desarrolla a partir de la asignación de un auxilio económico no reembolsable ( de un monto aproximado al salario mínimo vigente en el primer semestre de cada año) por un determinado número de meses ( generalmente no superior a seis) a aquellos y aquellas costarricenses jefes de familia que participan en forma organizada en un proyecto de generación de empleo ya sea de carácter temporal o permanente. Para ese fin se han definido una serie de modalidades de proyecto susceptibles de recibir financiamiento a través del auxilio económico.

En primer término encontramos Proyectos de Edificación de Infraestructura Básica, los cuales se centran en la construcción o reparación de infraestructura prioritaria a nivel local y para beneficio público (escuelas, acueductos, puentes, comedores escolares, puestos de salud, mejoramiento de caminos y rutas de acceso, etc.).

En segundo lugar la Modalidad de Desarrollo Sostenible que hace referencia a aquellos proyectos que integran a sus actividades la conservación y/o regeneración del medio y que buscan reforestación, recuperación de cuencas hidrográficas, reciclaje, rehabilitación de suelos, dotación de infraestructura en reservas biológicas y parques nacionales (rotulación y señalización, senderos, miradores, albergues, etc.), entre otros.

En tercer término Proyectos Socioproductivos comprende el apoyo a aquellas actividades necesarias para el establecimiento, ampliación o mejora de una unidad productora de bienes o servicios. Previo estudio de la real capacidad técnica y económica para producir ese bien, existencia de un mercado y posibilidad de obtener excedentes razonables y generar empleo. Esta modalidad pretende productividad de las mismas y la creación de infraestructura para la producción. A manera de ejemplo podemos citar proyectos de : construcción de centros de acopio, rehabilitación de plantaciones de palma aceitera, agricultura orgánica, producción de ganado porcino y embutidos, manejo de plantaciones forestales, producción de concentrados para ganado a partir de cerdasa, procesamiento de frutas, etc.

Por último Proyectos de Capacitación para el Empleo dirigidos a la especialización, actualización y mejoramiento de la capacidad laboral de los trabajadores, así como el desarrollo de conocimientos y destrezas requeridos en los procesos productivos. En este sentido deben destacarse dos experiencias:

- a) El Programa de Becas de Capacitación para el Empleo (PROBECAE) surge para responder a las necesidades de ciertos grupos de población caracterizados por su dificultad para obtener un puesto de trabajo debido a que no cumplen con los requisitos establecidos por el mercado laboral o porque buscan empleo por primera vez. (PROBECAE) surge para responder a las necesidades de ciertos grupos de población caracterizados por su dificultad para obtener un puesto de trabajo debido a que cumplen con los requisitos establecidos por el mercado laboral o porque buscan empleo por primera vez. PROBECAE apoya los interesados en capacitarse para mejorar su curriculum, mediante la asignación de un auxilio económico mensual por un período hasta de seis meses con base en el rendimiento académico reportado por la entidad capacitadora. Con este incentivo se pretende que los y las beneficiarias cubran los gastos de matrícula, transporte, material didáctico y alimentación. A la fecha se ha podido capacitar a grupos de desempleados en especialidades tales como: Computación, Contabilidad, Secretariado, entre otros.

- b) Proyectos de Capacitación con Empresas en Régimen de Zona Franca establecidas en regiones de menor desarrollo relativo. Consiste en la formación de recursos humanos que, una vez capacitados, se incorporarán a los procesos productivos de estas empresas. Para este fin el PRONAGE otorga el auxilio económico a cada una de las personas que participan en el proceso y la empresa se compromete a capacitar y, posteriormente, a contratar al menos al 80% de quienes aprobaron los recursos.

Debe destacarse que en el período 1994-1997 el programa ha realizado una inversión social de 1.100 millones de colones con la cual se ha financiado 976 proyectos que han beneficiado directamente a 12.019 jefes y jefas de familia e indirectamente a los grupos familiares de los mismos (estimados en 60.000 personas). A ello habría que agregar unos 300.000 costarricenses que beneficiados con las obras, bienes y servicios generados a partir de los proyectos.

Pese a estos logros el programa enfrenta una serie de problemas que se detallan a continuación:

- a) Inseguridad presupuestaria: lamentablemente los recursos del programa son asignados a partir de la disponibilidad presupuestaria del Ministerio de Hacienda, razón por la cual, los fondos destinados para el mismo pueden y han sido recortados con frecuencia.
- b) Poco interés de las autoridades gubernamentales. El cual se ha expresado en la falta de apoyo logístico y técnico. Así como en un insuficiente número de funcionarios asignados al programa.
- c) Dificultades para generar empleo permanente. Resultado de la priorización en proyectos de edificación de infraestructura comunal. Lo cual en parte se explica por cuanto ha privado el criterio “político” sobre el técnico.
- d) La necesidad de capacitar a los funcionarios encargados de la ejecución del programa en el manejo y administración de proyectos de inversión social que generen empleo permanente, así como de que estos conozcan experiencias de este tipo en otros países.

## **II Servicio De Prospección E Intermediación Del Empleo.**

Este programa tiene fundamento la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En la actualidad promueve la intermediación en el mercado de trabajo desempleados o subempleados que quieren llenar puestos de trabajo vacantes en sus empresas.

Se trata de un servicio público gratuito, se brinda tanto a costarricenses a extranjeros con status de refugiado o residente permanente. Si bien por ley la cobertura del mismo debería ser nacional, debido a dificultades presupuestarias y de personal su quehacer se circunscribe a la región central del país.

Entre los principales problemas que enfrenta el servicio pueden señalarse:

- La dificultad para establecer una Servicio de Empleo con cobertura Nacional como resultado de escasez de recursos financieros.
- Falta de recursos e iniciativas para promocionar y divulgar el servicio dentro del sector empresarial del país.
- Falta de coordinación y articulación entre los entes formadores de recursos humanos y los entes intermediadores del mercado de trabajo.
- La falta de estudios prospectivos de empleo que permitan determinar la necesidad y sobreoferta de determinadas clases ocupacionales.

- Carencia de acuerdos con los entes capacitadores nacionales lo cual no permite ofrecer a los usuarios del servicio opciones de formación y capacitación.

### **III. Reinserción Laboral En La Recolección De Café**

Con el fin de satisfacer las necesidades de mano de obra para la recolección de la cosecha anual de café, el Ministerio de Trabajo (MTSS) y el Instituto de Café (ICAFE) han establecido un convenio desde 1991. A través del mismo, el MTSS se compromete a aportar la organización administrativa y los recursos humanos para dotar a las distintas fincas de la mano de obra necesaria. Para ese fin funcionarios del MTSS visitan las mismas con el fin de comprobar que estas cumplan con las condiciones necesarias para albergar a los nuevos trabajadores. Una vez establecidas las plantaciones con capacidad de recepcionar mano de obra, el Departamento de Migraciones Laborales, inicia un proceso de referencia.

En dicho convenio la labor del ICAFE se limita a suministrar al MTSS materiales de oficina y, hasta el año pasado, recursos financieros para el desplazamiento de funcionarios del MTSS a las zonas productoras. Asimismo se encarga de realizar campañas de divulgación radial y escrita con el fin de que los trabajadores se presenten al MTSS para luego ser enviados a las fincas.

El Programa brinda sus servicios a nivel nacional tanto a trabajadores nacionales como extranjeros. Cuenta con un sistema de clasificación de las fincas a partir de las necesidades de mano de obra y época de maduración. El año pasado fueron referidos 878 trabajadores, de los cuales 330 eran nacionales y 548 extranjeros.

Los principales problemas del Programa radican en la escasez presupuestaria y de personal para atenderlo. Debe recalarse que el ICAFE ha ido disminuyendo paulatinamente sus aportes al Programa a tal extremo que los recursos de apoyo que brinda al MTSS no alcanzan a los 100 dólares.

### **IV. Consejo Técnico De Servicios De Empleo**

El convencimiento de que la Dirección Nacional de Empleo debe asumir un nuevo rol en un contexto caracterizado por la complejidad de las relaciones sociales y de globalización de la economía, favoreció la creación del Consejo Técnico de Servicios de Empleo, el cual está conformado por representantes del sector privado y público. Dicho Consejo tendrá como funciones principales coordinar, asesorar e informar en materia de empleo para mantener un conocimiento adecuado y actualizado del mercado. Para tal fin establecerá un sistema de información nacional sobre alternativas de empleo para los recursos humanos disponibles e intercambiará datos para la planificación de actividades de formación y capacitación para el trabajo y para acciones de orientación ocupacional.

### **V. Unidades Municipales De Empleo (Ume)**

Este proyecto se encuentra en su primera fase y funcionará inicialmente como plan piloto en ocho municipalidades. El mismo busca favorecer la descentralización y la desconcentración de los servicios de empleo con miras a que los entes municipales y las organizaciones comunales y de base de cada localidad asuman su responsabilidad como gestores de alternativas de solución a sus dificultades de empleo, así como de impulsoras y ejecutoras de acciones y proyectos encaminados a dar respuesta a sus problemas en los ámbitos del desempleo, el subempleo, la pobreza y la falta de oportunidades.

Para tal efecto se establecerán, a partir de las necesidades y particularidades de cada cantón, Unidades Municipales, de las organizaciones comunales y de las instituciones estatales, a fin de que, a partir del conocimiento de la problemática local, puedan diseñar alternativas de solución.

Una vez capacitados los miembros de las UME, se procederá a efectuar diagnósticos situacionales que permitan caracterizar la problemática socio-laboral de cada cantón. Para posteriormente formular proyectos que puedan coadyuvar en la solución de la problemática de empleo que vive cada cantón o región.

Una vez definidos los proyectos serán canalizados hacia diferentes instancias para el estudio y aprobación correspondiente, a fin de lograr el apoyo requerido para llevarlos a cabo en forma exitosa.

Esta propuesta no pretende imponer un modelo metodológico rígido ni único, ya que eso iría en contra de los principios de participación ciudadana. Por el contrario, contempla estructuras flexibles, siendo un proceso de aprender sobre la marcha mediante la adecuación de los procedimientos a las particularidades coyunturales, sociales, económicas, culturales y geográficas de cada cantón.

Como ya se señaló, inicialmente, los esfuerzos se centralizarán en un grupo reducido de cantones. El trabajo a ejecutar tendrá un pionero y permitirá, entre otras cosas:

- Establecer diagnósticos locales y regionales sobre la situación de empleo.
- Diseñar políticas de empleo desde una perspectiva más participativa y apegada a las realidades sociales de cada región.
- Aumentar la cobertura y calidad de los servicios de empleo que en la actualidad se brindan en el país.
- Establecer normas y pautas generales para ampliar la experiencia al resto del país.

En vista de que el proyecto se encuentra apenas iniciando no pueden señalarse aún logros o productos alcanzados. Sin embargo por el interés y acogida hasta ahora alcanzando en el seno de las municipalidades, se espera que en el mediano plazo se convierta en una alternativa para la solución de los problemas de empleo locales.

## **VI. Programa Nacional De Apoyo A La Micro Y Pequeña Empresa (Pronamype.)**

Este programa tiene por misión promover, facilitar y prever mecanismos e instrumentos que posibiliten el acceso al crédito, la capacitación y la asistencia técnica a pequeños y microempresarios; busca alcanzar niveles de productividad y competitividad en el sector a través de alianzas con instituciones especializadas y de experiencia con la microempresa y sus organizaciones.

Para el logro de este cometido el programa cuenta con dos instrumentos principales:

- El Fideicomiso N.77-95 PRONOMYPE/BANCOOP R.L., el cual otorga crédito a empresarios de la micro y pequeña empresa a través de organizaciones intermediarias ( Ongs. Cooperativas, Asociaciones, etc., ubicadas en distintas zonas del país) o directamente a través de sus oficinas. Debido a que la mayoría de sus recursos provienen del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares los préstamos que realiza deben ir dirigidos a personas de escasos recursos. Razón por la cual muchos de quienes demandan sus servicios pertenecen al sector informal y dependen de los ingresos que generen sus unidades productivas. Cabe destacar el interés demostrado por el crédito en el Sistema Bancario Nacional. En este sentido, en cuanto al número de créditos otorgados por PRONOMYPE, el 25 ha sido dirigido, a mujeres y se espera que este porcentaje siga creciendo.

- El Programa de Capacitación que busca facilitar, promover y proveer, a través de entes especializados, el desarrollo de procesos de fortalecimiento a organizaciones (formación de líderes) y a pequeñas y microempresas (mejoramiento de la gestión, creación de empleo, condiciones de producción, organización, visión estratégica y tecnológica, etc.). Al igual que con los servicios financieros, el programa ha considerado los distintos roles sociales de las mujeres y hombres y la necesidad de que ambos participen y se beneficien en forma igualitaria.

En el período 1996-1997 el Programa otorgó créditos por 879.944.324 colones para un total de 815 beneficiarios directos. En su mayoría los mismos estuvieron dirigidos a los sectores Comercio,(35%), Servicios (28%) y Agricultura (18%). En el ámbito de la capacitación se logró beneficiar a 381 pequeños y microempresarios.

Entre los principales problemas que enfrenta el programa podemos citar:

- Imposibilidad de establecer tasas de interés más blandas o al menos a niveles inferiores a las del Sistema Bancario Nacional.
- Pese a que los recursos provenientes de FODESAF deben dirigirse a personas de escasos recursos existen serias dificultades para que estos puedan honrar sus deudas. Razón por la cual el programa ha optado por dirigir sus créditos a sujetos que demuestran cierto nivel de solvencia financiera.
- Falta de apoyo logístico y escasez de recursos humanos.
- Dificultad para obtener recursos financieros frescos.
- Falta de una ley de fomento a la micro y pequeña empresa.

## **VII. Capacitación Y Formación Profesional**

En el año de 1965 fue creado el Instituto Nacional de Aprendizaje, el cual se ha encargado, principalmente, de promover y desarrollar la capacitación y formación profesional de hombres y mujeres, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población nacional y de suplir los recursos humanos que necesitan los diferentes sectores de la economía nacional.

Para este propósito la institución ha establecido doce núcleos de formación, a saber :

- Metalmecánica: (Mantenimiento Industrial, Mecánica de Precisión, etc.)
- Textil y Confección Industrial de Ropa ( Producción Textil, Confección de Ropa, etc.)
- Agropecuario ( Gestión de Empresas Agropecuarias, Zootecnia, Fitotecnia, etc.)
- Tecnología de Materiales ( Industria del Mueble, de la Construcción y del Plástico).
- Industria Alimentaria ( Panificación, Procesamiento de Lácteos, etc.)
- Comercio y Servicios ( Informática, Administración, Contabilidad y Finanzas, etc.)
- Procesos Artesanales ( Sastrería, Artesanía, Ebanistería, Peluquería y Estética, etc.)
- Industria Gráfica ( Impresión Offset y Prerensa).
- Náutico Pesquero (Mecánica Naval, Procesamiento de Recursos Marinos, etc.)
- Sector Eléctrico ( Electricidad, Electrónica y Refrigeración y Aire Acondicionado)
- Turismo ( Hospedaje, Gastronomía, Agencia de Viajes).
- Mecánica de Vehículos, ( Livianos, Pesados, Agrícolas, etc.)

La institución ha desarrollado varios modos de formación con el fin de facilitar el acceso a la capacitación de distintos grupos sociales. Entre ellas destacan:

- Formación inicial, dirigida a jóvenes y adultos sin experiencia pero que requieren una formación técnica sólida.
- “Aprendizaje” para jóvenes y adultos sin experiencia pero que requieren una formación técnica sólida.
- Rehabilitación dirigido a personas con alguna discapacidad física o mental.
- Formación Complementaria para trabajadores que desean perfeccionar o actualizar sus conocimientos.

En la actualidad el principal problema que enfrenta la institución es de carácter presupuestario. Esto por cuanto la demanda del servicio es tan elevada que los recursos disponibles no alcanzan para satisfacerla.

### **VIII. Programa De Formación Laboral Y Reconversión Laboral (Proforel)**

Este programa, bajo la dirección del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), surgió a raíz de los procesos de movilización laboral en el sector público iniciados en 1992. El objetivo de PROFOREL es ofrecer a desempleados provenientes de la empresa privada y del sector público la posibilidad de calificarse en una nueva actividad. O recalificarse en la que ya posee, con el fin de que se reinserte en un puesto de trabajo. Para el fin el Ina, brinda una gran cantidad de cursos de capacitación. Y posteriormente realiza un proceso de prospección en empresas privadas con el fin de reubicar al cesante capacitado. A la fecha, PROFOREL, ha logrado capacitar y reinsertar a más de 7.000 desocupados.

Sin embargo en la actualidad el programa enfrenta el problema de la carencia de recursos humanos y financieros para continuar su labor, en vista de que las autoridades que se hicieron cargo de la institución en mayo de este año no han definido cuales serán los intereses institucionales y las prioridades y estrategias de acción para los próximos cuatro años.

**CHILE**

**MINISTERIO DEL TRABAJO  
Y PREVISIÓN SOCIAL**

### 1. Programa Empresas

El objetivo de este programa es promover la capacitación a nivel de las empresas. Sus beneficiarios son los trabajadores dependientes de las empresas que tributan en 1ª categoría de la ley sobre impuesto a la renta.

Para las empresas que capacitan a sus trabajadores, el Estatuto de Capacitación y Empleo establece una franquicia tributaria de hasta el 1% de las remuneraciones imponibles anuales pagadas al personal o, de tres ingresos mínimos si superan al 1%. Esta última disposición pretende incorporar a las pequeñas y medianas empresas a las acciones de capacitación. La franquicia no discrimina respecto del sector económico al que pertenece la empresa y es aplicable a todos sus niveles jerárquicos; no obstante que, en los cursos destinados a trabajadores que perciben un sueldo superior a 10 ingresos mínimos mensuales la empresa debe asumir el 50% del gasto en capacitación autorizado por SENCE para imputar a la franquicia tributaria. En el caso de trabajadores con remuneraciones inferiores a 10 ingresos mínimos mensuales la empresa puede imputar a franquicia tributaria el 100% del gasto en capacitación autorizado.

El SENCE controla y fiscaliza la utilización de este subsidio estatal y la ley dispone que para acceder a este beneficio, se requiere que los cursos sean previamente autorizados por SENCE y realizados por organismos capacitadores reconocidos por este servicio u organizados por las mismas empresas.

### 2. Programa Aprendizices

Atiende todas las actividades relacionadas con contratos temporales de trabajadores aprendices en las empresas. Los beneficiarios son jóvenes menores de 21 años en vías de insertarse en el mundo laboral. También se financia a través de franquicias tributarias ya que las empresas que contratan a jóvenes aprendices, por un plazo máximo de 12 meses continuos, pueden imputar a franquicia tributaria hasta el 60% de las remuneraciones pactadas con el trabajador aprendiz, con un tope máximo de un 60% del ingreso mínimo mensual. La reglamentación dispone que el número de aprendices no puede exceder el 10% del total de trabajadores de jornada completa en la empresa y, que los contratos de trabajo temporal no están sujetos a los mínimos legales pero deben ser visados por el SENCE.

### 3. Programa Nacional de Capacitación

Es un programa que se realiza en todo el país y que responde a las necesidades de capacitación que surgen en cada región, por lo que los cursos impartidos son de una amplia diversidad en temas y áreas. Los beneficiarios deben ser mayores de 25 años, encontrarse cesantes, subempleados o buscando trabajo por primera vez y estar inscritos en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL) correspondiente o bien, ser microempresario o trabajador de una microempresa.

El Programa Nacional de Capacitación tiene dos modalidades de funcionamiento, la primera corresponde a capacitación con experiencia laboral la cual consta de una fase lectiva, que incluye capacitación en un oficio más un módulo de formación para el trabajo, y una fase de experiencia laboral desarrollada en una empresa. La segunda modalidad corresponde a la que entrega sólo capacitación.

Soldadura al arco eléctrico y oxicorte, operador de maquinaria pesada, higiene y sanidad de ganado caprino, conservación de forraje, cultivo de hortalizas bajo plástico, banquetería y repostería, tapicería y

secretariado computacional son algunos ejemplos de la diversidad de cursos que se imparten en este programa.

#### **4. Programa Becas**

Programa asistencial, financiado y administrado directamente por SENCE, que consiste en becas de capacitación dirigidas preferentemente a personas de escasos recursos que no tienen posibilidades de acceder a programas de capacitación que les permitan adquirir conocimientos y desarrollar destrezas que mejoren sus expectativas laborales y de ingresos. Está orientado a trabajadores del sector informal, independientes, cesantes y personas que buscan trabajo por primera vez.

La selección de beneficiarios las realizan las municipalidades a través de las Oficinas Municipales de Información Laboral; los cursos son definidos por SENCE e impartidos por Organismos Técnicos de Ejecución (OTEs) seleccionados por medio de concurso y licitaciones tanto públicas como privadas.

El SENCE puede llevar a cabo programas ordinarios o extraordinarios de becas. El primero consiste en el otorgamiento de becas de capacitación de cobertura nacional, asignando los recursos según necesidades regionales y sectoriales, mientras que el programa extraordinario consiste en el otorgamiento de becas de capacitación de cobertura limitada para atender necesidades puntuales y específicas de grupos de personas o de áreas geográficas determinadas, no contempladas en el programa ordinario.

Algunos ejemplos de este tipo son: trabajadores agrícolas temporeros, trabajadores portuarios eventuales, trabajadores del sector pesquero y tripulantes eventuales, personas discapacitadas, pequeños productores agrícolas, becas para la zona austral entre otros.

- **Programa para trabajadores agrícolas de temporada**

Está compuesto por dos líneas fundamentales:

- *Capacitación en oficios*, destinado a trabajadores agrícolas de temporada del sector silvo agropecuario, mayores de 30 años que pertenezcan, de preferencia, a comunas rurales. La fase lectiva tiene una duración de 200 horas y cuenta con las siguientes líneas: capacitación para mejorar la productividad del sector y adiestramiento en oficios que permitan su desempeño en los períodos de desocupación en el sector agrícola.
- *Manejo de agro químicos*, intenta actualizar los conocimientos de los trabajadores agrícolas respecto a las nuevas tecnologías empleadas en el sistema productivo que han permitido la sustitución de cultivos tradicionales por cultivos permanentes (frutícolas). Los beneficiarios son trabajadores agrícola de temporada, mayores de 25 años. La fase lectiva de los cursos tiene una duración de 25 horas y en ellos se privilegia los aspectos prácticos, sobre los teóricos.

- **Programa para trabajadores portuarios**

Su propósito es sistematizar los conocimientos y habilidades desarrolladas en cada actividad por los trabajadores portuarios para aumentar su productividad y disminuir las altas tasas de riesgos de accidentes en los puertos.

Este programa está dirigido a trabajadores portuarios, preferentemente mayores de 25 años y que tengan, por lo menos, dos años de antigüedad en el sector. La fase lectiva de los cursos tiene una duración promedio de 50 horas y los cursos que se imparten están relacionados con la operación de “grúas horquillas”, de grúas de muelle, de grúas sobre cubierta y con el control de carga y descarga.

- **Programa para pescadores artesanales**

El propósito de este programa es recalificar y mejorar el desempeño de los trabajadores, a través de la capacitación en gestión de caletas y manejo de recursos marinos.

Está dirigido a pescadores artesanales preferentemente mayores de 25 años, que tengan dos años de antigüedad en el sector, que se encuentren cesantes o desocupados y que estén inscritos en las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL). Los cursos tienen una duración de 185 horas, las que se descomponen en: 20 horas de fase lectiva, 40 en Administración de Caletas y 120 en manejo de recursos.

- **Zona Austral**

Está destinado a residentes de las regiones de Aysén y Magallanes y tiene el propósito de capacitar para promover la pequeña y la micro empresa, especialmente en las áreas de actualización de las competencias gerenciales de sus propietarios, como también la calificación de sus trabajadores.

Los beneficiarios son los residentes de las regiones señaladas que sean mayores de 25 años y que sean propietarios o trabajadores de una pequeña o micro empresa constituida con anterioridad al 1° de Septiembre de 1996.

Los cursos tienen una duración promedio de 40 horas donde predominan los aspectos prácticos. A los propietarios se les imparte capacitación gerencial y a los trabajadores se les capacita para que mejoren sus destrezas generales con el fin de aumentar la organización del trabajo, la productividad, la adaptación a los cambios y a los avances tecnológicos.

- **Capacitación en Gestión Pequeños Productores Agrícolas**

Su propósito es entregar competencias, conocimientos y habilidades en el ámbito de la gestión empresarial del predio. La capacitación es en nuevas prácticas laborales, con el objetivo de mejorar la gestión empresarial en la toma de decisiones y en el manejo eficiente y eficaz de los recursos económicos, administrativos y técnicos.

Está dirigido a quienes exploten una superficie no superior a las 12 hectáreas de riego básico y cuyos activos no superen las 3.500 UF, que sus ingresos provengan mayoritariamente de la agricultura y que sean usuarios de programas de INDAP preferentemente.

Los cursos son propuestos por los organismos capacitadores, sus contenidos surgen del diagnóstico de la realidad productiva del grupo de participantes, las metodologías son innovadoras y se adecuan a las características de cada sector y grupo productor y tienen una duración que varía entre 30 y 40 horas. Se capacita en: gestión de recursos hídricos, gestión y técnica legal en riego para pequeños productores agrícolas, planificación de la producción para productores de flores y en administración eficiente.

- **Programa para trabajadores del sector pesquero y tripulantes eventuales**

Su objetivo es capacitar laboralmente a trabajadores del sector pesquero y tripulantes eventuales para entregar calificación de seguridad a bordo permitiendo, de esta manera, que se cumpla con los reglamentos de la autoridad marítima al embarcarse.

El tipo de destinatario de este programa corresponde a tripulantes pesqueros eventuales que sean mayores de 25 años, se encuentren cesantes, desocupados, inscritos en las OMIL y que tengan una antigüedad mayor a los dos años en el sector.

Los cursos tienen una duración que varía entre uno y dos meses y cuentan con una fase lectiva que comprende los módulos de primeros auxilios, combate de incendios y supervivencia en el mar.

- **Programa para trabajadores de Micro y Pequeñas Empresas**

Tiene como propósito entregar a estos trabajadores los elementos que propicien el desarrollo de conocimientos, capacidades y habilidades en el ámbito de la gestión moderna de las empresas, las características de gestión de calidad, su implementación y su relación con la productividad.

Este programa se realiza en convenio entre SENCE y el Centro Nacional de la Productividad y Calidad y se lleva a cabo en las regiones V, VIII y Metropolitana.

Los beneficiarios corresponden a trabajadores de Micro y Pequeñas Empresas constituidas con anterioridad al 1° de Septiembre de 1996, que tengan entre 18 y 50 años y ejerzan, preferentemente, funciones o tareas que impliquen cierto liderazgo.

Los cursos tienen una duración promedio de 40 horas donde predominan los aspectos prácticos sobre los teóricos. Calidad Total, Recursos humanos en productividad y calidad, Microempresa y calidad total, Excelencia en acción y servicio y la calidad como medida de autosuperación son algunos ejemplos del tipo de cursos que se imparten en este programa.

## **5. Programa Capacitación Laboral de Jóvenes - Chile Joven**

Este programa tiene como objetivo generar oportunidades de inserción económica y social para jóvenes que enfrentan problemas de marginalidad laboral, mediante acciones de formación, aprendizaje y educación para el trabajo. Los destinatarios son jóvenes de escasos recursos, que tienen entre 15 y 24 años de edad, se encuentran fuera del sistema educacional formal y están desocupados, subempleados o inactivos e inscritos en las OMIL.

Chile Joven se financia con recursos nacionales y funciona sobre la base de licitaciones públicas en las cuales el Estado convoca a instituciones y organismos capacitadores a presentar propuestas de cursos, los que deben incluir prácticas laborales en empresas.

Los cursos se imparten conforme a cuatro modalidades o líneas de capacitación, las tres primeras de responsabilidad del SENCE y la cuarta de FOSIS.

- **Capacitación y Experiencia Laboral en Empresas(CEL)**

Compuesto de una fase lectiva de 250 horas de duración más una práctica laboral en una empresa formal de aproximadamente tres meses en jornada completa. En estos cursos se prepara a los jóvenes para empleos dependientes y en oficios a nivel de semicalificación.

- **Capacitación para el Trabajo Independiente (CTI)**

Se compone de una fase lectiva y otra de práctica controlada en terreno. En esta última, los alumnos deben desarrollar un proyecto microempresarial financiado por una institución de apoyo crediticio y que culmina con la comercialización del producto. El objetivo general de los cursos es desarrollar competencias básicas para el autoempleo y la creación de pequeñas unidades económicas. La fase lectiva de los cursos contempla una capacitación en oficios de 200 horas aproximadamente, y de capacitación en gestión de hasta 150 horas.

- **Aprendizaje Alternado (AA)**

Destinado a capacitar gratuitamente para un empleo dependiente mediante la participación en un proceso de aprendizaje que alterna el aprendizaje en un aula (360 horas aproximadamente), con el entrenamiento práctico en una empresa a través de Contratos de Aprendizaje o Contratos de Trabajo de Plazo Fijo que tienen una duración que varía entre los seis y doce meses.

El programa financia el costo del plan de enseñanza y el 40% del ingreso mensual del alumno, el 60% restante es financiado por el empresario que cuenta con sus servicios.

- **Formación y Capacitación Laboral de Jóvenes (CFJ)**

El objetivo de esta línea de acción es desarrollar competencias técnicas básicas para el trabajo dependiente o independiente en aquel segmento de jóvenes que se encuentra en mayor desventaja para ingresar y permanecer en el mercado del trabajo, debido a que presentan mayor riesgo psicosocial por su condición de marginalidad acentuada. Contempla cursos lectivos de 200-300 horas que incluyen un componente específico de formación laboral y de normalización psicosocial y una práctica laboral o un contrato a plazo fijo en una empresa.

Además de los subprogramas descritos, el programa también incluye líneas de apoyo para fortalecer la capacidad de participación de determinados actores específicos en las acciones de capacitación ya sea como demandantes u oferentes. Estas son: apoyo a la inserción de la mujer en el programa, apoyo para que los organismos capacitadores adquieran equipamiento técnico y educativo y perfeccionamiento de personal docente vinculado a los cursos que se ofrecen a los jóvenes. Adicionalmente, se considera una línea de fortalecimiento institucional para apoyar a las instituciones públicas involucradas en el programa.

## **6. Programa de Formación Dual**

Producto de la cooperación del Gobierno de Chile con el Gobierno Alemán (GTZ), contempla una línea de aprendizaje que alterna el entrenamiento en el puesto de trabajo y la capacitación formal para jóvenes. Administrado por el SENCE y financiado con recursos fiscales y de la cooperación.

## **7. Sistema Público de Intermediación Laboral**

Este sistema es impulsado por SENCE mediante las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL), y tiene como propósito gestionar y coordinar un sistema público gratuito de intermediación laboral que, a través de mecanismos de información, orientación y capacitación laboral, contribuya a la movilidad laboral de los trabajadores activos o desocupados y apoye su inserción o reinserción en empleos productivos, en especial de aquellos grupos con menor empleabilidad.

Además de entregar información relativa a la oferta de capacitación y al mercado del trabajo (oferta y demanda, ocupaciones en alza y en baja), las OMIL ofrecen orientación laboral personalizada, realizan sesiones informativas de técnicas de búsqueda de empleo, ponen a disposición de las empresas que requieran contratar personal su banco de datos de postulantes preseleccionados, dan asesorías a personas que deseen trabajar por cuenta propia y entregan información sobre aspectos previsionales, legislación laboral, subsidio de cesantía, etc. Estos servicios son gratuitos y, para tener acceso a ellos, lo único que se requiere es presentar la cédula de identidad y un certificado de residencia.

Los beneficiarios del sistema son todos aquellos trabajadores desocupados que buscan empleo o capacitación, ocupados que quieran capacitarse o bien cambiar de empleo, jóvenes que buscan trabajo por primera vez, inactivos (amas de casa, jubilados o estudiantes) que deseen acceder a un empleo o a un curso de capacitación y a las empresas o empleadores particulares que necesiten contratar personal.

El funcionamiento de las OMIL está determinado en términos técnicos por el SENCE, y en términos administrativos por las municipalidades. Tiene cobertura nacional.

## **8. Programa de Reentrenamiento Laboral para Trabajadores Jefes de Hogar perceptores de salario mínimo**

El objetivo de este programa es lograr una efectiva movilidad laboral, a través de la colocación en un nuevo puesto de trabajo de carácter estable o del mejoramiento de las condiciones salariales en el actual puesto de trabajo de los beneficiarios. Está dirigido a todos aquellos trabajadores que perciben ingresos cercanos al salario mínimo y se presenta como una medida de ayuda a los trabajadores de baja remuneración, distinta de la tradicional propuesta de elevación del salario mínimo legal.

Este programa fue impulsado por los Ministerios del Trabajo y de Hacienda y es implementado por SENCE, a través de su departamento de Intermediación Laboral. Los cursos son definidos por SENCE e impartidos por Organismos Técnicos de Ejecución (OTEs) seleccionados por medio de concurso y licitaciones tanto públicas como privadas; estos mismos, a su vez, se encargan de la selección de los beneficiarios del programa.

## **9. Programa de Apoyo a Iniciativas Personales de Empleo (línea de acción del programa Chile Barrio)**

Para cumplir con el compromiso de habilitar laboralmente a los habitantes de asentamientos precarios incluidos en el programa Chile Barrio, el SENCE creó el programa de apoyo a iniciativas personales de empleo. El objetivo de este programa es que el participante sea capaz de consolidar un proyecto laboral a través de una elección orientada por el Organismo Capacitador autorizado por el servicio. Esta elección orientada tiene por objetivo que el participante, basado en un conocimiento de sus habilidades y aptitudes, como también de las oportunidades de empleo existentes, opte por una alternativa de capacitación en sus diferentes modalidades, o bien por ocupar un empleo disponible.

Para cumplir con este objetivo la entidad ejecutora deberá desarrollar cuatro tipos de acciones: elaboración de perfiles de habilidades y competencias laborales generales individuales basado fundamentalmente en la historia y competencias laborales de los participantes, además de las habilidades personales y sociales; formación laboral inicial, con la finalidad de generar competencias que potencien una posterior inserción del participante; orientación y consejería laboral, tanto individual como grupal, cuando corresponda; identificación de oportunidades de empleo a nivel local, pertinentes a los perfiles de los

participantes e identificación de las oportunidades de capacitación y formación laboral que sean pertinentes a los perfiles de los participantes.

### **10. Apoyo a la Inserción Laboral de Personas con Discapacidad**

Su objetivo es entregar capacitación a los discapacitados para formarlos en un oficio para trabajo dependiente o independiente. Pueden acceder al programa las personas con discapacidad, de preferencia mayores de 17 años y menores de 45, independientes en cuanto a movilidad, transporte, vestuario y alimentación, tener habilidades compatibles con el oficio y que se encuentren cesantes, subempleados o buscando trabajo por primera vez.

Los cursos tienen una duración que varía entre los tres y seis meses y constan de una fase lectiva, que incluye la capacitación en un oficio más un módulo de formación para el trabajo, y una fase de experiencia laboral desarrollada en una empresa.

Estos cursos contemplan un 20% de las vacantes para personas sin discapacidad, con el objetivo de favorecer la integración.

### **11. Programa de Reinserción Laboral**

Destinado a facilitar la reincorporación al mercado del trabajo de hasta 1.000 trabajadores pertenecientes a sectores o actividades en crisis productiva, o sujetos a cambios de tipo estructural. Atiende a trabajadores expulsados del sector Textil y Confecciones, residentes de las regiones V y Metropolitana y del sector de la minería del Carbón en la VIII región.

Al programa pueden postular todos los trabajadores que hayan pertenecido a estos sectores y que efectivamente se encuentren cesantes, que su último ingreso no sea superior a \$200.000, no posean estudios post-secundarios y tengan entre 30 y 50 años de edad.

A través de este programa los beneficiarios obtienen consejería y orientación laboral, habilitación para el desempeño de nuevas destrezas y competencias adecuadas para un nuevo puesto, traslado a una localidad distinta a la de origen para el desempeño de un nuevo oficio, cuando así se requiera y, un subsidio salarial durante la etapa de entrenamiento. Eventualmente, y en el marco de un proyecto desarrollado para trabajo independiente, el Programa podrá financiar las herramientas básicas del oficio.

El programa opera a través de OTEs o agencias de inserción, las cuales son responsables de los cursos y de la colocación de los participantes. Estas agencias participan de licitaciones realizadas por el SENCE y el trabajo que realizan es supervisado por este servicio. El financiamiento proviene de fondos del BID y del SENCE.

### **12. Programa de apoyo a las mujeres jefas de hogar de escasos recursos**

Este programa lo ejecuta SENCE en convenio con el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Su objetivo es desarrollar aptitudes, habilidades y grados de conocimientos necesarios para lograr que las mujeres jefas de hogar tengan mayores opciones de acceder al mundo laboral y en forma más estable.

Las beneficiarias son todas las mujeres jefas de hogar que tengan entre 17 y 50 años de edad, de escasos recursos, que estén cesantes, subempleadas o buscando trabajo por primera vez, vivan en la comuna donde se desarrolla el programa, que hayan sido encuestadas con ficha CAS II, que estén inscritas en la OMIL correspondiente y que sean participantes del Programa “Mujeres Jefas de Hogar” que ejecutan los municipios en convenio con SERNAM.

El programa consta de una fase lectiva que incluye la capacitación en un oficio más un módulo de formación para desenvolverse en el mundo del trabajo, y una fase de experiencia laboral desarrollada en una empresa o en un taller simulado por un mes.

### **13. Proyecto de Información Laboral Infoljoven**

Con la finalidad de proveer un flujo de información veraz, oportuno, de calidad y fácil acceso a los agentes que operan en el mercado del trabajo surge el Proyecto Infoljoven, el cual consiste en desarrollar una herramienta informática que sirva para agilizar la búsqueda y colocación de empleo, a través, de una Bolsa Electrónica de Trabajo en plataforma Internet que se convierta en un canal permanente de información sobre los aspectos relacionados con la búsqueda de trabajo, orientación laboral y oportunidades de capacitación ocupacional. Esta herramienta ha sido desarrollada por el SENCE y será administrada por su Departamento de Intermediación Laboral (DIL).

Los objetivos específicos de este proyecto son:

- Colaborar a la eficacia y eficiencia del Sistema Público de Intermediación Laboral
- Promover el acceso del sector privado al Sistema de Intermediación
- Contribuir a disminuir el desempleo juvenil proporcionando un conjunto integral de servicios diseñados para este segmento
- Acercar una herramienta informática de colocación laboral a los grupos con mayores dificultades de inserción.

El Infoljoven pretende cubrir un amplio sector de trabajadores, sin embargo, pone especial atención en la población desempleada y en los jóvenes que aspiran a conseguir un puesto de trabajo. Los beneficiarios del sistema serán todas aquellas personas que teniendo la capacidad y el interés de obtener un trabajo, se acerquen a la OMIL de su comuna o desde cualquier computador que tenga acceso a Internet e ingresen su oferta de trabajo

### **14. Fondo Nacional de Capacitación**

El nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo creó un Fondo Nacional de Capacitación, administrado por el SENCE, que opera anualmente a través de la Ley de Presupuestos y tiene como objetivo contribuir al incremento cuantitativo y cualitativo de las acciones de capacitación, con el fin de incrementar la productividad y competitividad de las empresas y de la economía en general.

El fondo financia acciones, programas y asistencia técnica en el campo de la formación de los recursos humanos, tales como:

- Subsidios directos para Micro y Pequeñas Empresas
- Programa de reconversión laboral
- Ejecución de planes de aprendizaje de jóvenes
- Programa de becas de capacitación
- Programa de becas para jóvenes cesantes o que buscan trabajo por primera vez
- Programas extraordinarios de becas
- Capacitación en el extranjero

## **15. Proyecto Nacional de Certificación de Competencias Laborales y Desarrollo de Recursos Humanos**

El fin de este proyecto es implementar un Programa de Certificación de Competencias Laborales, y la constitución de un Consejo Nacional ocupado de la construcción de estándares y certificaciones para empresas, trabajadores y organismos capacitadores, con el propósito de convertir a la capacitación en el factor estratégico del aumento de la productividad del país y de sus empresas. En el curso del año 1998, se espera concluir el diseño de un proyecto que permita el financiamiento inicial del programa.

# **ECUADOR**

**MINISTERIO DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS  
INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO (INEM)**

## **1 . Nombre Del Programa: Sistema Nacional De Información De Empleo**

**Objetivo General:** Contar con un banco de datos a nivel nacional insumo indispensable para la orientación y desarrollo de las actividades del Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos y además del sistema.

### **Objetivos Específicos:**

- Mantener un sistema de información actualizada sobre empleo a nivel nacional.
- Contar con información estadística y de análisis del empleo para usuarios públicos y privados, internos y externos.

### **Metas:**

Incorporar la información de empleo de los Municipios, Cámaras y Colocaciones Públicas y Privadas al sistema de información y entregar resultados.

### **Resultados:**

- Sistema de información de empleo a nivel nacional que permita la realización de estudios, lineamientos y evaluación de la política de empleo.
- Entregar Información estadística de empleo a usuarios.
- Monitorear el comportamiento del Mercado Laboral.

### **Actividades:**

Procesar la información de empleo, referente a:

- Colocaciones privadas de empleo.
- Información de empleo de la oficina de colocaciones del MTRH y regionales.
- Generación de empleo temporal.
- Cámaras
- Publicación de estadísticas periódicas de empleo sobre oferta y demanda de mano de obra.
- Realizar convenios con Municipios y Cámaras para la entrega de información necesaria para el sistema de información.
- Elaborar instrumentos que faciliten la incorporación de la información de estas fuentes al sistema de información.

## **2 . Nombre Del Programa: Metodología Para El Seguimiento Y Evaluación De La Política De Empleo A Nivel Nacional.**

### **Objetivos Específicos:**

- Conocer y analizar el programa económico del gobierno.

- Conocer si las medidas de política económica implementadas absorben o desplazan mano de obra en los diferentes sectores y ramas de la actividad.
- Sugerir si es el caso, correctivos a la política de empleo.

**Metas:**

- Contar con una metodología que nos permita evaluar el impacto de la política económica en el empleo público y privado.

**Actividades:**

La ejecución de este programa prevé realizar las siguientes actividades:

- Analizar el plan de gobierno y conocer el planteamiento de generación de empleo
- Recabar información de los programas de empleo de las diferentes Instituciones públicas y privadas

**3. Nombre Del Programa: Programa De Empleo Emergente y Desarrollo Social -Peeds-**

**Antecedentes**

Una de las políticas activas de generación de empleo que el Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos desarrolla es la relacionada con el empleo emergente y su accionar se dirige básicamente a la anotación de los sectores más pobres y vulnerables del país. Se le asigna al INEM la responsabilidad de administrarla y ejecutarla, bajo el nombre de Programa de Empleo Emergente y Desarrollo Social -PEEDS-.

El Programa comprende un conjunto de proyectos de beneficio social, cuya ejecución permite la generación de ocupación e ingresos temporales entre los sectores más pobres de la población.

La población objetivo beneficiada por los proyectos del PEEDS, está comprendida por personas en edad de trabajar, sin distinción de sexo, educación o calificación, los mismos que se encuentran en condición de desocupados o subocupados, pobres e indigentes, aptos para participar en trabajos físicos. Población que vive en situación de pobreza y cuyas condiciones de vida se han visto agravadas por la situación económica que atraviesa el país. Grupos humanos que tradicionalmente han vivido y desarrollado sus actividades totalmente desprovistos de bienes y servicios básicos, residentes en áreas marginales urbanas y en las zonas rezagadas del campo, privados de calificación para el trabajo, y de recursos económicos. Dentro de los grupos beneficiarios interesan las mujeres jefes de hogar y los jóvenes de ambos sexos, quienes en época de crisis constituyen los grupos más vulnerables.

Los objetivos que se persiguen con la ejecución de este programa se podría resumir básicamente a los siguientes:

En el Ámbito Rural:

- Generar ingresos y ocupación en los sectores rurales.
- Reducir la migración campo ciudad y fomentar el retorno al campo.
- Dotar de obras de infraestructura básica productiva a comunidades que se encuentran en situación crítica.

En el Ámbito Urbano Marginal:

- Generar puestos de trabajo y reforzar la economía familiar, en los estratos más pobres de la población.
- Potenciar el desarrollo de los asentamientos marginales ya existentes, carentes de obras de infraestructura.

Para el cumplimiento de estos objetivos el INEM a través del PEEDS, financia la construcción de obras de infraestructura tanto productiva como social.

Actualmente el programa ha orientado su accionar hacia la dotación de obras de infraestructura básica productiva, ya que estas, además de generar empleo temporal con el reclutamiento y contratación de personal para realizar la construcción de la obra; la comunidad beneficiada incorpora dicha obra a su proceso productivo, por tanto pasa a ser un instrumento de trabajo absorbedor de mano de obra permanente.

Además, se coordinará con instituciones de los sectores público y privado, a fin de determinar sectores y actividades absorbedoras de mano de obra y generadoras de nuevos empleos, a nivel nacional, para la ejecución de proyectos a corto, mediano y largo plazo.

Con estos antecedentes, el Programa ha planificado la ejecución de proyectos de acuerdo a la siguiente tipología:

### **3.1.- Infraestructura Básica Productiva y Social (De ejecución inmediata)**

- 1.1.- Infraestructura de Riego
- 1.2.- Infraestructura Productiva (Rural y Urbano Marginal)
- 1.3.- Infraestructura Social

### **3.2.- Promoción Del Empleo A Través Del Mantenimiento y Conservación De La Red Vial Del País.**

El proyecto tendrá cobertura nacional ya que se procurará atender a las vías principales como secundarias que atraviesen el territorio nacional. Por su característica de implementación, este proyecto consta de dos fases: en la primera fase, que será realizada en el año de 1998, se elaborará la propuesta técnica y se diseñarán todos los instrumentos técnicos y metodológicos; la segunda fase será la de ejecución, a partir del siguiente año. En el transcurso de la fase operativa se irán dando los correctivos e incorporación de nuevas actividades.

**Descripción:** Este proyecto tiende fundamentalmente a promover la generación de nuevos puestos de trabajo, mediante la ejecución de subproyectos con componentes especiales de empleo, basándose y apoyándose en la organización popular y campesina, incentivando la autogestión y la capacitación en la actividad del mantenimiento y conservación vial a fin de impulsar la integración sistemática de hombres, mujeres y jóvenes al trabajo en zonas aledañas a su lugar de residencia.

Para esto se busca la participación interinstitucional entre los diversos organismos estatales y privadas: MTRH, Ministerio de Obras Públicas - MOP-, Consejos Provinciales y Cantonales y Concesionarias de carreteras.

**Objetivo General:** Promover la generación de empleo en el sector rural, para proveer ingresos a la población pobre en condiciones de desocupación y subocupación.

**Objetivos Específicos:**

- Elevar el ingreso de los trabajadores y sus familias (moradores de zonas aledañas a las vías).
- Evitar la migración campo-ciudad.
- Realizar convenios interinstitucionales con el MOP y Concesionarias, a fin de entregar la capacitación en actividades de mantenimiento y conservación vial.

**Metas:**

- Promover y capacitar organizaciones campesinas y populares para el efecto.
- Crear puestos de trabajo.
- Dar mantenimiento y conservación a vías principales, secundarias y otras
- Mantener en buenas condiciones la infraestructura vial existente.
- Evitar la migración campo-ciudad.
- Promover la conformación de cooperativas agrícolas como una actividad paralela a la planteada.

**3.3.- Atención A Grupos De Mujeres Y Jóvenes De Hogares Pobres**

**Descripción:** Este proyecto consiste en definir un conjunto de políticas y programas de empleo, a través de la identificación de actividades promisorias, para la ocupación de jóvenes y mujeres de extrema pobreza.

**Objetivo General:** Promover la generación de empleo para proveer ingresos a mujeres y jóvenes de la población pobre que se encuentren en condiciones de desocupación y subocupación.

**Objetivos Específicos:**

- Identificar fuentes y actividades promisorias para la generación de empleo.
- Proponer un programa de capacitación y empleo para jóvenes y mujeres de escasos recursos económicos, con la participación de la empresa privada, mediante mecanismos de concesiones y estímulos.
- Proponer una política de capacitación y atención al sector informal, a fin de mejorar la productividad e ingresos.

**Metas:**

- Identificar nuevas fuentes de trabajo en favor de los grupos objetivos.
- Contar con un programa de capacitación y empleo en favor de jóvenes y mujeres de hogares pobres.
- Contar con un programa de apoyo al sector informal.
- Focalizar el gasto público social de acuerdo al requerimiento de los sectores más pobres y vulnerables del país.

### **3.4.- Fortalecimiento De La Autogestion Comunitaria En Zonas Atendidas Por Peeds.**

**Descripción:** Coadyuvar a la autogestión comunitaria a través de la promoción y conformación de unidades productivas agrícolas, de talleres y de comercialización en zonas atendidas por los PEEDS con talleres y centros comunitarios (pequeña y microempresa).

**Objetivo General:** Fomentar el empleo en sectores que cuenten con las obras de infraestructura productiva proporcionadas con anterioridad por el INEM-PEEDS.

#### **Objetivos Específicos:**

- Elevar el nivel de vida de estos grupos sociales.
- Promover la autogestión comunitaria.
- Crear unidades de producción y comercialización y abastecimiento de productos e insumos.
- Coordinar con organismos nacionales e internacionales, públicos y privados para el equipamiento, capacitación y crédito en beneficio del sector.
- Fomentar la agroindustria.

#### **Metas:**

- Fomentar la generación de empleos productivos en el sector.
- Impulsar el desarrollo comunitario a través de la autogestión.

### **4. Nombre Del Programa: Reactivación De La Actividad Turística Como Fuente De Generación De Empleo En La Costa Ecuatoriana.**

**Descripción:** Coordinación Interinstitucional pública y Privada para la recuperación y mantenimiento de zonas turísticas localizadas en la costa.

**Objetivo General:** Impulsar la generación de empleo a través de la reactivación del sector turístico.

#### **Objetivos Específicos:**

- Mejorar las condiciones de vida de la población mediante la generación de empleo en los sectores turísticos afectados por el fenómeno del El Niño.
- Promocionar las zonas turísticas.
- Fortalecer las organizaciones de pobladores dependientes del turismo.

#### **METAS:**

- Fomentar la generación de empleos en los sitios afectados por el fenómeno climatológico 'El Niño'.
- Impulsar el desarrollo turístico de la costa ecuatoriana.

## 5. Nombre Del Programa: Capacitación Técnica en El Empleo A Jóvenes

**Descripción:** Realizar convenios con las empresas, a fin de promover la absorción de mano de obra de jóvenes de escasos recursos económicos, a fin de capacitarlos paralelamente con el trabajo.

**Objetivo General:** Atender a grupos de jóvenes de escasos recursos económicos que se encuentren en la desocupación y sin mayor o ninguna capacitación para el trabajo.

### Objetivos Específicos:

- Brindar capacitación técnica a jóvenes en las áreas industriales y de servicios.
- Incrementar la producción y productividad de las empresas.
- Incentivar la inserción de estos jóvenes en el mercado de trabajo.
- Conocer la demanda de capacitación de las empresas.
- Dotar de ingresos a este grupo objetivo.
- Como contraparte, contar con mecanismos permanentes de concesiones y estímulos en favor de las empresas que absorban mano de obra de jóvenes sin calificación.

### Metas:

- Bajar los niveles de desocupación de jóvenes en condiciones de pobreza.
- Capacitar y calificar en el trabajo a jóvenes de escasos recursos.
- Disminuir el impacto de la política económica en grupos de riesgo.

# **EL SALVADOR**

## Políticas De Fomento De Empleo Productivo En El Salvador

---

En este documento entenderemos como **Políticas de Fomento de Empleo Productivo** a aquel sistema de iniciativas orientadas tanto a crear condiciones adecuadas para la generación de nuevos puestos de trabajo (operando en consecuencia sobre la demanda de trabajo), así como las que apuntan al desarrollo de la empleabilidad de la fuerza de trabajo.

### 1.- Marco Institucional Del Ministerio Del Trabajo Y Previsión Social

Conforme la Constitución de la República de el Salvador, Decretará por la asamblea Constituyente de 1983, toda persona tiene derecho al trabajo y a ser protegida en la conservación del mismo, dentro de las siguientes premisas básicas.

1.- Nadie puede ser obligado a realizar trabajos sin justa retribución y sin su pleno consentimiento.

2.- La ley no puede autorizar ningún acto o contrato que implique la pérdida o el irreparable sacrificio de la libertad o dignidad de la persona.

En nuestro país el trabajo es una función social, y por lo tanto, goza de la protección del Estado y no es considerado artículo de comercio. En el mismo sentido, el Estado asume el compromiso de emplear los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación al trabajador, manual o intelectual, y para promover el trabajo y empleo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas, mentales o sociales.

El trabajo está regulando primariamente por un Código que tiene por objeto armonizar las relaciones entre empleadores y trabajadores, estableciendo sus derechos y obligaciones.

En tal entorno, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social es, por ley de reciente data, la Secretaría de Estado rectora de la administración pública del trabajo y le corresponde formular, ejecutar, y supervisar la política sociolaboral del país. Para tal fin, ha establecido las estructuras que son necesarias para el cumplimiento de sus fines.

Corresponde al Ministerio del Trabajo y Previsión Social formular, ejecutar y supervisar las siguientes políticas: relaciones laborales, inspección del trabajo, seguridad e higiene ocupacionales, medio ambiente del trabajo, previsión y bienestar social, migraciones laborales, así **como promover, coordinar y participar en el diseño de las políticas de empleo**, seguridad social, formación profesional y de cooperativas del sector.

Así, la función de promover, orientar y evaluar los recursos humanos y el empleo e impulsar los programas y proyectos de promoción de empleo dirigidos a la población en general y a los grupos con especialidades o dificultades de inserción, como discapacitados, personas de edad avanzada, cesantes de tiempo prolongado, jóvenes que buscan su primer empleo y otros que por su naturaleza le compete, es encomendada a la **DIRECCIÓN GENERAL DE PREVISIÓN SOCIAL**. Asimismo a ella, le compete programar y desarrollar estudios o investigaciones en materia de empleo, salarios y formación profesional, y planear, dirigir, controlar y ejecutar las actividades de sus propios servicios encargados de la función de colocación de la mano de obra.

En abono a lo ya dicho, nuestro país ha ratificado en el mes de julio de 1994 (Ha entrado en vigor el 15 de junio de 1996) el Convenio 122 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la **POLÍTICA**

**DE EMPLEO**, en donde se ha asumido el compromiso de formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

En la actualidad, como Secretaría de Estado, estamos desarrollando una serie de actividades coordinadas a efecto de colaborar con el fomento del empleo productivo en el país como una forma de apoyar el proceso de desarrollo productivo en distintas áreas de la vida económica nacional. Sin embargo, se carece de una política estructurada que de una orientación definida y plantee metas específicas para los programas que se ejecutan tanto desde el Ministerio del Trabajo, como desde otras instituciones y ministerios vinculados al tema.

Ciertamente, hace falta conocer más y mejor las variables que intervienen en el tema de **EMPLEO PRODUCTIVO**, para poder incidir favorablemente en su difusión e implementarlo efectivamente en el país. Al respecto, en el marco de una consulta nacional que ha elaborado un documento titulado **BASES PARA UN PLAN DE NACIÓN**, se dice: “el país no puede continuar transitando sin una apuesta estratégica en torno a su base productiva. Los salvadoreños debemos acordar sobre qué ejes vamos a sustentar nuestro crecimiento y acumulación interna, así como nuestra inserción en el mercado internacional. (...) Los criterios fundamentales para la definición de las áreas prioritarias deben ser: los efectos multiplicadores sobre el resto de la economía de los territorios del país y las ventajas competitivas. (...) Habiendo definido las áreas prioritarias será posible determinar las necesidades de capacitación del recurso humano”.

Como puede notarse fácilmente, este es el proceso en el que actualmente se encuentra en nuestro país. Una fase de transición que nos aleja cada vez más de las causas que generaron un conflicto de enfrentamiento armado interno de más de 12 años y nos acerca, cada vez más, a la posibilidad de insertarnos en el entorno mundial de una economía “regionalizada”(globalizada) con ventajas competitivas que puedan(y deban) dar la población una participación una participación equitativa en los beneficios que se generen.

La creación de empleos productivos es parte del sistema descrito, ello nos permitirá salir del esquema tradicional del trabajo hacia la necesidad de participar más activamente del proceso creador, sintiéndonos todos parte del mismo en la inversión y en el goce de los beneficios que se produzcan. Es por eso que con interés nos involucramos en la iniciativa de la **ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS** y es en dicho contexto que se desarrollarán en la medida de la pertinencia los aspectos solicitados:

## **II. Políticas Orientadas A Generar Condiciones De Creación De Empleo.**

### *A. Fomento de las Inversiones y/o Tratamiento especialidades o Franquicias:*

En nuestro país se está elaborando actualmente un proyecto de **LEY DE FOMENTO DE INVERSIONES**, impulsado por el Ministerio de Economía, en el cual se regularán todos los aspectos que tiendan a favorecer las inversiones extranjeras en nuestro país. El proyecto también propone la creación de una **OFICINA DE INVERSIONES** que se encargará de coordinar las acciones interinstitucionales para el logro del fin que se propone.

### *B. Fomento Productivo de la Pequeña y Mediana Empresa:*

En el marco del presente gobierno se creó la **COMISIÓN NACIONAL DE LA MEDIANA Y PEQUEÑA EMPRESA (CONAMYPE)**, coordinada por el señor Vicepresidente de la República, en la que el Ministerio del Trabajo y Previsión Social actúa como asesor. Dicha Comisión presentó a la Presidencia de la República un estudio de las condiciones de la mediana y pequeña empresa en nuestro país, así como varias

propuestas para colaborar con el desarrollo productivo de las mismas (la publicación se llamó **EL LIBRO BLANCO DE MEDIANA Y PEQUEÑA EMPRESA EN EL SALVADOR**). En seguimiento, se han venido realizando una serie de reuniones, seminarios para profundizar el análisis realizado y darle continuidad a las acciones gubernamentales para atender sus requerimientos.

#### *C. Bonificación e incentivos por la Contratación de Mano de Obra:*

No existen actualmente en el país alguna bonificación e incentivos para las empresas por el hecho de contratar mano de obra; sí se desarrollan acciones que favorecen el entrenamiento de los jóvenes en las empresas a través del pago de un bono por el desarrollo del proceso formativo y posterior inserción laboral.

Actualmente, y a través de la ejecución de un proyecto auspiciado por el **PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO**, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social revisará del Decreto Legislativo que favorece la inserción laboral de personas con discapacidad, debiéndose tomar en consideración algunas propuestas presentadas por organizaciones de y para personas con discapacidad en las que han planteado la necesidad de considerar incentivos en favor de las empresas por la contratación de personas con discapacidad pero precisamente por el hecho mismo sino por la necesidad que las barreras arquitectónicas.

#### *D. Fomento de Capacidades y Gestión Empresariales*

La mayoría de actividades de este género son impulsadas por la misma empresa privada a través de sus gremios y asociaciones. Sin embargo existe una participación estatal a través de las políticas macroeconómicas emanadas del Banco Central de reserva de El Salvador, atendiendo primordialmente, los sectores de la economía nacional que reflejan mejor capacidad productiva.

### **III. Políticas De Empleabilidad**

#### *a. Capacitación Laboral y Formación Profesional*

**(INSAFORP EL INSTITUTO SALVADOREÑO DE FORMACIÓN PROFESIONAL)** tiene como objeto satisfacer las necesidades de recursos humanos calificados que requiere el desarrollo económico y social del país y propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador y su grupo familiar, y bajo su responsabilidad se encuentra la dirección y coordinación del Sistema de Formación Profesional.

El Sistema de Formación Profesional consiste en la unidad funcional del conjunto de elementos humanos y materiales, públicos y privados, establecidos en el país, para la capacitación profesional. Se entiende por formación profesional toda acción o programa, público o privado, diseñado para la capacitación en oficios y técnicas, que proporcione o incremente los conocimientos, aptitudes y habilidades prácticas ocupacionales necesarias para el desarrollo socioeconómico de país y de dignificación de la persona.

**EL INSAFORP** funciona como ente rector de la política de formación profesional y desarrolla sus actividades a través de Centros Colaboradores o Unidades de Capacitación Empresarial, a través de las cuales se llevan a cabo los programas de habilitación para el trabajo o del aprendizaje modalidad empresa-centro, de acuerdo a los requerimientos del mercado de trabajo a nivel nacional. Este diseño del sistema resulta importante pues le permite al **INSAFORP** una flexibilidad y movilidad de sus programas de acuerdo a las necesidades del área productiva. Asimismo, desempeña la función de mejorar las capacidades de quienes se encuentran trabajando en las distintas empresas, a través que proyectos que éstas presentan para la

actualización de los conocimientos técnicos de los trabajadores en favor de una mejora en la productividad de los mismos.

### ***b. Información y Orientación Laboral***

Actualmente corresponde a los centros colaboradores del **INSAFORP** desarrollar una labor de información y orientación laboral, habida cuenta que sus cursos están orientados a responder a los requerimientos del mercado nacional de trabajo. Por otra parte, y especialmente la modalidad empresa-centro, ejecuta un programa de selección de los participantes para contar con el perfil necesario y alcanzar los fines del mismo con un mayor grado de efectividad.

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en el marco del proyecto regional con el Banco Interamericano de Desarrollo, está planificando la creación de un sistema de información del trabajo que pueda ofrecer a los interesados los datos indispensables para ofrecer a el mercado de trabajo nacional e insertarse en el área productiva que mejores perspectiva ofrezca.

### ***c. Reinserción Productiva de la Fuerza de Trabajo.***

Es función del Departamento Nacional de Empleo de la Dirección General de Previsión Social ejecutar los servicios de intermediación de empleo en favor de las personas y empresas que recurren a tales servicios. Dicha actividad de información ofrece a los solicitantes, entre otros: a) Ofertas de empleados, b) Divulgación de los programas de capacitación auspiciados por **INSAFORP**, c) Inserción laboral de personas con discapacidad, d) Inserción laboral de mujeres jefas de hogar, e) Autorización de programas de aprendizaje.

Tales funciones buscan en su totalidad favorecer la inserción laboral de las personas al mercado de trabajo y, en consecuencia, hacerlas partícipes del proceso productivo en el mercado formal de la economía. Por mandato de ley, el Departamento de Empleo debe dar prioridad a la atención a varios sectores que en general tienen especiales dificultades para encontrar empleo, destacándose las mujeres jefas de hogar ( madres solteras ), personas con alguna discapacidad física, jóvenes en busca de su primer empleo y cesantes de larga duración.

Toda la gestión del Departamento de Empleo cuenta con un soporte informático que facilita las funciones y hace posible que pueda manejarse una base de datos de más de 5.000 solicitantes y más de 1.000 empresas en el país, con el objeto de encontrar al solicitante que cuente con el mejor perfil ocupacional para responder a las ofertas que las empresas presentan.

La gestión del Departamento se realiza desde la oficina central en San Salvador, 2 oficinas regionales y 3 departamentales, siendo uno de los servicios con mayor presencia en el interior del país.

### ***d. Sistema de Reinserción de Cesantes al Mercado de Trabajo***

Una de las prioridades de atención a los solicitantes de empleo son los cesantes de larga duración en el país. Sin embargo, existen varias limitaciones para realizar una labor más efectiva:

a) es necesario que la persona se inscriba en los registros que a tal fin lleva el Departamento Nacional de Empleo; b) la persona debe responder a los perfiles ocupacionales que la empresa presente; y c) es directamente proporcional la relación entre la formación profesional del solicitante y las posibilidades para encontrarle empleo. Este último factor es a veces el que representa alguna dificultad, debido a la escasa formación profesional acreditada que muchos de los solicitantes de empleo poseen.

***e. Políticas Destinadas al Aumento de Productividad en las Empresas***

Quizá el punto fundamental en este caso son los programas que se desarrollan en el marco del Sistema de Formación Profesional, ya descrito anteriormente.

Sin embargo, existe en el país una discusión acerca de la necesidad de estudiar las instituciones que conforman el derecho laboral con la finalidad de adaptarlas a los requerimientos de la realidad actual y poder usarlas como fomento a la productividad en las empresas.

**REPÚBLICA DE GUATEMALA**  
**MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

## **Marco Institucional**

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 101 dispone: Derecho al Trabajo. El trabajo es un derecho de la persona y una obligación social. El régimen laboral del país debe organizarse conforme a principios de justicia social. El artículo 74 último párrafo del mismo cuerpo legal dispone: El Estado promoverá la educación especial, la diversificada y la extraescolar respectivamente.

El Decreto Legislativo 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo artículo 40 dispone: Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Corresponde al Ministerio de Trabajo y Previsión Social hacer cumplir el régimen jurídico relativo al trabajo, la formación profesional y la previsión social, para ello, tienen a su cargo las siguientes funciones: a) Formular la Política Laboral, f) Administrar descentralizadamente sistemas de información actualizada sobre migración, oferta y demanda en el mercado laboral, para diseñar mecanismos que faciliten la movilidad e inserción de la fuerza laboral en el mercado del trabajo, h) Diseñar la política correspondiente a la capacitación técnica y formación profesional de los trabajadores. La ejecución de los programas de capacitación será competencia de los órganos privados y oficiales correspondientes.

Guatemala tiene ratificado los convenios internacionales del trabajo números 88 relativo al servicio público de empleo, el convenio número 96 relativo a los servicios privados de colocación y el convenio número 122 relativo a la política de empleo.

## **Programa de Gobierno**

El programa de Gobierno 1996-2000, describe la estrategia de Desarrollo Integral Sostenido y Sustentable, planteado como un desafío para incrementar el nivel y calidad de vida de la población, considera necesario conciliar políticas de corto y mediano plazo, orientadas a insertar al país de manera activa dentro de un nuevo orden económico internacional, con una economía dinámica, eficiente y competitiva, con alto crecimiento en la productividad y competitividad, pero fundamentalmente en la generación de empleo, para lograr mayores niveles de empleabilidad, ingreso y equidad social.

## **Orientaciones de la Política de Empleo en el marco del Programa de Gobierno, 1996-2000.**

Plantea que el principal problema ocupacional de Guatemala radica en el subempleo estructural y por lo tanto la política de empleo debe estar articulada con el compromiso de la inversión productiva, para generar nuevos puestos de trabajo que incrementen los niveles de ocupación con miras a reducir el subempleo estructural, la empleabilidad de todas las personas disponibles y que los empleos sean de buena calidad y productivos como sea posible, con libertad para elegirlo y de esta manera mejorar progresivamente el ingreso real de los trabajadores y sus familias. (Convenio 122 relativo a la política de empleo).

Dentro de sus objetivos está orientar el mejor funcionamiento del mercado de trabajo, la vigilancia y cumplimiento de las leyes laborales, promover el diálogo y el consenso entre trabajadores y empleadores, detectar necesidades de capacitación y formación profesional y sobre esta base, diseñar políticas globales en el área de la capacitación técnica y la formación profesional, sistematizar y normar su ejecución en coordinación con los programas de capacitación y empleo.

## **Acuerdos de paz**

Como es bien sabido, la finalización del conflicto armado interno que durante varias décadas vivió Guatemala, dio lugar a la firma de los Acuerdos de Paz, instrumentos que comprenden una serie de compromisos de gobierno, entre los que destaca el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria: c) Contribuir a una mayor generación de empleo y de mejores ingresos para la población (párrafo 21); d) Desarrollar programas de capacitación en las comunidades y empresas para la reconversión y actualización técnica de los trabajadores, (párrafo 22); e) Instaurar un proceso permanente de capacitación y formación profesional (párrafo 26); g) Fortalecer y modernizar el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, garantizando su papel rector en las políticas relacionadas con el sector del Trabajo y la promoción de empleo y la concertación laboral (párrafo 26).

## **Políticas orientadas a generar condiciones para la creación de empleos.**

Se trata de programas orientados a: Incentivar la inversión interna (pública y privada) y extranjera, para la generación de empleo promoviendo el uso intensivo de la fuerza laboral; Programa de fomento de la micro, pequeña y mediana empresa generadoras de empleo y autoempleo; Programas de incentivos económicos para la generación de empleo con perspectivas de convertirlos en empleos de calidad y permanentes; Sistema nacional de capacitación técnica y Formación profesional para adecuar la fuerza laboral a los requerimientos de la producción nacional y las que se deriven de la inversión extranjera.

## **Acciones derivadas de la política de empleo**

Participación activa del Estado para facilitar la movilidad del trabajo entre ocupaciones, promoverá la calidad, acreditación y certificación de la formación técnica y formación profesional, establecerá programas de orientación vocacional para los recursos humanos, informaciones sobre oferta de capacitación y/o reconversión laboral, formas de financiamiento y estudios de mercados laborales.

Mayor transparencia y publicidad en la determinación de los salarios mínimos;

Crear el marco legal que determine y normalice la política y sistema nacional de capacitación técnica y formación profesional;

Mejorar las relaciones trabajadores y empleadores privilegiando el consenso y la negociación;

Adoptar medidas que generen competencia en el orden de elevar la productividad del trabajo y de la actividad productiva en general;

Programas destinados a incrementar el ingreso por productividad;

Introducir cambios substanciales en el sistema educativo nacional. (Véase política laboral programa de gobierno 1996-2000, pág. 116).

## **Descripción de algunas medidas de Gobierno que fomentan el empleo (empleabilidad de la fuerza de trabajo)**

En términos implícitos las acciones orientadas a profundizar el proceso de modernización del Estado y el de descentralización de la prestación de los servicios públicos significan el incremento sostenido de los niveles y calidad del gasto estatal, particularmente el componente de inversión y por lo tanto, se traducirán en

la generación de empleo productivo en el marco de la ejecución de la infraestructura productiva y social, así como también en el contexto mismo de la prestación de los servicios básicos financiados con recursos del Estado.

Los fondos sociales tienen asignados Q.1,905.00 millones de quetzales, cuya ejecución contribuye a la generación de empleo de las personas que se ocupan en las obras de infraestructura que se realizan en beneficio de las comunidades. O sea, que se fomenta empleo por las obras que se realizan y además, la población se beneficia de la inversión en caminos pavimentados y rurales, sistemas de agua potable, drenajes, electricidad y comunicaciones.

El programa nacional para el fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa, ha manejado durante el último año la suma de 41 millones de quetzales en líneas de crédito para microempresarios y se estima que en año y medio plazo, se estará incrementando esa suma a por lo menos 200 millones de quetzales.

Este programa reduce el subempleo en la medida de que los beneficiados pasan a ser autoempleados. Por aparte en el caso de las pequeñas empresas que han crecido convirtiéndose en medianas empresas durante los últimos tres años, se ha demostrado que pueden generar un promedio de hasta 2.5 empleos al interior de las mismas, de acuerdo con el crecimiento sostenible de cada una de ellas.

### **Programas de reinserción productiva de la fuerza laboral a cargo de Ministerio de Trabajo y Previsión Social**

La modernización administrativa del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en el marco del programa de modernización general del estado, garantizan la conducción de las políticas gubernamentales relacionadas con el sector trabajo y con la previsión social.

A través de la Unidad de Asistencia Social a Trabajadores del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, se están llevando a cabo proyectos que fomentan y desarrollan la asistencia técnica y crediticia a personas que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, en comunidades rurales del interior del país y en áreas urbano marginales de la ciudad capital. Este trabajo se realiza con el apoyo de programas y proyectos de donaciones Trickle Up, fondo rotatorio y fondo solidario. Al mes de junio del presente año, se han creado 1,044 microempresas en varias comunidades de los Departamentos: Quetzaltenango, Quiché (Triángulo Ixil), Alta y Baja Verapaz, Totonicapán, Chimaltenango, Sacatepequez y Guatemala.

La Unidad de Atención al trabajador con Discapacidad, está desarrollando en 17 Departamentos de la República una labor similar a la relacionada en el párrafo beneficiando a trabajadores con discapacidad.

Fortalecimiento del Departamento Nacional del empleo, particularmente en: intermediación entre oferta y demanda de empleo, orientación vocacional a trabajadores nuevos y cesantes, promoción y difusión a trabajadores y empleadores sobre el servicio, control y seguimiento de los flujos migratorios laborales (emigración e inmigración), elaboración de propuestas de lineamientos de política de empleo, formación profesional y migraciones laborales, programas destinados a la reinserción de grupos espaciales de población económicamente activa al mercado de trabajo.

Se ha firmado recientemente un Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Trabajo, el Fondo Nacional para la Paz y la Organización Internacional para las Migraciones para el apoyo a la reinserción laboral de los desmovilizados de la Policía Militar Ambulantes extraordinaria, en cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Recientemente la Secretaría de la Paz, ha solicitado al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el apoyo a la inserción de los ex-combatientes de la Unidad Revolucionaria Guatemalteca (URNG), al mercado laboral, en cumplimiento de los acuerdos de Paz.

La creación de condiciones y ambientes de trabajo adecuado para la salud de la población trabajadora, así como la promoción y capacitación de los grupos vulnerables integrados por los trabajadores juveniles, mujeres y discapacitados. (Véase Inversión para producir mejor, políticas y lineamientos de acción y política laboral/Programa de Gobierno 1996-2000, páginas 107 y 115).

Con la cooperación holandesa y de la OIT (Oficina Costa Rica), se trabaja en el desarrollo de un programa de capacitación de trabajo productivo, que tiende a capacitar a los sectores rurales que viven en condiciones de máxima pobreza, para que puedan desarrollar tareas agrícolas en sus pequeñas parcelas que les permitan obtener algunos ingresos; el programa comprende la dotación de pequeños financiamientos hasta por dos años. Este programa replicará la experiencia de uno similar desarrollado en Honduras.

### **Orientación para la Política de Capacitación Técnica y Formación Profesional desde la perspectiva Laboral.**

Corresponde al Estado el diseño de la política de capacitación técnica y formación profesional de los trabajadores. La ejecución de los programas de capacitación será competencia de los órganos privados y oficiales correspondientes.

El Sistema Nacional de Capacitación Técnica y Formación Profesional propiciará la ejecución de acciones destinadas a iniciar los programas de educación, capacitación y tecnificación extraescolar, así como programas de capacitación en comunidades y empresas y en el área rural, programas destinados a mejorar la capacidad de gestión empresarial y a incrementar la calificación diversificada y productiva de los recursos humanos. Promover y presentar una iniciativa de ley que norme la formación profesional a nivel nacional. (Acuerdo sobre cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de Paz).

Por último se menciona que dentro del proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, se desarrolla el foro denominado Encuentros para la Actualización, en el cual están representadas más de 31 organizaciones (gobierno, URNG, sector privado, ONG,s, trabajadores, etc.), en cuyo seno actualmente discute el tema de la capacitación laboral, en búsqueda de los mejores senderos para el correcto desarrollo del país.

# **REPÚBLICA DE HONDURAS**

**SECRETARIA DE ESTADO EN LOS DESPACHOS DE TRABAJO Y  
SEGURIDAD SOCIAL**

## **I. Capacitación Laboral Y Formación Profesional**

Con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económico, de elevar el nivel de vida y satisfacer las necesidades de mano de obra así como de resolver el problema del desempleo y subempleo. La Secretaría de Trabajo, a través de la Dirección General de Empleo decide suscribir un convenio con el Instituto Nacional de Formación Profesional INFOP con el propósito de aumentar la calificación de la fuerza del trabajo hondureña y su inserción satisfactoria al mercado laboral, comprometiéndose ambas instituciones a investigar las necesidades de capacitación de la fuerza de trabajo con el objeto de diseñar y proponer políticas de formación profesional, extendiéndose tal compromiso a programar cursos especiales destinados a la capacitación de las personas minusvalidas, donde el Ministerio del Trabajo tiene la obligación de cumplir con ciertas disposiciones entre las cuales esta la de facilitar mensualmente la información estadística en materia de empleo.

Esta Secretaría cuenta también con una Unidad de Capacitación dirigida a brindar charlas al sector laboral y al sector empleador sobre las diferentes normas laborales establecidas en el Código de Trabajo.

La formación profesional no puede quedarse al margen de las corrientes de modernización, debe enfrentar el reto de transformas y modernizar sus estrategias y sistemas de trabajo, orientado su actividad en función de los cambios micro y macro-económicos y comprometiendo a los distintos actores de la sociedad en la obra de una formación para el trabajo que coadyuve a la búsqueda del bienestar social.

Las nuevas tendencias en la formación profesional deben traducirse en una mayor articulación que establecen las instituciones de formación profesional con la demanda de mano de obra, que exige el mercado de trabajo de acuerdo a la actividad productiva. En otras palabras las instituciones que dirigen la Formación deben orientar sus servicios de capacitación en respuesta a las exigencias de la adopción de nuevas tecnologías por parte de la empresa.

Con estas tendencias los servicios de formación profesional ahora conforman un despliegue de eventos, que van desde la enseñanza de manualidades hasta la capacitación en grandes unidades de producción para la exportación.

Sin embargo queremos dejar claro que Honduras necesita avanzar mucho en este campo y mientras la empresa privada, trabajadores y gobierno no agrupen esfuerzos dirigidos a mejorar y ampliar los servicios de capacitación, los problemas del empleo y subempleo continuarán en las mismas circunstancias.

## **II. Información Y Orientación Laboral**

Si bien los servicios de empleo obviamente no generan puestos de trabajo, si cumplen una actividad importante proporcionando mayor claridad o transparencia del mercado de trabajo, al ofrecer información y orientación a los trabajadores y empleadores sobre los requerimientos y disponibilidad de recursos humanos.

La política en cuestión esta dirigida a superar a los deficientes usuales de los servicios de empleo tanto por el lado de la oferta como por la demanda.

La información que brinda la Dirección General de Empleo a las personas que buscan insertarse en el mercado laboral, le hace con la finalidad de que las mismas tengan las posibilidades de encontrar un trabajo acorde a sus capacidades y actitudes.

Esta labor se realiza a través del nuevo Servicio de Técnicas y Búsqueda de Empleo, la cual se realiza desarrollando una serie de charlas informativas a egresados de los diferentes centros de segunda enseñanza y a los solicitantes de empleo que diariamente llegan a esta Dirección.

Parte de la Orientación Laboral contribuye a detectar aptitudes, capacidades, gestos y aspiraciones de los interesados, de forma tal que se conozcan sus habilidades y limitaciones para ser usadas en la orientación laboral fundamentalmente en las pruebas psicotécnicas y las entrevistas, el resultado de ambos aspectos permite hacer una primera idea de los problemas de inserción de los solicitantes de empleo.

Otro de los mecanismos utilizados para informar sobre las vacantes de empleo y sobre la oferta de mano de obra son los medios de comunicación entre los cuales están ciertos canales de televisión, radio emisoras y programas especiales de algunas iglesias tanto católicas como cristianas; así como carteles informativos y trifolios.

### **III. Reinserción Productiva De La Fuerza De Trabajo**

La productividad está condicionada a diversos factores, como por ejemplo el aumento de los mercados internos, las tecnologías empleadas, la división del trabajo, y obviamente la calidad y la cantidad de los recursos humanos.

Los resultados de la formación profesional son un elemento vital para desarrollar en los individuos la creatividad y la capacidad de encontrar espacios propicios para su acción productiva, y la oportunidad de obtener la formación ocupacional que le permita no sólo aprovechar oportunidades para insertarse en puestos de trabajo disponibles en los sectores productivos, sino también generar ocupación para sí, y empleo para otros, participando en la estructura y funcionamiento de los mercados productivos y de trabajo, con niveles tecnológicos básicos e intermedios.

### **IV.- Sistemas De Inserción De Cesantes Al Mercado Laboral**

Nuestro gobierno se ha comprometido con un desarrollo social productivo, y desde luego tener acceso al empleo como un factor importante que determina el ingreso y el bienestar de nuestro país.

La Dirección General de Empleo del Ministerio de Trabajo es la responsable de las políticas del empleo en Honduras por lo que gestiona un promedio de 3.500 empleos al año a través del Servicio de Colocación, sin embargo tales acciones no solucionan completamente el problema de desempleo si tomamos en cuenta los nuevos activos que cada año ofrece la oferta de trabajo y que no logran ubicarse en el mercado laboral, además de este medio existen otros que ayudan a disminuir el índice de desocupados en la población tales como:

**Agencias De Colocación:** De alguna manera contribuyen a disminuir la tasa de desempleo en nuestro país debido a que la mayoría logran ubicar a las personas con mayor experiencias y nivel educativo, requisitos exigidos por el empleador.

**Gobierno :** Logra insertar en sus instituciones a un sector de la población desempleada a través de las oficinas de Servicio Civil.

**La Autocolocación :** Es el medio utilizado por los desempleados quienes no necesitan intervención de terceros para su Colocación si no que lo hacen en forma directa.

Sistemas Directos De Medios De Comunicación: Este es un sistema que realizan los empresarios a través de diversos medios, éstos exponen en los anuncios publicitarios de la radio, la televisión y el periódico las vacantes que hay en sus empresas, además de utilizar recomendaciones de personas sin empleo que tienen sus familiares o amigos.

Fondo Hondureño De Inversión Social (Fhis): Ejecuta proyectos de generación de empleo a nivel nacional y en diversas actividades económicas un buen porcentaje de hondureños en el sistema informal de la economía.

#### **V.- Políticas Destinadas Al Aumento De La Productividad**

La Secretaría de Trabajo y Seguridad Social pensando en mejorar la calidad de la mano de obra y por consiguiente aumentar la productividad del país, ha realizado a través de la Dirección General de Empleo una serie de acciones entre las cuales está la firma del convenio con el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) con el objeto de preparar seminarios y cursos en áreas técnicas de acuerdo a las necesidades de las empresas. Asimismo el Servicio de Colocación de esta Dirección se ha convertido en un activo promotor de la vinculación entre empresas, trabajadores, instituciones capacitadoras del gobierno central y privadas y organismos que generan información sobre el mercado de trabajo, con el fin de obtener datos que contribuyan a reorientar la formación de mano de obra en el país.

Además la Ley nos faculta para realizar investigaciones sobre necesidades de calificación de la fuerza de trabajo en colaboración con las instituciones especializadas así como diseñar políticas de formación profesional de manera que promueva el desarrollo del recurso humano y su desempeño eficiente en el mercado laboral, lo que indudablemente conduce a lograr mayores niveles de productividad y competitividad en las empresas.

La modernización y el desarrollo de los países plantea en el panorama mundial de la globalización de la economía, nuevos desafíos en los cuales se destaca el mejoramiento del nivel de calidad del recurso humano, como lo exige el nuevo orden económico.

# **MÉXICO**

**SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**  
**Coordinación General de Políticas , Estudios y Estadísticas del trabajo**

## **Políticas Activas del Mercado de Trabajo**

---

Durante los últimos años la política laboral del Gobierno Federal se ha orientado a reforzar la capacidad de ajuste y adaptación de los trabajadores y empresas al nuevo entorno económico-laboral, así como a fomentar el incremento de los niveles de productividad y competitividad como el medio para propiciar mayores niveles de empleo, mejores salarios y elevar el bienestar de los trabajadores.

En este sentido, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) ha implementado una serie de políticas activas enfocadas a mejorar la vinculación entre la oferta y demanda de empleo, así como a contribuir al desarrollo de recursos humanos y al mejoramiento de las condiciones del trabajo, mediante el impulso a la capacitación y la productividad.

### **Historia**

El diseño e implementación de políticas activas en el mercado de trabajo tiene su origen en 1984 cuando el Gobierno Federal estableció el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT), el cual tenía como objetivo apoyar los esfuerzos de ajuste estructural y aminorar sus costos sociales, asimismo estaba dirigido tanto a trabajadores desplazados como a desempleados en general.

Años más tarde, en 1987, y con el propósito de apoyar la implementación de este tipo de acciones, la STPS inició el Proyecto de Capacitación de Mano de Obra (PCMO) 1987-1992, el cual tenía como propósitos: reducir las limitaciones impuestas al crecimiento económico por las insuficiencias de calificación de los trabajadores desplazados y desempleados; ampliar las oportunidades de capacitación; elevar la productividad del trabajo y fortalecer las actividades de capacitación y la productividad en el interior de las empresas.

Los resultados positivos del PCMO, así como la experiencia en su ejecución, formaron las bases para el diseño del Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo (PMMT) 1993-1997, el cual habría de dar continuidad a las actividades del PCMO, y al mismo tiempo profundizar en su acción, ampliar su cobertura e incorporar nuevas estrategias de operación.

El PMMT fue diseñado con el objetivo general de promover el crecimiento económico, así como de reducir los costos de la movilidad laboral y los ajustes del mercado del trabajo mediante empresas; la reducción de los costos en que incurren los trabajadores en la búsqueda de empleo y empleadores en su contratación; el incremento de las oportunidades de capacitación para los trabajadores desempleados; el mejoramiento de la disponibilidad, oportunidad y difusión de la información sobre el mercado laboral, y el incremento de la capacidad institucional para dar seguimiento a las transformaciones del mercado de trabajo y para diseñar, evaluar e instrumentar políticas y programas referidos a ese mercado.

Los resultados alcanzados mediante la implementación del PMMT propiciaron que el Gobierno Federal y en particular la STPS busque la consolidación del proceso iniciado por el PCMO y continuado con el PMMT, mediante la implementación del Programa de Modernización del Mercado Laboral (PMML) 1997-2001.

El PMML tiene como objetivo facilitar la movilidad, elevar la empleabilidad y mejorar la productividad de la Población Económicamente Activa (PEA) mediante acciones enfocadas al fortalecimiento y aplicación eficiente de las políticas activas del mercado de trabajo que incluyen la ampliación eficiente de las políticas activas de los apoyos técnicos y económicos a la capacitación de trabajadores desempleados y desplazados, así como a trabajadores en activo en micro, pequeñas y medianas empresas que requieren

mejores niveles de calificación en sus puestos de trabajo para contribuir a elevar la productividad y competitividad de este tipo de empresas.

### **Políticas activas**

Así, en el marco del PMML, y con el propósito de fortalecer las políticas activas del mercado del trabajo, la STPS ha desarrollado diversas acciones entre las que destacan:

#### **Programa Calidad Integral y Modernización**

Través del Programa Calidad Integral y Modernización (CIMO) se proporciona asistencia técnica y apoyos financieros a programas de capacitación y productividad en micro, pequeña y medianas empresas, a fin de incrementar la productividad de las empresas para mantener y aumentar el empleo, desarrollar sus recursos humanos y mejorar las condiciones de trabajo, al tiempo que, con la difusión de las experiencias, se pretende producir un efecto multiplicador en otras empresas con características similares.

De acuerdo con las necesidades del aparato productivo, el programa CIMO se ha orientado a aspectos tales como el desarrollo de habilidades múltiples, la participación de los trabajadores en la toma de decisiones dentro del proceso productivo y al desarrollo de capacidades para el aprendizaje continuo. Asimismo, se ha dado gran importancia a proyectos que contemplan la interacción de micro, pequeñas y medianas empresas de una misma rama o que son proveedoras de empresas más grandes, a fin de desarrollar estrategias de mejoramiento.

El programa CIMO opera mediante una red de 62 Unidades Promotoras de Capacitación (UPC) y ocho subsedes, ubicadas en todas las entidades federativas del país en coordinación o dentro de las instalaciones de organizaciones empresariales intermedias.

El esquema de operación del programa CIMO promueve la participación activa de las empresas, especialmente debido a que éstas absorben parte de los costos de la capacitación o de la consultoría, lo cual ha demostrado ser un medio eficaz para que los empresarios y los directivos se comprometan y por tanto aumente el impacto de las acciones.

Por otra parte, la flexibilidad del programa CIMO ha permitido una vinculación más ágil con programas de orientación y asesoría que llevan a cabo otras dependencias e instituciones tales como BANCOMEXT, SAGAR y la fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, COMPITE, y de la SECOFI, así como otros programas que se desarrollan en coordinación con los gobiernos estatales y municipales.

Si bien el programa CIMO inició en 1988 como un proyecto piloto, en los últimos años ha tenido un rápido crecimiento. Mientras que entre 1988 y 1993 asistieron en total 305 mil trabajadores a cursos apoyados por el CIMO, en 1994 el número de trabajadores ascendió a poco más de 150 mil, en 1995 a 368 mil, en 1996 en 1997 a más de 500 mil en cada año, y para 1998 se estima un volumen de alrededor de 500 mil trabajadores beneficiados.

#### **Servicio Nacional de Empleo y Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT)**

Las acciones del Servicio Nacional de Empleo (SNE) se dirigen a vincular a los demandantes de trabajo con las necesidades de mano de obra del aparato productivo, promoviendo la inserción productiva de los trabajadores y la oportuna interacción entre ellos. Busca además, reducir los tiempos y costos de la colocación de trabajadores mediante el desarrollo y la coordinación de los diversos agentes que intervienen en

el mercado de trabajo y promover la capacitación y reentrenamiento a fin de favorecer la incorporación de la población desempleada al sector productivo e incrementar la productividad laboral.

El SNE inició sus actividades en 1978 y con la puesta en marcha del Programa Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT), a mediados de 1984, su cobertura se amplió hasta alcanzar 38 oficinas, cantidad que ha ido incrementando hasta llegar a su estructura actual de operación con la que son atendidas 1.200 localidades en todo el país, a través de una red de 99 oficinas ubicadas en 83 ciudades de los 31 estados y el Distrito Federal.

El objetivo del PROBECAT es proporcionar capacitación a quienes se encuentran desempleados o desplazados con el fin de que satisfagan los requerimientos de calificación de la mano de obra que demandan las empresas.

Las principales modalidades de atención del PROBECAT son:

*Capacitación mixta.* Consiste en la realización de cursos a petición expresa y en coordinación con el sector empresarial, para satisfacer requerimientos específicos de personal calificado. Su duración es de uno a dos meses, en los cuales las prácticas ocupan entre 60 y 70% del tiempo total del curso.

En esta modalidad, las empresas participan en el diseño de los contenidos temáticos del curso de acuerdo a sus requerimientos, cubren los honorarios de los instructores, adquieren un seguro contra accidentes de trabajo para los becarios, proporcionan material didáctico y apoyo para transporte; asimismo, se comprometen a contratar por lo menos 70% de los egresados.

*Capacitación escolarizada.* La capacitación se imparte a desempleados en una aula, la cual dura de uno a tres meses. Los cursos responden a las necesidades productivas que detectan los SEE. En el período de capacitación las personas reciben una beca equivalente al salario mínimo regional, ayuda para trasportación y asistencia médica básica.

*Capacitación para el autoempleo.* Se lleva a cabo en planteles educativos y es similar, en forma y duración, a la modalidad escolarizada, aunque se ajusta sus criterios de selección a grupos de mayor rezago educativo y social; esto es, está orientada a facilitar que los egresados de los cursos desarrollen un trabajo por cuenta propia.

*Capacitación para apoyar iniciativas locales de empleo.* Busca mejorar la productividad laboral de grupos productivos de escasos recursos, para mantener o incrementar el empleo y los ingresos de quienes integran dichos grupos.

*Capacitación basada en competencia laboral.* Es básicamente escolarizada; sin embargo, se diferencia de ésta en los contenidos de la currícula, ya que tiene un mayor enfoque práctico y está diseñado para desarrollar aptitudes que permitan desempeñar funciones productivas en diferentes contextos de trabajo.

### **Mecanismos de vinculación y ajuste de los mercados de trabajo**

Los mecanismos de vinculación y ajuste de los mercados buscan la coordinación del Gobierno Federal con los gobiernos estatales y municipales para:

- Difundir con agilidad información sobre el mercado laboral

- Captar y vincular a los oferentes con los demandantes de empleo
- Apoyar a los trabajadores desempleados para que adquieran nuevos conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes.

### **Evaluación y desarrollo Institucional**

La evaluación de desarrollo institucional integra diversas actividades de apoyo, definición de criterios y normas de operación y planeación estratégica para los programas prioritarios del PMML. Las tareas desarrolladas han contribuido a la obtención, generación y difusión de información sobre el mercado de trabajo, así como a mejorar la capacidad en apoyo al diseño, aplicación y evaluación de políticas del mercado de trabajo en coordinación con diversas instituciones como el INEGI, CONAPO y el COLEF.

### **Programa de Impulso a la Investigación Laboral**

El Programa de Impulso a la investigación Laboral (PIMLA) busca profundizar en el conocimiento del mercado laboral mediante la integración y coordinación sistemática de los esfuerzos que, en materia de investigación, realizan en forma independiente los diversos agentes interesados en el tema como académicos, investigadores, profesionales, funcionarios públicos, entre otros.

Para ello, se diseñaron las siguientes estrategias y líneas de acción:

#### Estrategias:

- Impulsar y promover una mayor cobertura y calidad de las investigaciones.
- Establecer mecanismos de coordinación con los diferentes agentes que realizan el análisis del mercado laboral.
- Propiciar la vinculación entre académicos, investigadores, centros de investigación universidades y dependencias públicas.
- Promover la investigación de temas relevantes del mercado de trabajo, orientándola al fortalecimiento y diseño de políticas.

#### Líneas de acción

- Invitar a organizaciones académicas y centros de investigación a que propongan candidatos para integrar la Red Nacional de Investigaciones del Mercado Laboral.
- Crear el Premio Nacional de Investigación Laboral como un reconocimiento a los trabajos más destacados. Se otorgarán dos premios: \$ 75.000 pesos y diploma al mejor trabajo de investigación, y \$50.000 pesos por diploma a la mejor tesis
- Otorgar apoyos a estudiantes tanto de licenciatura como de postgrado que realicen tesis sobre el mercado laboral. La STPS propondrá temas a las instituciones académicas y de investigación, y apoyará la consulta de sus acervos de información laboral.
- Integrar un Comité Evaluador encargado de asignar y evaluar los apoyos para tesis y otorgar los premios. Este Comité estará compuesto por Rectores de las universidades e instituciones de educación superior y por funcionarios de la STPS.
- Invitar a organizaciones académicas para que, a través de convenios, participen en el programa de apoyo a estudiantes de licenciatura y postgrado, así como en la integración de la Red Nacional de Investigaciones del Mercado Laboral.

- Llevar a cabo seminarios orientados a definir la temática de investigación que se considere relevante, con el fin de fortalecer el diseño de las políticas activas del mercado de trabajo que desarrolla la STPS, así como para vincular éstas con los programas que desarrollan los diversos sectores.
- Licitación de estudios entre consultores externos e instituciones de prestigio, y publicar los de mayor calidad. Elevar la calidad de la Revista Mexicana del Trabajo y los Cuadernos del Trabajo. Se les dará un enfoque académico y el arbitraje de los documentos estará a cargo de la Red Nacional de Investigadores.

Adicionalmente a las acciones arriba mencionadas, la STPS en coordinación con otras dependencias lleva a cabo:

### **Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación**

El Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETYC) se instrumenta a partir de 1995 en forma coordinada entre las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Educación Pública (SEP), y tiene como propósito desarrollar sistemas que permitan incrementar cuantitativa y cualitativamente, la capacitación para y en el trabajo. Establece como estrategia principal vincular de manera sistemática la planta productiva, el sector laboral y la comunidad educativa.

Asimismo, el Proyecto busca reorientar la oferta de los servicios educativos y de capacitación y aplicar una nueva estructura curricular modular basada en Normas Técnicas de Competencia Laboral (NTCL), con el propósito de atender con mayor eficiencia los requerimientos de las empresas, los trabajadores en activo y la población desempleada.

El PMTYC está integrado por cuatro componentes:

*Sistema Normalizado de Competencia Laboral:* tiene como propósito que el sector productivo defina y establezca las NTCL de carácter nacional por rama de actividad productiva o área de competencia y el Sistema de Certificación de Competencia Laboral, el cual tiene como objetivo promover el establecimiento de organismos certificadores y centros de evaluación competencia laboral que acrediten y certifiquen los conocimientos, habilidades y destrezas de los individuos sobre la base de las NTCL establecidas; éstos dos sistemas se desarrollan a través del Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER).

*Transformación de la Oferta Educativa:* tiene como objetivo modificar los sistemas de formación y capacitación para que se orienten por resultados y se basen en las NTCL, así como para que sean flexibles y faciliten a los individuos el tránsito entre educación y trabajo a lo largo de su vida productiva, acorde a los requerimientos de productividad y competitividad de la empresa.

*Estímulos de la Demanda de Capacitación y Certificación de Competencia Laboral:* su finalidad es apoyar el desarrollo del mercado de la formación basada en NTCL y la certificación de competencias laborales mediante el otorgamiento de apoyos económicos tanto a la población desempleada y trabajadores en activo, como a las empresas que participan y promueven estos procesos.

*Sistemas de Información, Evaluación y Estudios:* comprende el desarrollo de sistemas de información que generan las bases de datos para el registro de indicadores clave de los procesos de normalización, evaluación, certificación y formación, así como para evaluar a través de diversos estudios el impacto del Proyecto en su conjunto.

# NICARAGUA

## **Políticas de Fomento de Empleo Productivo en Nicaragua.**

---

### **Introducción:**

Nicaragua, país que ha venido experimentando en las últimas décadas una agudización de la crisis económica, no escapa a los problemas que aquejan a los países de la región en cuanto a la situación del empleo que es uno de los problemas más sentidos de la población, aún con los esfuerzos que se han hecho en pro del establecimiento de la paz social y la estabilidad laboral.

Uno de los fenómenos que continúa cobrando vigencia es la migración laboral de la fuerza de trabajo que abandona el país en busca de una oportunidad de empleo, lo que indica al gobierno la necesidad urgente de impulsar estrategias de desarrollo que tiendan a la creación de puestos de trabajo productivos así como impulsar políticas de capacitación y formación profesional para enfrentar de forma competitiva la flexibilización de los mercados laborales como producto de la internacionalización de las economías, todo ello contribuirá a bajar los altos índices de desempleo existentes en el país.

En los últimos estudios efectuados por el Ministerio del Trabajo sobre el comportamiento del mercado laboral mediante el análisis de las encuestas de establecimientos y las encuestas de hogares para la medición del empleo, se reflejan altas tasas de desempleo abierto (13.3% para el 97) y de subempleo (40.2 % para el mismo año), que demandan la necesidad de establecer políticas de fomento de empleo productivo que marquen una tendencia a reducir estas altas tasas.

### **I.- Marco Jurídico del Ministerio del Trabajo.**

El Ministerio del Trabajo de la República de Nicaragua, es el órgano público responsable de la Administración del Trabajo y de proponer, dirigir, controlar, ejecutar, aplicar y evaluar las políticas del Estado en materia sociolaboral: Empleo, salarios, higiene y seguridad ocupacional, formación profesional, promoción de cooperativas y formas asociativas de producción y servicios, según lo establece el artículo 1 de la Ley Orgánica de esta institución.

Asimismo, la ley No. 290, Ley de Organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo reafirma lo señalado en la Ley Orgánica del Ministerio del Trabajo y establece en su artículo 27 inciso a) lo siguiente: Al Ministerio del Trabajo le corresponde proponer al Presidente de la República, coordinar y ejecutar la política del Estado en materia laboral, de empleos y de capacitación de la fuerza de trabajo.

El Código del Trabajo de Nicaragua establece en uno de sus principios fundamentales, que el trabajo es un derecho, una responsabilidad social y goza de la especial protección del Estado. El Estado procurará la ocupación plena y productiva de todos los nicaragienses.

Para dar cumplimiento a lo señalado anteriormente, el Ministerio del Trabajo cuenta en su estructura orgánica con la Dirección General de Empleo y Salario, que es el órgano responsable de la ejecución, coordinación y evaluación de las políticas de empleo y de migraciones laborales, para lo cual, propone y, previa aprobación, ejecuta planes de utilización racional de Recursos Humanos y de promoción del Empleo, emite opinión respecto de los instrumentos de política económica, analizando la incidencia de su aplicación sobre la utilización y remuneración de la mano de obra, desarrolla acciones tendientes a promover la generación de empleo productivo, mediante la identificación de actividades susceptibles de producir dicho efecto; elabora, propone y previa aprobación, ejecuta acciones cuyo fin sea la regulación de las migraciones internas y externas de carácter laboral. La Dirección General propone contenidos y los fundamentos

económico-sociales de las normas legales que regulan el empleo, la organización del trabajo y las migraciones laborales. También esta Dirección General tiene responsabilidad sobre el análisis del mercado de trabajo y realiza estudios de corto plazo acerca de la situación ocupacional del país, determinando niveles de empleo, desempleo, subempleo, sus causas y efectos, la oferta actual y futura de mano de obra, la demanda de recursos humanos y el volumen y características de las migraciones laborales. La Dirección General de Empleo y Salario tiene a su cargo el Servicio Nacional de Empleo, cuya finalidad es colaborar en la determinación del balance de recursos laborales en los sectores y poner a disposición de trabajadores y empleadores un sistema gratuito de comunicación e intermediación que informa y ayuda a los primeros en la obtención de un empleo y a los segundos para la selección y reclutamiento de personal de acuerdo con los requerimientos del puesto de trabajo; desarrolla y valida pruebas ocupacionales.

También corresponde a la Dirección General de Empleo y Salario la atención a los programas especiales en el ámbito de la inserción laboral a las personas con discapacidad en cumplimiento a la Ley 202, Ley de Rehabilitación y equiparación de oportunidades a personas con discapacidad y la inserción laboral de mujeres desempleadas del sector urbano de las regiones priorizadas.

Entre los avances que presenta esta Dirección General está el levantamiento y análisis sistemático de las encuestas de hogares para la medición del empleo urbano y rural, que ha venido a mejorar el manejo de información en cuanto al comportamiento del mercado laboral. Se mantienen actualizados los índices de salarios mínimos y medios que paga el mercado laboral, sin embargo, se hace necesario continuar avanzando en el montaje de un sistema estadístico ágil y moderno que contribuya a la actualización de estos índices salariales, que permita el manejo del banco de recursos de forma organizada y que facilite la interrelación de variables relativas al comportamiento del empleo.

Asimismo, se necesita establecer un sistema de redes que logre agilizar las respuestas a la oferta y demanda de fuerza de trabajo en los servicios gratuitos de empleo que se atienden en los distintos Departamentos del país.

## **II.- Políticas orientadas a generar condiciones para la creación de empleos productivos.**

Entre los esfuerzos que el Ministerio del Trabajo ha venido haciendo en aras de promover el fomento del empleo productivo, se ha programado para este año un encuentro tripartito entre directivos de esta institución, entidades del Gobierno vinculadas con el trabajo, representantes de empleadores, de trabajadores y de Gobiernos Municipales, denominado "Políticas y Programas de Empleo en Nicaragua" para el mejor conocimiento y sensibilización de la situación y perspectivas del empleo en el país, identificación y discusión de opciones de políticas a la luz de la experiencia latinoamericana. Lo anterior es un indicativo de que en Nicaragua, las entidades vinculadas al tema del empleo están conscientes que la forma inmediata de bajar los altos índices de pobreza que existen en el país, es mediante la creación de empleo permanente y productivo y precisamente la generación de empleo productivo es uno de los principales objetivos de la política nacional.

En embargo, hace falta definir una política de Gobierno encaminada al fomento del empleo productivo que apunte hacia el establecimiento de prioridades en aquellos sectores de la economía que demandan una atención inmediata.

### **a.- Fomento de las Inversiones.**

En Nicaragua se han venido haciendo esfuerzos para sentar las bases para el desarrollo económico de la nación. Prueba de ello ha sido el avance observado en el mejoramiento de la infraestructura y el creciente

fortalecimiento de la empresa privada, factores que crean un clima favorable para la inversión nacional y extranjera. Es en ese espíritu que el Gobierno ha impulsado una serie de medidas tendientes a facilitar y proteger la inversión privada. Como un ejemplo se pueden citar la promulgación de la Ley de Inversión Extranjera, la creación de Zonas Francas que están reguladas por una ley especial, en la que se establecen incentivos especiales para los inversionistas como:

Excepción del 100% de impuestos fiscales.

Total Excepción de impuestos por exportación e importación.

Total excepción del impuesto selectivo al consumo.

Excepción de impuestos municipales, y

Excepción de impuestos para la importación de automóviles y otros equipos de transportación, entre otros incentivos.

Otro esfuerzo del Gobierno en pro de la inversión, es el fortalecimiento del Sector Agropecuario. Recientemente se formó un fondo revolvente de 60 millones de dólares para habilitar al sector empresarial campesino como una forma de contribuir al fomento del empleo productivo a los pequeños y medianos productores y de esta forma incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores del campo.

#### b.- Fomento Productivo de la Pequeña y Mediana Empresa.

El Ministerio de Economía y Desarrollo ha establecido estrategias y políticas de fomento a la pequeña, micro y mediana empresa en el ámbito de la asistencia técnica y la capacitación. De esta manera, dicha institución gubernamental contribuye al desarrollo de las mismas. Actualmente en el país existen 54,956 empresas micro y medianas.

Las estrategias en este sector están orientadas hacia la rápida creación de empleo sostenible, competitividad internacional, apoyo a la generación de exportaciones mediante la organización de las mismas, la asistencia técnica, mecanismos de financiamiento y promoción de calidad e innovación. Los objetivos principales de estas estrategias giran alrededor de la promoción y el fortalecimiento de las micro y medianas empresas a fin de que éstas sean cada vez más competitivas, promover una mayor y diversificada oferta de recursos financieros, promover una cultura de calidad total así como la creatividad e innovación empresarial.

#### c.- Bonificación e Incentivos a la Contratación de Mano de Obra.

Actualmente no existe en el país una política de incentivos a las empresas por contratar fuerza de trabajo en general. Sin embargo, en el capítulo XII del Código del Trabajo de Nicaragua, que está referido al derecho al trabajo de las personas con discapacidad, se establece en su artículo 200 que el Estado dará facilidades de carácter fiscal, crediticio y de cualquier otra índole a las empresas de discapacitados, a las que hayan establecido Departamentos mayoritariamente integrados por trabajadores discapacitados y a los que en cualquier forma favorezcan su empleo, capacitación, rehabilitación y readaptación.

#### d.- Fomento y gestión empresarial.

A través del Banco Central de Nicaragua, se han venido estableciendo medidas macroeconómicas que contribuyen al incremento del Producto Interno Bruto y a la estabilidad de la tasa cambiaria, que dan como resultado una tendencia hacia el crecimiento económico sostenido que se viene observando desde 1994, por lo que se puede asegurar que la economía nicaragüense ha venido corrigiendo los desajustes, observándose importantes avances en los últimos dos años.

### **III.- Políticas de empleabilidad.**

#### **a.- Capacitación Laboral y Formación Profesional.**

El Ministro del Trabajo de Nicaragua, de acuerdo a lo establecido por la Ley de Organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo, tiene la presidencia del Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), institución responsable de la formación profesional y la capacitación de trabajadores semicalificados, calificados, técnicos y mandos medios para los sectores productivos y mercado laboral en general.

En 1994 se creó la Comisión Interinstitucional MITRAB-INATEC, la que tiene entre sus principales objetivos el diseño de estrategias de inserción laboral a egresados de los programas especiales. Estos programas están orientados a la inserción laboral de mujeres desempleadas del sector urbano y de personas con discapacidad.

En cuanto al programa de la mujer, a partir de 1995 se ha proporcionado crédito a diez grupos de mujeres por año egresadas del programa de capacitación para que inicien su actividad empresarial, con esta acción se contribuye al apoyo en la formación de micro-empresas. Sinembargo, la cobertura es mínima en relación a la población de mujeres de demanda este tipo de asistencia, por lo que se necesita seguir gestionando la consecución de recursos para dicho programa.

De igual manera, el programa de inserción laboral de personas con discapacidad incluye la capacitación a los mismos, previa evaluación del tipo de discapacidad. Actualmente se viene ejecutando dicho programa mediante una campaña de sensibilización a empleadores para la ubicación laboral de este grupo. Esta campaña incluye spots publicitarios televisivos y presentación de videos a representantes de cámaras y grupos de empleadores públicos y privados.

Mediante el programa de ayuda internacional, el Gobierno tiene proyectado reforzar las capacidades del INATEC en el ámbito de la capacitación y la formación profesional, destinando dos millones de dólares donados por el Gobierno de Taiwán para la recalificación a Instructores de los Centros de INATEC, así como para mejorar las instalaciones físicas y el equipamiento de esta institución.

#### **b.- Información y orientación laboral.**

Se ha venido impulsando un programa de información y orientación para la mujer, sobre las posibilidades existentes en el mercado laboral a través de las áreas de orientación vocacional de los centros de INATEC, así como el

desarrollo de cursos de capacitación para las mujeres desempleadas del sector urbano.

#### **c.- Reinserción Productiva de la Fuerza de Trabajo.**

Dentro de la estructura del programa de Empleo, funciona el Departamento de Intermediación del Empleo, que está a cargo de la Agencia Pública de Empleo. Esta agencia presta sus servicios de colocación de forma gratuita y facilita al empleador la contratación del recurso humano mejor calificado para el puesto vacante y al trabajador desempleado la obtención de la mejor ocupación disponible de acuerdo con su capacidad y experiencia. Asimismo este departamento tiene la responsabilidad de la inserción laboral de Mujeres desempleadas del Sector Urbano y Personas con Discapacidad.

Hay que hacer notar que ambos programas de inserción laboral no cuentan con financiamiento para su ejecución, por lo que dichos programas no presentan avance en cuanto a los objetivos planteados de brindar atención prioritaria a estos sectores.

De acuerdo a lo establecido por el nuevo Código del Trabajo, esta instancia debe asumir la regularización del funcionamiento de las Agencias Privadas de Empleo. En cumplimiento a esta disposición, el Ministerio del Trabajo emitió una resolución ministerial, que demanda que la Dirección General de Empleo y Salario, autoridad competente para el registro, aprobación, supervisión y control del funcionamiento de las Agencias Privadas de Empleo defina los procedimientos administrativos para establecer el control de éstas. Esta instancia formuló un instrumento técnico que pretende regular el funcionamiento de dichas agencias. El reto ahora es poder impulsar dicho instrumento ya que si bien las bases técnicas están dadas, no existe financiamiento para su puesta en marcha.

d.- Sistema de Reinserción de Cesantes al Mercado de Trabajo.

El servicio Público de empleo se presta en todas las Delegaciones del Ministerio del Trabajo en el país, a excepción de las Regiones Norte y Sur del Atlántico de Nicaragua donde no existen dichas estructuras. Entre los principales problemas que enfrentan las Agencias Públicas de Empleo para la reinserción de los cesantes es que su cobertura es escasa debido a que ésta funciona con procedimientos tradicionales mediante la utilización de un sistema de tarjetas que dificulta la agilización y eficiencia del servicio. Sumado a esto se presenta el inconveniente que con frecuencia la oferta de que se dispone presenta niveles de instrucción escasos que no están en correspondencia con los requerimientos de las empresas.

Para superar estas dificultades, se hace necesario crear canales de comunicación fluida entre las empresas y fomentar el reciclaje de la mano de obra desempleada hacia ocupaciones de mayor dinamismo en el mercado de trabajo, impulsar estudios utilizando información recopilada en estas agencias de servicio público de empleo que posteriormente permitan el diseño de programas de educación no formal a través de entidades públicas y privadas. En síntesis, es de primer orden la modernización de los sistemas de servicio público de empleo para dar respuesta ágil a los requerimientos de mano de obra que demandan las empresas y poder dar atención efectiva a la oferta que busca su inserción laboral. Esto se lograría equipando el área con tecnología moderna que contribuya a superar el manejo de sistemas obsoletos mediante el uso de computadoras y sistemas de redes de información electrónica y a través la capacitación a los funcionarios de las agencias de empleo del Ministerio del Trabajo, a fin de que estén en capacidad de ofrecer un servicio de alta calidad. Se necesita modernizar el sistema administrativo, para agilizar los trámites y los flujos de información. Asimismo, la asistencia técnica de manera sostenida es fundamental para alcanzar los niveles de desarrollo esperados.

e.- Políticas Destinadas al Aumento de Productividad en las Empresas.

El Ministerio del Trabajo ha venido realizando acciones tendientes a crear las bases para el incremento de la productividad del trabajo a través de servicios de consultorías que contribuyen con el aprovechamiento racional de los recursos materiales y humanos de las empresas, tales como determinación de medidas de trabajo, organización ocupacional y salarial, sistemas de pago a fin de incidir en la elevación de los niveles organizativos y de eficiencia que al mismo tiempo conlleven a la reducción de costos y favorezca la posición competitiva de las empresas y el equilibrio financiero de las mismas.

Las acciones de capacitación a través de la formación profesional también contribuyen a que los recursos humanos experimenten una mejora en la productividad expresada en su propio desarrollo personal al

sumnistrárseles los medios para mejorar su competencia laboral y amplíen el horizonte de sus oportunidades de trabajo.

# **PARAGUAY**

**MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO  
SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO**

### **Introducción**

El mercado de trabajo de Paraguay se caracteriza por poseer una estructura en la cual predomina el empleo rural (51%) y el empleo informal (44% del empleo urbano). Gran parte de la población se dedica a ocupaciones tradicionales de servicio que exigen bajo nivel de capacitación. La tasa de desempleo abierto es sólo del 8,5% pero la tasa de subempleo llega al 22% en algunas zonas.

En este contexto, el mayor desafío consiste en elevar el nivel de capacitación de la mano de obra y apoyar el desarrollo de las micro-pequeñas y medianas empresas que generan el mayor porcentaje de empleo.

El Ministerio de Justicia y Trabajo ha participado en la elaboración del diseño de distintos proyectos que tienen por objetivo mejorar el nivel de empleo, elevar la productividad y la producción del sector rural, y otros que facilitan líneas de crédito a las Pymes del sector industrial.

Estos proyectos; denominados Fondo de Desarrollo Industrial y Fondo de Desarrollo Campesino; son ejecutados por el Ministerio de Agricultura respectivamente.

Más recientemente, el Ministerio se ha abocado en la elaboración de un Proyecto de Empleo y Salarios que tiene por objetivo fomentar la creación de empleos y mejorar las condiciones de trabajo de la población.

Participa asimismo del Proyecto de Empleo Productivo de la OEA.

Otras acciones se refieren a proyectos de reforma del sistema de formación profesional y proyectos de fortalecimiento de los servicios públicos de empleo con énfasis en la modernización de las funciones de orientación e información laboral.

### **Descripción de Proyectos.**

#### **Fondo de Desarrollo Industrial:**

Es básicamente un programa de financiamiento de créditos a mediano y largo plazo para la inversión en el sector productivo a fin de fortalecer y dinamizar dicho sector. De esta manera se facilitaría la creación de empleos en el sector.

Es un fondo constituido con recursos internos y externos que son canalizados a las empresas del sector industrial a través de instituciones financieras intermediarias utilizando la modalidad de banca de “segundo piso”.

Más que un fondo financiero es todo un sistema de canalización de los recursos hacia los sectores productivos. Beneficia a las pequeñas y medianas empresas en formación. Financia la instalación, ampliación y/o modernización de las empresas productivas.

## Programa Multilateral de Cooperación Técnica sobre Empleo y Salarios

A fin de hacer compatible el aumento de salarios con el mejoramiento de la productividad de la mano de obra; el proyecto se propone en primer lugar dar a conocer la naturaleza del problema del empleo para crear una conciencia nacional de la problemática entre los principales actores sociales. Una vez tomada conciencia de la naturaleza del problema, el programa se propone facilitar la incorporación del objetivo empleo en la estrategia de desarrollo económico y social del país, tanto a nivel de propuestas concretas para orientar y promover la generación de empleos.

La estrategia del proyecto consiste en fortalecer las estadísticas e información sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y formar a los responsables de negociar la suba de salarios de forma que puedan converger criterios de aumento de salarios con aumento de productividad en el empleo.

Los principales actores involucrados son los responsables gubernamentales de la formulación y ejecución de políticas de empleo y salarios: Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio de Hacienda, Banco Central del Paraguay; además de los actores sociales - organizacionales sindicales, empresariales, organizacionales no gubernamentales, etc.

Dentro de las acciones directas de generación de empleo, el proyecto se propone realizar diagnósticos sobre la estacionalidad de la mano de obra, identificar actividades de exportación no tradicionales de alta generación de empleo y salarios, desarrollar metodología para evaluar el impacto empleo de los proyectos de inversión pública y facilitar todas estas informaciones para la toma de decisiones pertinentes.

En forma específica se propone generar información y capacitar a los sectores sociales para incorporar el criterio productividad en la fijación del salario mínimo y de los salarios en general.

## Programa de Formación y Capacitación Laboral

El Ministerio de Justicia y Trabajo lleva adelante el proyecto con financiamiento del BID. Su objetivo final es incrementar la productividad y el nivel de ingreso al mercado de trabajo formal mediante la consolidación y el funcionamiento eficiente del sistema de Formación y Capacitación profesional. Está orientado a mejorar las competencias de hombres y mujeres que conforman la población económicamente activa.

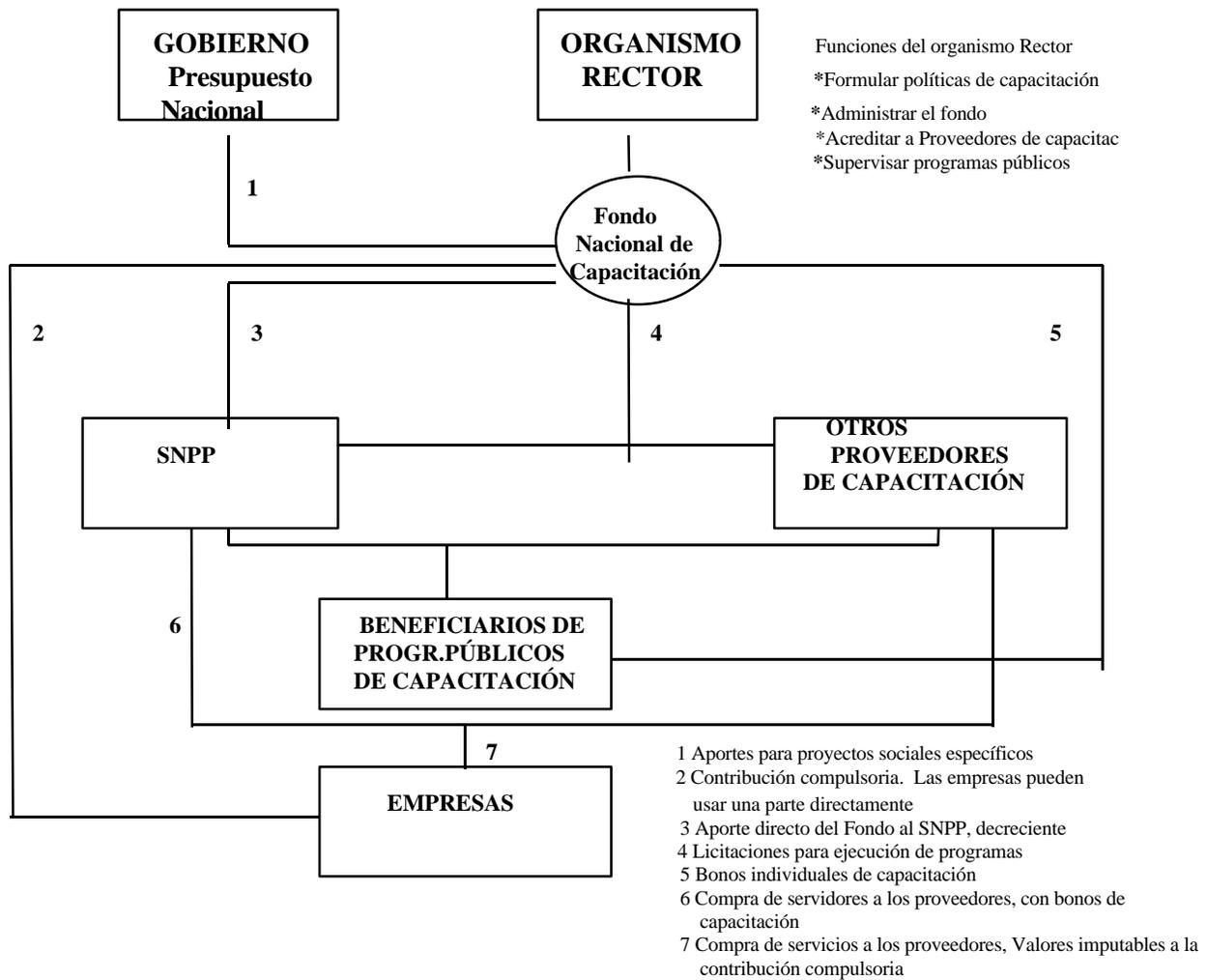
El programa creará el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, que ampliará la participación del sector privado en las funciones directivas y en la definición de políticas y ejecución de acciones de formación, de tal forma que la capacitación responda más efectivamente a las demandas y prioridades del sector productivo y de las empresas y trabajadores en general.

A los efectos indicados, podrán participar del programa todas las entidades públicas o privadas que hayan sido acreditadas por el órgano rector del sistema.

### **Principios Rectores Del Nuevo Sistema De Formación y Capacitación Laboral**

- Separación y autonomía de los organismos que regulan, financian y ejecutan las actividades de capacitación
- Ampliación de la competencia entre las instituciones proveedoras de capacitación

- Fortalecimiento de la demanda como fuerza motriz del sistema
- Intervención del estado para velar por la equidad social y la eficiencia del sistema
- Participación de los empleadores y trabajadores en la formulación de las políticas de capacitación
- Descentralización del sistema mediante la diversidad de la oferta institucional y el fortalecimiento de la demanda en las empresas



**REPÚBLICA DEL PERÚ**  
**MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN SOCIAL**

## ÍNDICE

### **Introducción**

#### **1. Políticas Orientadas A La Demanda**

##### **1.1 Fomento Productivo De La Pequeña Y Mediana Empresa**

1.1.1.1 Programa De Autoempleo Y Microempresa - Prodame

1.1.1.2 Objetivos

1.1.1.3 Descripción Del Programa

1.1.1.4 Ámbito Del Programa

1.1.1.5 Población Objetivo

1.1.1.6 Beneficios

#### **2. Políticas Orientadas A La Empleabilidad**

##### **2.1 Reinserción Productiva De La Fuerza De Trabajo**

2.1.1.1 Programa De Capacitación Laboral Juvenil - Projovent

2.1.1.2 Objetivos De Projovent

2.1.1.3 Principales Características Del Programa

2.1.1.4 Ámbito Del Programa

2.1.1.5 Población Objetivo

2.1.1.6 Beneficios

2.1.2.1 Programa Femenino De Consolidación Del Empleo - Profece

2.1.2.2 Objetivos De Profece

2.1.2.3 Descripción Del Programa

2.1.2.4 Ámbito Del Programa

2.1.2.5 Población Objetivo

2.1.2.6 Beneficios

##### **2.2 Información Y Orientación Laboral**

2.2.1.1 Sistema De Información Laboral - Proempleo

2.2.1.2 Objetivos

2.2.1.3 Descripción Del Programa

2.2.1.4 Ámbito Del Programa

2.2.1.5 Población Objetivo

2.2.1.6 Beneficios

2.2.2 Programa De Mejoramiento De Estadísticas Y Estudios Laborales

2.2.2.1 Descripción Del Programa

## **Introducción**

Un trabajo sistemático de construcción y análisis de estadísticas laborales efectuado en los últimos 20 meses por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS) del Perú<sup>11</sup>, permite concluir que el problema del empleo en el Perú no es tanto de desempleo abierto sino de acceso a empleos inadecuados, ya sea en términos de horas trabajadas o de ingresos generados. Es decir, de subempleo ligado a la pobreza, baja productividad e insuficientes niveles de capital humano.

La tasa de desempleo abierto urbano en el país se situó en promedio en 8.6% durante los tres primeros trimestres de 1997, experimentando un ligero incremento en comparación con el 8.2% registrado en similar período de 1996. Estos porcentajes se sitúan alrededor de los promedios de América Latina. De acuerdo a la OIT, el promedio simple de tasas de desempleo para la región durante los tres primeros trimestres de 1997 fue de 10% y el promedio ponderado fue de 7.6%<sup>12</sup>. Mas aún, una investigación reciente demuestra que cuatro quintas partes de este desempleo abierto es de naturaleza friccional. En efecto, sólo el 17% de estos desempleados permanecen en dicha condición por más de 10 semanas para el caso de Lima Metropolitana.

Por otro lado, la tasa de subempleo urbano en el Perú fue 41.8% en 1997, registrando un ligera mejora en relación al 42.6% estimado el año anterior. Estas cifras de subempleo son compatibles con las más recientes mediciones de pobreza, que para 1997 la situaban en 42.3%.

Tal como se muestra en el Cuadro 1, son los grupos de jóvenes y mujeres los que ostentan las mayores tasas de desempleo abierto y subempleo en el caso peruano. El segmento de 14 a 24 años de edad tiene una tasa de desempleo abierto de 13.7% y una tasa de subempleo de 46.5%. Por su parte, la fuerza laboral femenina tiene una tasa de desempleo abierta de 9.1% y una tasa de subempleo de 49.4%.

En ese sentido, el MTPS ha iniciado una serie de acciones con la finalidad de generar empleo a la población en condiciones más desventajosas. Con tal fin inició el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes - ProJoven y el Programa Femenino de Consolidación del Empleo - ProFece.

Asimismo, a fin de optimizar el funcionamiento del mercado de trabajo, el MTPS ha planteado como línea de acción prioritaria la provisión de información adecuada para que los agentes del mercado tomen decisiones eficientes. En ese sentido, se han iniciado los Programas Sistema de Información Laboral - ProEmpleo y el Programa de Mejoramiento de Estadísticas y Estudios Laborales - Promel.

### ***1. Políticas Orientadas A La Demanda***

#### **1.1 Fomento Productivo De La Pequeña Y Mediana Empresa**

##### **1.1.1 Programa De Autoempleo Y Microempresa - Prodame**

###### **1.1.1.1 Objetivos**

El objetivo general del programa es fomentar la generación de fuentes de trabajo a través de la constitución de micro y pequeñas empresas. Los objetivos específicos son: i) formalizar y legalizar a las micro y pequeñas empresas que ya operan en el país a fin de que tengan acceso a los recursos económicos y

---

<sup>11</sup> Las estadísticas laborales hasta hace dos años en el Perú eran de cobertura muy limitada (básicamente se circunscribían a la situación de empresas medianas y grandes de Lima Metropolitana y se construían con metodologías susceptibles de ser mejoradas).

<sup>12</sup> OIT (1997), "Informe, Panorama Laboral '97".

financieros del sistema formal y ii) capacitar a la población en aspectos referentes a la constitución y formalización de las empresas, laborales, tributarios y de gestión empresarial.

### **1.1.1.2 Descripción del Programa**

Prodame formaliza a micro y pequeñas empresas nuevas o que ya operan en el país, a fin de que tengan acceso a los recursos económicos, financieros, de capacitación y otros que ofrece el sistema formal.

Los componentes del programa son:

- a. Asistencia en la constitución de empresas, Se brindan servicios de constitución de empresas a bajo costo mediante convenios con instituciones públicas y privadas.
- b. Asesoría técnica, legal y tributaria a través de seminarios de carácter laboral, tributario, seguridad social, finanzas, costos, presupuesto, gestión, administración y similares que se desarrollan en coordinación con instituciones públicas y privadas.
- c. Sistema de Información para Micro y Pequeñas Empresas - SIPYME; Se brindan servicios de información sobre instituciones que otorgan capacitación, asistencia técnica a las Pymes, oportunidades de inversión, requisitos y procedimientos para obtener las licencias de funcionamiento en las municipalidades y autorizaciones y permisos especiales en las instituciones públicas, regímenes y obligaciones tributarias, estadísticas del Programa e instituciones de financiamiento y líneas de crédito.

### **1.1.1.3 Ámbito del Programa**

El ámbito de influencia del Programa es a nivel nacional, estando su ejecución a cargo de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, a través de 13 direcciones regionales.

### **1.1.1.4 Población objetivo**

Pequeñas y micro empresas en general, informales en particular y trabajadores interesados en constituir empresas.

### **1.1.1.5 Beneficios**

Reducir el tiempo y costo para la constitución de empresas a través de la simplificación administrativa y la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional.

## **2. Políticas Orientadas A La Empleabilidad**

### **2.1 Reinserción Productiva De La Fuerza De Trabajo**

#### **2.1.1 Programa De Capacitación Laboral Juvenil - Projoven**

##### **2.1.1.1 Objetivos de ProJoven**

- a. El propósito principal del programa es facilitar el acceso a jóvenes de escasos recursos al mercado de trabajo, a través de un proceso conjunto de capacitación y experiencia laboral, que responda a los requerimientos del sector productivo.
- b. El programa está concebido para que, además de lograr su meta social, eleve el nivel de competencia y eficiencia del mercado de capacitación, logrando una mayor interacción entre las instituciones de capacitación y las necesidades del sector productivo, demandante de fuerza laboral. Indirectamente, por lo

tanto, el Programa, apoya el proceso de modernización productiva del Perú, particularmente el de su pequeña y mediana empresa.

### **2.1.1.2 Principales características del Programa**

*ProJoven*, proporciona capacitación y experiencia laboral a jóvenes de escasos recursos en ocupaciones específicas de semi calificación demandadas por el sector productivo.

Para brindar a los jóvenes beneficiarios la capacitación y experiencia laboral en ocupaciones específicas, *ProJoven* selecciona a entidades de capacitación (ECAP) públicas y privadas, a través de un proceso de precalificación que evalúa, entre otros aspectos, la experiencia previa de la ECAP en materia de capacitación, su capacidad administrativa, de gestión y el nivel de sus recursos humanos. Aquellas que cumplen con los requisitos previamente establecidos forman parte del Registro de ECAP, y por lo tanto, pueden ofrecer cursos en las licitaciones que el programa convoca.

El programa está orientado por la demanda del sector productivo peruano y opera convocando a las entidades de capacitación precalificadas a participar en concursos públicos para que organicen e implementen cursos de capacitación, especialmente diseñados de acuerdo a los requerimientos del sector empresarial y en función de las características de los jóvenes beneficiarios.

Mediante procesos de licitación pública, *ProJoven* selecciona y contrata los cursos de capacitación para ocupaciones específicas de semicalificación cuya demanda está comprobada en el mercado. Esta comprobación se hace mediante cartas de intención que suscriben las ECAPs con las empresas, en las cuales éstas últimas ofrecen prácticas laborales subvencionadas con la remuneración mínima a los jóvenes. Estas cartas de intención deben ser adjuntadas por las ECAPs al momento de presentar el diseño de sus cursos. Gracias a estas cartas de intención el programa se asegura de contratar cursos que efectivamente sean requeridos por el sector productivo del país. Adicionalmente, se busca una coordinación entre el empresariado y las entidades de capacitación con respecto al contenido de los cursos, reduciendo de esta manera el divorcio existente entre la educación que se imparte en los institutos y las habilidades que se demandan en el mercado de trabajo.

La selección de cursos se establece en función de rigurosos criterios de calidad técnica y costos. A través de estos procesos que se convocan periódicamente se estimula la competencia entre las diversas entidades de capacitación, asegurando altos estándares de calidad y precios competitivos.

El objetivo de los cursos es lograr que los jóvenes participantes adquieran habilidades y competencias básicas para desempeñarse en una ocupación específica a nivel de calificación inicial o semicalificación. Los cursos tienen dos fases: la Fase de Formación Técnica y la Fase de Prácticas Laborales. La primera fase se realiza en las entidades de capacitación con la finalidad de desarrollar las habilidades vinculadas con los aspectos técnicos y de reforzar las actitudes indispensables para el trabajo. La segunda fase permite a los jóvenes adquirir experiencia suficiente en el oficio para facilitar su posterior proceso de búsqueda de trabajo, incluyendo la posibilidad de ser contratado en la misma empresa donde realizó las prácticas.

### **2.1.1.3 Ámbito del Programa**

Considerando las características del Programa que requiere, para operar con eficiencia, de la presencia significativa de empresas, de las ECAPs y concentración de jóvenes, su ejecución se realiza básicamente en las principales ciudades del país.

Sobre la base de criterios tales como volumen poblacional, cantidad y calidad de ECAPs, concentración de actividades productivas y capacidad operativa de la entidad ejecutora, se definió realizar la experiencia piloto en el ámbito urbano de las ciudades de Lima y Callao.

#### **2.1.1.4 Población objetivo**

El programa está diseñado para atraer a todos aquellos jóvenes, en edades comprendidas entre 16 y 25 años, que cumpla con las siguientes características:

- a. Pertenecen a hogares pobres
- b. Se encuentran en situación de desempleo, subempleo o inactividad forzosa
- c. Tienen secundaria completa como máximo nivel educativo
- d. Su situación ocupacional puede ser revertida mediante acciones de capacitación orientadas a mejorar las condiciones para postular a un empleo formal.

Por razones de factibilidad práctica, el Programa se focaliza básicamente hacia los estratos poblacionales que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, que habitan en las zonas urbano-marginales.

#### **2.1.1.5 Beneficios**

El beneficio principal es insertar a jóvenes de escasos recursos al mercado de trabajo. Adicionalmente, ProJoven permite elevar el nivel de competencia y eficiencia del mercado de capacitación, logrando una mayor interacción entre las instituciones de capacitación y las necesidades del sector productivo, demandante de fuerza laboral.

### **2.1.2 Programa Femenino de Consolidación del Empleo - ProFece**

#### **2.1.2.1 Objetivos de PROFECE**

El objetivo general es mejorar las condiciones de empleo e ingresos de las mujeres de bajos recursos agrupadas en Grupos Organizados de Oferta Laboral (GOOL).

Los objetivos específicos son: i) capacitar y formar a las mujeres integrantes de los GOOL de acuerdo con la demanda del mercado; ii) articular la demanda de servicios calificados y de productos de las empresas e instituciones con la oferta de servicios y productos de los GOOL; iii) implementar un sistema integral de información que apoye las transacciones de los GOOL con las empresas e instituciones y constituya la bolsa de empleo grupal; iv) sensibilizar a los empresarios e instituciones públicas y privadas en la realización de transacciones con los GOOL.

#### **2.1.2.2 Descripción del Programa**

- a. Capacitación y Tutoría para orientar las habilidades y elevar las competencias laborales de las mujeres.  
La capacitación se desarrollará en gestión y aspectos técnico-productivos a través de cursos, seminarios o talleres con contenidos directamente ligados a las necesidades del mercado. Mediante la tutoría, los GOOL serán asistidos en aspectos técnico-productivos, de gestión y/o para la organización del trabajo. La capacitación y/o tutoría se dirige a mujeres líderes de los GOOL con mayor capacidad de transmisión de conocimientos y habilidades técnico-productivas y/o de mercado. Con ellas se desarrolla la

capacitación horizontal mediante una estrategia de cascada: las líderes capacitadas transferirán los conocimientos adquiridos a otros miembros de los GOOL, bajo la supervisión de consultores contratados para tal fin.

- b. Articulación de oferta y demanda para concretar transacciones entre las empresas e instituciones públicas y privadas y los GOOL.

La articulación se efectúa a través de: i) la intermediación laboral grupal para la contratación y subcontratación de servicios; y ii) la promoción de la venta de productos de los GOOL. Para ello se identifica a las empresas o instituciones demandantes de estos servicios y productos; se efectúa la evaluación técnica de los GOOL, se presenta a los GOOL en las transacciones; se identifica las necesidades de capacitación y tutoría y se implementa ambientes apropiados para la exhibición de productos de los GOOL y la realización de sus transacciones con empresas e instituciones.

- c. Sistema de información Se organizará un sistema que contenga los registros de los GOOL evaluados técnicamente, las empresas e instituciones públicas y privadas demandantes, las instituciones de formación, los líderes formadores, las operaciones de articulación, una cartera de productos con especificaciones técnicas y otros datos. El sistema de información se mantendrá actualizado y estará integrado a los sistemas informáticos de los diferentes programas del MTPS.
- d. Promoción y difusión de los GOOL. Con el fin de sensibilizar al sector empresarial y a las instituciones públicas y privadas, se elaboran materiales impresos y audiovisuales; se realiza visitas y eventos de promoción; se difunde el registro de los GOOL; Se efectúa permanentemente coordinaciones inter e intra institucionales y se suscriben convenios que favorezcan las transacciones comerciales con los GOOL.

### **2.1.2.3 Ámbito del Programa**

Considerando las características del Programa que requiere, para operar con eficiencia, de la presencia significativa de empresas, entidades de capacitación y concentración de grupos organizados de mujeres, su ejecución se realiza básicamente en las principales ciudades del país. La experiencia piloto se realiza en Lima Metropolitana.

### **2.1.2.4 Población objetivo**

Mujeres de bajos niveles de ingreso y escolaridad, con necesidad de una capacitación técnica adecuada al mercado, en situación de desempleo o subempleo, tanto pertenecientes a organizaciones populares (clubes de madres, comedores populares, comités de vaso de leche, etc.) y microempresarias individuales, como potenciales trabajadores dependientes.

### **2.1.2.5 Beneficios**

Este Proyecto contribuye a satisfacer las necesidades de las mujeres de bajos recursos de zonas urbano marginales de Lima Metropolitana a través de la información de mercado y oportunidades de empleo, generación de ingresos, capacitación y tutoría adecuadas al mercado, capacitación por parte de líderes capacitadas, evaluación técnica.

De otro lado, el proyecto satisface las necesidades de servicios calificados y de productos de empresas y/o instituciones demandantes de servicios laborales y/o productos de los sectores textil, confecciones, artesanías y servicios.

## **2.2 Información y Orientación Laboral**

### **2.2.1 Sistema de Información Laboral - ProEmpleo**

### 2.2.1.1 Objetivos

El objetivo general del Programa es optimizar el funcionamiento del mercado laboral, logrando una mayor equidad del mismo, a través de una adecuada información a los agentes que intervienen. Los objetivos específicos son: i) reducir los costos de búsqueda de empleo para trabajadores y de reclutamiento de personal para empresas, ii) reducir el período de transición entre empleos para los trabajadores, iii) difundir información de calidad acerca de las variables del mercado laboral, a fin de mejorar las decisiones de los agentes, iv) aproximar la oferta de los trabajadores capacitados con la demanda laboral de las empresas.

### 2.2.1.2 Descripción del Programa

El Programa tiene tres componentes:

- a. Red de bolsas de trabajo. El objetivo de este componente es el facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda de mano de obra y se orienta a integrar ProEmpleo<sup>13</sup>, agencias privadas de empleo, Entidades de Capacitación, ONGs, Gremios, etc. interesadas en constituir centros de Colocación e Información Laboral (CIL), en una red denominada Sistema de Información Laboral. La integración implica, por un lado, interconexión en línea de todas las entidades a través de un sistema que operaría a través de Internet y ,por otro, la provisión de servicios de intermediación, información laboral y asesoría en la búsqueda de empleo.
- b. Producción y Difusión de Información Laboral. En este componente se generará información acerca del mercado laboral que sea útil y comprensible a los agentes que operan en el mercado de trabajo (trabajadores, empresas, jóvenes que buscan integrarse a la fuerza laboral y entidades de capacitación). La información que se generará será sobre empleo, remuneraciones y oferta de capacitación para diferentes ocupaciones y sectores de la economía.
- c. Asesoría en la Búsqueda de Empleo. Este componente se propone mejorar la empleabilidad de los trabajadores usuarios de las bolsas de trabajo, a través de la asesoría para la búsqueda de empleo. Esto incluye temas como: Elaboración de planes de búsqueda de empleo, curriculum vitae y entrenamiento para la entrevista personal.

Adicionalmente, el Programa ha considerado las siguientes líneas de acción estratégicas: i) fortalecimiento institucional de ProEmpleo ii) monitoreo y seguimiento del cumplimiento del marco regulatorio por las entidades integrantes de la red de información por parte de una unidad de asesoría técnica, que cumpliría el rol de operador central, iii) capacitación permanente a las personas que tengan la responsabilidad de dirigir los centros CIL iv) administración de los centros CIL sin dependencia administrativa del MTPS y generación progresiva de recursos de parte de cada CIL, para lograr la autosostenibilidad.

### 2.2.1.3 Ámbito del Programa

La meta que se ha establecido en el largo plazo para el sistema es contar con una red de bolsas de trabajo interconectadas a nivel nacional. En el caso de la ciudad de Lima, se proyecta instalar módulos de atención en coordinación con instituciones ligadas a la problemática de empleo local (centros de capacitación, ONGs, etc.), mientras que en provincias se reforzará la labor de las direcciones regionales del MTPS.

---

<sup>13</sup> Bolsa de trabajo del MTPS.

#### **2.2.1.4 Población objetivo**

Trabajadores jóvenes con bajos o medianos niveles de calificación, que tienen dificultades para acceder a un puesto de trabajo adecuado puesto porque desconocen las demandas de mano de obra de las empresas.

Jóvenes de bajos ingresos que no eligen adecuadamente la carrera a seguir porque no tienen suficiente información sobre las demandas del aparato productivo ni sobre la calidad de la oferta de capacitación.

Pequeñas y micro empresas que tienen dificultades para acceder a personal calificado de acuerdo a sus necesidades, incurriendo en altos costos de búsqueda.

Instituciones de formación superior que capacitan jóvenes que luego no consiguen insertarse en el mercado laboral, pues su especialidad no encuentra suficiente demanda en el aparato productivo.

#### **2.2.1.5 Beneficios**

El Sistema de Información Laboral (SIL) tendrá un impacto positivo sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo, al reducir los costos de adquisición de información de parte de los actores de estos mercados. Así mismo, reducirá los efectos de la falta de coordinación entre la oferta de habilidades y la demanda del aparato productivo, al proveer información crucial para las decisiones de los trabajadores y empresas en lo que concierne a empleo, capacitación y remuneraciones. Este efecto se traducirá en una mejora de los ingresos de los trabajadores, porque tendrán la información necesaria para capacitarse en áreas de alta demanda por el mercado. A su vez, las empresas podrán elevar su productividad al contar con trabajadores adecuados para los puestos que requieran cubrir. La experiencia es novedosa y las lecciones que se deriven de ella tienen importancia crucial para el diseño de políticas institucionales de las entidades de capacitación, así como la elaboración de políticas de empleo a un nivel macroeconómico.

### **2.2.2 Programa de Mejoramiento de Estadísticas y Estudios Laborales**

#### **2.2.2.1 Descripción del programa**

El MTPS considera que el diseño de una política coherente orientada a la promoción del empleo y los ingresos debe basarse en el conocimiento actualizado sobre estas variables, lo cual solo es posible si existe información estadística oportuna, confiable y representativa sobre el mercado laboral en el país.

En este marco, el MTPS se encuentra desarrollando el Promel, cuya finalidad es potenciar su capacidad de producción, análisis y difusión de información estadística, así como la elaboración e implementación de una propuesta de mejoramiento de los instrumentos estadísticos utilizados para la medición del empleo y los ingresos en el país. En particular, el Programa pretende introducir mejoras conceptuales y operativas en las principales fuentes de información con que cuenta este Ministerio, a saber: la Encuesta Nacional de Variación Mensual de Empleo, la Encuesta Nacional de Sueldos y Salarios y la Encuesta Nacional de Hogares. Estas dos últimas encuestas se ejecutan en convenio con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Adicionalmente, el Programa también ha contribuido a mejorar la capacidad de análisis económico-laboral del MTPS. Por ello, el programa se ha encargado de realizar estudios econométricos, que se han publicado trimestralmente en el Boletín de Economía Laboral. Asimismo, en los Informes Estadísticos Mensuales, se realizan análisis puntuales sobre temas de interés general y se dan a conocer cifras novedosas y

relevantes sobre el mercado laboral. Todos estos estudios tienen la finalidad de identificar problemas relevantes en el mercado laboral para orientar la discusión en torno a las políticas más adecuadas para su solución.

Los avances en el programa se han concentrado en la Encuesta Nacional de Variación Mensual de Empleo (ENVME) y la Encuesta Nacional de Sueldos y Salarios (ESS). En el caso de ENVME, esta se ha orientado el cuestionario de la encuesta hacia el estudio de temas de interés actual, dejando categorías obsoletas e incorporando nuevas y vigentes clasificaciones como el seguimiento de las modalidades contractuales. Así mismo, se ha ampliado la cobertura geográfica, de manera que actualmente se realiza a nivel nacional urbano, y en empresas de 10 y más trabajadores, es decir, en empresas pequeñas, medianas y grandes. En relación a la ENSS se ha ampliado su aplicación a empresas de 10 y más trabajadores, ampliando la muestra en 50% en las 25 principales ciudades del país, con la finalidad de tener, por primera vez, un dato de remuneraciones representativo a nivel de cada ciudad. Por último, se ha planteado como objetivo convertir la ENSS en un instrumento que permita conocer los niveles y evolución de las remuneraciones en mercados específicos; es decir, remuneraciones por ocupaciones.

# **URUGUAY**

**MINISTERIO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL URUGUAY**

## **Marco Institucional**

**Dirección Nacional de Empleo (DINAE):** Unidad Ejecutora del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, creada por Ley N° 16.320 de 1/11/1992, (reformulación: Ley N° 16.736 de 5/1/1996)

*Misión Institucional:* incidir en las formulación de Políticas Activas de Empleo y Formación Profesional.

Estrategias de la DINAE para el cumplimiento de su misión institucional: focalización y descentralización de las acciones, en base a la información que surge del Observatorio del Mercado de Trabajo y a los acuerdos que se establecen con otras organizaciones públicas y privadas para la ejecución de los diferentes programas.

**Junta Nacional de Empleo (JUNAE):** integrada en forma tripartita (gobierno, empresarios y trabajadores) asesora de la DINAE y administradora del Fondo de Reversión Laboral.

## **Descripción De Los Programas De Capacitación Laboral**

- a. Programas de Ejecución Centralizada
- b. Programas de Ejecución Descentralizada

- a. Programas de Ejecución Centralizada

### **a.1 Programa De Reversión Laboral Para Trabajadores Amparados Al Seguro Por Desempleo (T.S.D)**

**Finalidad:** el trabajador en seguro por desempleo accede a una orientación laboral a través de una entrevista personal o colectiva que, apoyándolo en la selección de un curso de capacitación laboral en función de sus conocimientos, aptitudes, experiencia y demanda del mercado laboral, le facilitan el perfeccionamiento de su calificación o su reversión.

#### **Estructura de funcionamiento:**

En Montevideo, capital del país donde tiene su sede la DINAE, la orientación laboral se desarrolla actualmente a través de la División de Formación Profesional (Departamento de Orientación Laboral).

En el interior del país, la orientación laboral se realiza a través de los Servicios Interior DINAE - Intendencias Municipales (S:I:D:I:) en las capitales departamentales respectivas.

La capacitación es impartida por Entidades de Capacitación públicas y privadas registradas en la División Formación Profesional mediante un procedimiento de licitación que realiza la JUNAE.

**Área de Aplicación :** Capitales departamentales y principales centros poblados del Interior del país.

**Resultados esperados:** Promover la reinsertión laboral de los T:S:D: facilitando su calificación o reversión teniendo en cuenta la demanda del mercado de trabajo.

**Estado del Programa :** en ejecución (en etapa de rediseño y reformulación)

**Tiempo de aplicación :** permanente

**Instituciones responsables de la gestión:** DINAE/GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

### **a.1.1. Programa De Colocación Laboral (Procol)**

Este Programa tiene el objetivo de apoyar la reinserción laboral de aquellos T.S.D. despedidos que han egresado y aprobado los cursos de capacitación del Programa de Reconversión Laboral.

Se ejecuta sólo en Montevideo realizando coordinaciones con Gremiales Empresariales, proporcionándoles a las empresas que así lo requieran listados con información referida a los trabajadores egresados.

### **a.2.- Programa De Capacitación Productiva**

**Finalidad :** apoyar demandas de capacitación provenientes de proyectos productivos sustentados por organizaciones gubernamentales o no gubernamentales.

**Estructura de funcionamiento:** Las organizaciones responsables presentan su proyecto a la División Programas Especiales de Empleo de la DINAE centralmente o en los S.I.D.I.

El Proyecto debe ser aprobado por la DINAE y la JUNAE.

La capacitación se realiza a través de una ECA seleccionada por la JUNAE mediante el procedimiento de licitación.

**Población objetivo :** trabajadores vinculados al proyecto en situación de:

- inestabilidad laboral
- dificultades de inserción laboral
- empleo con limitaciones

**Área de aplicación :** determinada por el área de desarrollo del proyecto productivo de la Ogs/ONGs.

**Resultados esperados :** dependiendo de las características del proyecto, se pretende un impacto positivo en el empleo: facilitando la inserción laboral, creando empleo, mejorando empleo.

**Estado del Programa:** en ejecución (en formulación procedimiento para el seguimiento y evaluación del Programa)

**Tiempo de aplicación:** permanente

**Instituciones responsables de la gestión:** DINAE/ Organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

### **b. Programa de capacitación de ejecución descentralizada (acordadas con instituciones de reconocida idoneidad en la materia)**

#### **b.1. Projoven**

#### **Programa de capacitación e inserción laboral para jóvenes.**

**Finalidad :** mejorar la empleabilidad de los jóvenes de menores ingresos mediante procesos de capacitación laboral articulados con las demandas del mercado de trabajo.

**Población objetivo :** jóvenes entre 15 y 24 años, sin empleo formal, que no culminaron la enseñanza secundaria provenientes de sectores de bajos ingresos.

**Estructura :** La Unidad Coordinadora del Programa (U.C.P.) realiza llamados a entidades capacitadores para la prestación de propuesta que contengan cursos de capacitación, pasantías y apoyo a la inserción laboral para los jóvenes.

Estas propuestas deben contener información relativa al mercado de trabajo local y a la gestión realizada por las ECAS que demuestren la posibilidad de concreción de las actividades previstas en el Programa.

La JUNAE selecciona las propuestas en base a la información que presenta la U.C.P.

**Resultados esperados :** facilitar la inserción laboral de los jóvenes y la ampliación de sus oportunidades de integración a la sociedad.

**Estado del programa :** en ejecución el cuarto llamado.

**Tiempo de aplicación:**

**Recursos comprometidos:**

**Instituciones Responsables:** DINAIE / MTSS

INJU / MEC (Instituto Nacional de la Juventud/Ministerio de Educación y Cultura)

## **b.2. Programa De Capacitación Para Trabajadores Rurales**

**Finalidad :** mejorar la empleabilidad del trabajador rural.

**Población objetivo :** Trabajadores que pertenecen al medio rural ya sea por su residencia o por el tipo de trabajo relacionado con un rubro productivo agrario; hombres, mujeres, jóvenes; sean desocupados o en actividad, dependientes o independientes, microempresa familiar (residentes en la zona donde está localizado el programa).

**Estructura y funcionamiento:** los soportes locales del programa son los Comités locales de apoyo a M.E.V.I.R. (Movimiento de erradicación de la vivienda rural insalubre); a partir de ellos se realiza la convocatoria a instituciones y actores locales interesados en participar en la gestión del Programa de Capacitación Laboral en su zona.

*Actividades del Programa:*

- a) Diagnósticos locales: aporta información sobre las características económicas y los rubros productivos de la zona que generen empleo, las necesidades de capacitación para mejorar la empleabilidad y los espacios de la economía local que permitan crear nuevos puestos de trabajo.
- b) Talleres de orientación a la capacitación laboral: orientados a brindar información acerca de las posibilidades del mercado de trabajo, a orientar y apoyar la toma de decisiones con respecto al empleo y al logro de la capacitación necesaria.
- c) Entrevista a los beneficiarios de la capacitación: brinda la información necesaria para que la capacitación responda a las necesidades reales y aptitudes de los trabajadores que les permitan situarse en mejores condiciones en el mercado de trabajo.
- d) Cursos de capacitación laboral.

**Área de aplicación:** once localidades del Interior del país y sus zonas de influencia.

**Resultados esperados:** mejorar la situación laboral de aprox. 1.000 trabajadores que residen en el medio rural aumentando la calificación de los mismos y favoreciendo la creación de puestos de trabajo.

**Estado del programa :** en ejecución (etapa piloto)

**Tiempo de aplicación :** un año (etapa piloto- a partir de 1997)

**Instituciones responsables de la gestión:** DINA E / JUNAE / MEVIR  
apoyando en la gestión de agentes locales

### **b.3 Programa Cinco**

#### **Capacitación integral y competitividad en MyPES.**

**Finalidad :** promover una política activa de empleo, consolidando la estructura ocupacional a través de la mejora de la competitividad de las micro y pequeñas unidades productivas, mediante la implementación de un programa piloto que permita experimentar una metodología de selección, ejecución y evaluación de proyectos de capacitación integral, atendiendo a sus diferentes funciones.

Está dirigido a micro y pequeñas empresas con al menos un año de actividad formal, integradas por 4 a 19 trabajadores ocupados, incluyendo directores y/o gerentes, que presenten razonables condiciones de viabilidad empresarial y no tengan posibilidades de autofinanciar trabajos de consultorías, asesorías o capacitación de su mano de obra.

**Estructura de funcionamiento :** el programa es gestionado por una Unidad coordinadora. Cuatro gremiales empresariales son contraparte; Cámara de Industrias, Cámara de Comercio, Asociación Nacional de Micro y Pequeños Empresarios, Confederación Empresarial del Uruguay.

A través de estas gremiales se presentan las empresas interesadas en acceder a los servicios que presta el Programa: Diagnóstico, Capacitación a medida y Asistencia técnica.  
La JUNAE selecciona las mypes en base a la priorización que presenta la UCP.

#### *Actividades:*

- a) Diagnóstico: una Institución de Diagnóstico y Asistencia técnica (IDAT) junto con empresarios y empleados definen un Proyecto de Desarrollo Empresarial (PRODEM) que contenga propuestas de capacitación.
- b) Capacitación a medida: una vez aprobado el PRODEM se contrata una ECA que implementa las acciones de capacitación a medida.
- c) Asistencia técnica: se realiza simultáneamente a la realización de la capacitación. La IDAT trabaja con el empresario en un rol de asesoramiento tanto sobre las mejoras posibles a introducir como las modificaciones de procesos a ejecutar y permite realizar un seguimiento a la capacitación recomendada.

**Área de aplicación:** Montevideo y diez localidades del Interior.

**Resultados esperados:** consolidar la estructura ocupacional de 100 mypes (fase piloto)

**Estado del Programa:** en ejecución (75 empresas seleccionadas, 710 trabajadores)

**Tiempo de aplicación :** un año (etapa piloto a partir de 1997)

**Instituciones responsables de la gestión:** DINA E / MTSS

Dirección Nacional de la pequeña y mediana empresa  
Ministerio de Industria, Energía y Minería

#### **b.4. Programa De Capacitación Para Personas Con Discapacidad**

**Finalidad :** Promover el acceso al empleo de personas con discapacidad por medio de la capacitación y rehabilitación ocupacional.

**Población objetivo:** mujeres y hombres entre 16 y 39 años con limitaciones en su situación laboral, preferentemente en situación de pobreza.

**Estructura de funcionamiento :** el programa es gestionado por una Unidad Coordinadora.

*Actividades:*

- a) Diagnóstico
- b) Fortalecimiento de la oferta
- c) Capacitación
- d) Apoyo a la inserción laboral
- e) Talleres Productivos

**Área de aplicación :** Montevideo y tres departamentos del Interior del país

**Estado del programa :** en etapa inicial de ejecución

**Tiempo de aplicación:** un año (a partir de 1998)

**Instituciones responsables:** DINA E / JUNAE  
ACJ - Asociación Cristiana de Jóvenes  
ONG's - Organizaciones de personas con discapacidad

#### **Proyecto: Sistema Nacional De Competencias Laborales**

La Dirección Nacional de Empleo, con la cooperación del Fondo Multilateral de Inversiones administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo, lleva adelante un proyecto dirigido a estudiar, diseñar y preparar la implementación de un sistema de normalización, formación y certificación en competencias laborales.

El Proyecto tiene como objetivo, contribuir a elevar la calificación de los recursos humanos nacionales y por su intermedio generar mejores condiciones de competitividad del sector productivo y de empleo del trabajador en un escenario de integración regional y apertura económica.

En el plano de los individuos, un sistema de competencias laborales favorece la movilidad de los trabajadores entre diversos sectores y les permite acreditar saberes para obtener los reconocimientos del caso a partir de su desempeño, independientemente de que los hayan obtenido mediante formación o en el puesto de trabajo.

Para las empresas estos sistemas suponen una mejora sustancial en la gestión de sus recursos humanos, reduciendo sus costos de selección y capacitación de personal y facilitando su vinculación con los sistemas de formación profesional.

El desarrollo de un sistema de Competencia Laborales se basa esencialmente en la participación de los actores de los sectores productivos y educativos en la definición de las normas de competencia y de los estándares de desempeño.

La Dirección Nacional de Empleo, si bien tiene la responsabilidad técnica y administrativa de ejecutar el Proyecto, ha constituido un Consejo Consultivo integrado con delegados de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), del Consejo de Educación Técnico Profesional (UTU), de las Gremiales Empresariales y de Trabajadores, de las Entidades de Capacitación y de CINTERFOR/OIT. Este consejo tiene a su cargo la propuesta de Sistema Nacional de Competencias a ser presentado como resultado del proyecto.

Como instrumento de apoyo a lo anterior, el Proyecto prevé el diseño y puesta en funcionamiento de un Registro Único de Entidades Capacitadoras.

*Líneas de acción:*

- 1) Estudiar los sistemas de competencias desarrollados en otros países, sus principales logros, problemas y condiciones de viabilidad, implementación y posible aplicación práctica en nuestro medio.
- 2) Realizar acciones de información y capacitación sobre competencias, dirigidas a docentes, especialmente de la formación profesional y a responsables de recursos humanos de empresas.
- 3) Desarrollar experiencias piloto de normalización, certificación y formación basada en competencias.
- 4) Diseñar una propuesta técnica y posibles estrategias de implementación de un Sistema Nacional de Competencias. Dicha propuesta será presentada y debatida en seminarios con los distintos actores vinculados al tema.

**REPÚBLICA DE VENEZUELA**

**MINISTERIO DEL TRABAJO**

**DIRECCIÓN GENERAL SECTORIAL  
DE EMPLEO**

## LA POLÍTICA DE EMPLEO EN VENEZUELA (1994-1999)

"El empleo productivo es el vértice donde confluyen la estrategia económica y la social".

Un Proyecto de País. Venezuela en consenso.  
CORDIPLAN.Feb.1995.

### Estrategias De La Política De Empleo.

La política de Empleo desarrollada por el Gobierno venezolano durante el período 1994 - 1999, tiene como referencia los lineamientos esbozados en el IX Plan de la Nación y los programas desarrollados por la Agenda Venezuela, orientado a la generación de empleo y elevar la calidad del mismo. Estabilización macroeconómica, creación de nuevos empleos y programas de capacitación dirigido a los jóvenes constituyen su eje central, reforzados por la promoción del consenso entre los actores sociales como esfuerzo necesario para la efectiva activación del aparato productivo.

Como estrategia de la política de empleo desarrollada se identifica el empleo inducido, el fomento de empleo, la capacitación formación profesional, la política salarial activa, la intermediación laboral y el fortalecimiento de los mecanismos institucionales del mercado de trabajo.

El empleo inducido constituye una estrategia orientada a garantizar condiciones económicas favorables para el desarrollo de la economía privada así como la generación de empleo a través del gasto público en inversión, con efectos significativos en el corto plazo a través de la activación del sector de la construcción, y de mediano plazo en el marco de la estrategia de industrialización y transformación productiva.

La Capacitación y la Formación Profesional como componente de la política de empleo, es concebida como la necesaria adecuación de calificación del recurso humano en atención a la demanda empresarial y del mercado, así como un instrumento para los jóvenes excluidos del sistema escolar para la inserción laboral. El órgano rector de la Formación Profesional es el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), adscrito al Ministerio de Educación y creado en 1959; se financia a través de tributos de las empresas (2% sobre la nómina salarial) y de los trabajadores (0,5% de sus remuneraciones) con aportes del Estado equivalente al 20% del monto anual recaudado por empresarios y trabajadores. Durante 1997 la acción capacitadora del INCE benefició a más de 280 mil participantes. En cuanto a la capacitación de la Juventud desocupada, ese organismo capacitó en los últimos cuatro años un total de 116.461 jóvenes.

En esta materia se ha destacado el Plan de Empleo Joven desarrollado por la Fundación Juventud y Cambio del Ministerio de la Juventud. Entre los logros del Plan se identifican: 90.000 jóvenes capacitados en 1996; se incorporaron 52.416 jóvenes en 1997 y se ofertaron 2.294 cursos; una cobertura que alcanza a 17 estados y más de 120 Municipios.

Igualmente en esta área se encuentra el Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes, que desarrolla el Ministerio de la modernización de su Servicio Nacional de Empleo con el desarrollo del Programa de Centros de Referencias y Apoyo al Empleo (CRAEs). El mismo, constituye una experiencia demostrativa del nuevo sistema de atención a la población desempleada orientada a brindar atención integral a los beneficiarios del Seguro de Paro Forzoso así como a los que se encuentran buscando trabajo por primera vez, que coadyuve por un lado, su reinserción en el mercado laboral y por otro mejore la calidad del empleo.

## **2.1. El Nuevo Subsistema De Paro Forzoso Y Capacitación Profesional.**

La necesidad de enfrentar la baja cobertura poblacional del actual sistema de Seguridad Social, así como de garantizar la eficiencia en las prestaciones o riesgos cubiertos, motivó al Gobierno nacional a elevar a la instancia del consenso entre los actores sociales, por la vía del tripartismo, la elaboración de la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral (LOSSI), publicada en Gaceta Oficial el 30 de Diciembre de 1997. Es así como en base al Acuerdo Tripartito sobre Seguridad Social Integral y Política Salarial (ATSSI) suscrito el 17 de Diciembre de 1997, se elaboran los lineamientos para el diseño de las Leyes que regirán los Subsistemas de la Seguridad Social, de la que posteriormente, resultará en la L.O.S.S.I.

La Ley Orgánica de Seguridad Social Integral establece que el nuevo sistema lo conforman los siguientes Subsistemas: Pensiones, Salud, Paro Forzoso y Capacitación Profesional, Vivienda y Recreación.

El Proyecto de Ley del Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Profesional, actualmente en espera de su aprobación a través de una Ley Habilitante concedida al Presidente de la República, fue el resultado del consenso tripartito, para el que se constituyeron Comisiones técnicas-tripartitas para posteriormente ser presentadas para su discusión al Congreso de la República.

El propósito de la nueva Ley del Subsistema, es amparar temporalmente la contingencia de cesantía y la capacitación profesional para la Reinserción Laboral. Su población objetivo son los trabajadores bajo relación de dependencia del sector privado urbano o rural que hayan perdido involuntariamente su empleo y se encuentren desempleados al momento de solicitar las prestaciones que otorga el Subsistema. Las prestaciones que brindará son: indemnización económica; Asistencia médica al afiliado y sus familiares calificados; Capacitación Profesional para la Reinserción Laboral; Servicio de Intermediación Laboral.

La Capacitación Profesional, es concebida como un instrumento dirigido a potenciar y ampliar las posibilidades de reinserción del cesante al mercado laboral. La misma, será de libre elección por el beneficiario en base a la oferta de capacitación y orientación impartida por las agencias de empleo, a través de las organizaciones de capacitación públicas, privadas o mixtas autorizadas para operar en el Subsistema.

El beneficio de Intermediación Laboral, comprende el desarrollo de los programas de Información y Orientación Laboral, así como la adecuación entre el perfil ocupacional del solicitante de empleo y el requerido por el empleador, realizados por las agencias públicas de empleo a fin de procurar su reinserción en el mercado de trabajo. Ofrecerá programas de información laboral, Orientación para la Capacitación, asesoría para el fomento de unidades asociativas y técnicas de búsqueda de empleo.

Las Agencias de Empleo del Ministerio del Trabajo, serán las unidades operativas de gestión del Subsistema coordinando la oferta y demanda de trabajo para la reinserción laboral del cesante beneficiario.

## **2.2. Centros De Referencia Y Apoyo Al Empleo.**

En el marco de cumplir con lo establecido en el ATSSI y en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSI), relativo al beneficio de la Intermediación laboral, y garantizar el proceso de transición hacia la nueva institucionalidad con la creación del Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social a partir del año 2000, el Ministerio del Trabajo en la actualidad desarrolla con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), su programa de creación de Centros de Referencia y Apoyo al Empleo (CRAEs).

El Programa, contempla: el diseño e implementación de un Sistema de Información Referencial con una amplia base de datos sobre diversos servicios de apoyo al empleo (entes capacitadores, ofertas de empleo, agencias privadas de colocación, programas de fomento a la microempresa); la inscripción en el sistema de Paro Forzoso y la creación de una ventanilla única de atención a los beneficiarios; 3. el diseño e implementación de un sistema de Bonos de Capacitación para la reinserción laboral, como instrumento que contempla el desarrollo de mecanismos de supervisión, aprobación, entrega e inspección de las instituciones o entes capacitadores.

Para la implementación del Programa CRAEs, el Ministerio del Trabajo cuenta con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo por un monto de \$500 mil. Los Centros de Referencia y Apoyo al Empleo se crearán en su fase inicial en las ciudades de Caracas, Valencia, Maracaibo y Puerto Ordaz estimándose su instalación en noviembre del año en curso; su objetivo general es procurar información y referenciación hacia distintos proveedores de servicios que faciliten la reinserción laboral y mejoren la calidad del empleo a través del estímulo a la capacitación profesional. Como experiencia demostrativa, se orienta a su expansión a nivel nacional en el marco de la Reforma de la Seguridad Social concretamente en el desarrollo del nuevo Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Profesional.

### **LOGROS Y DEBILIDADES DE LA POLÍTICA DE EMPLEO (1994 - 1998)**

Destacar los logros en materia de política de Empleo desarrollada durante el período en referencia, indiscutiblemente el más importante lo constituyen los acuerdos consensuales entre los actores sociales representados por las organizaciones de trabajadores, de empresarios y el Gobierno en materias de gran trascendencia permanentemente postergadas por su impacto político y social como son el tema salarial, prestaciones sociales y seguridad social. El Acuerdo Tripartito sobre Seguridad Social Integral y Política Salarial (ATSSI) del 17 de marzo de 1997; el Acuerdo Tripartito sobre Estabilidad en el Empleo y Salarios (ATES), suscrito el 3 de julio de 1997; y la Política de Empleo Concertada (PEC) del 16 de diciembre de ese mismo año.

Los programas de Capacitación laboral dirigida a los jóvenes excluidos del sistema escolar desarrollados por los Ministerios de la Juventud, Familia y el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) son acciones concretas evidenciadas en: 258. 877 jóvenes capacitados aproximadamente según informes del Ministerio de la Juventud y del INCE; el estímulo a la conformación de un significativo número de organizaciones no gubernamentales (ONGs) dedicadas a la capacitación; la descentralización y administración de los programas generadores de empleo con los gobiernos regionales y municipales entre los que se destacan el Plan de Empleo Joven, Fortalecimiento Social, Mejoramiento Urbano en los Barrios (PROMUEBA), Plan de Ocupación inmediata en los Barrios (PLOIBA), Inversión Social Local (PROINSOL) estos últimos adscritos al Ministerio de la Familia.

Finalmente, los promovidos y coordinados por el Ministerio del Trabajo como: 1. La Reforma de la Ley Orgánica del Trabajo; 2. La Reforma de la Seguridad Social; 3. La creación del Comité de Estadísticas Laborales, orientado al manejo oportuno y confiable de información sobre el mercado de trabajo. 4. La observancia y la promoción de la Ley de Integración de Personas Incapacitadas, de parte de los supervisores del trabajo. 5. La fijación del salario mínimo diferenciado para los jóvenes que estimule el empleo y la capacitación de éstos. 6. La fijación concertada del salario mínimo, publicado en Gaceta Oficial el pasado 19 de febrero del año en curso. 7. el fortalecimiento de la Intermediación laboral a través del desarrollo del "Programa Demostrativo de Centros de Referencia y Apoyo al Empleo". 8. La reorientación de la política de Capacitación Profesional a través del nuevo subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Profesional, concebido como un instrumento que integra la capacitación y el empleo orientado a facilitar la reinserción laboral y mejorar la calidad del empleo.

En cuanto a las debilidades de la política de Empleo, estas más allá de los esfuerzos realizados durante este período gubernamental persisten impactando negativamente en el desarrollo de los programas. Ineficiencia en la coordinación y gestión de la inversión pública generadora de empleo; carencia de integración programática y de esfuerzos en el diseño y ejecución de los programas; como resultado de lo anterior, dispersión y metas insatisfechas; deficiente relación entre programas de capacitación y requerimientos del mercado de trabajo; debilidad en el diseño eficiente y efectivo de instrumentos de seguimiento y control de los programas para la evaluación de impacto constituyen las limitaciones más resaltantes de la política de empleo en marcha.

Se ha avanzado significativamente a pesar del elevado número de desempleados para el primer semestre del año en curso 1.094.191 personas equivalente al 11.3%, de las carencias ligado a los recortes presupuestarios y la descoordinación existente. El acuerdo tripartito sobre Política de Empleo (PEC), puso de manifiesto el interés de los sectores y actores principales en la necesaria coordinación de esfuerzos para la generación de puestos de trabajo, incluyendo los gobiernos regionales y municipales.

## ANEXO N°3

### BASE DE DATOS Y PÁGINA WEB

#### INFORMACIÓN DE POLÍTICAS DE FOMENTO DEL EMPLEO PRODUCTIVO

##### Información Básica

Los antecedentes básicos requeridos para la elaboración de una base de datos que sirva de referencia acerca de las políticas de fomento al empleo se obtuvieron de informes de más de una docena de países. Dichos informes fueron generados por los mismos países, y dan cuenta de los programas de fomento al empleo en funcionamiento, y también de aquellos que se encuentran en proceso de trámite legislativo.

Sin embargo, pese a existir indicaciones generales acerca de los formatos y de contar con reportes más bien sinópticos de cada uno de los programas, los informes recibidos fueron bastante dispares entre países.

La información remitida directamente por los países se complementó con otra disponible de un estudio de recopilación realizado previamente directamente en Chile. En todo caso, está información es referencial, y puede ser modificada de acuerdo a las indicaciones que cada país realice acerca de los programas de fomento al empleo.

Toda la información fue compilada en documentos Word que tienen el inconveniente de no poder ser trabajados como registros independientes de una base de datos. Además se presenta la dificultad, de no contar con formatos estándar, y por ende no existe una uniformidad en la definición de las características propias de cada uno de los programas. Uno de los primeros pasos en el trabajo se orientó a determinar los elementos característicos comunes de cada uno de los programas.

Estas características comunes son los atributos que definen los campos de la base de datos que se diseñó, y los que definirán los potenciales criterios de búsqueda que se utilicen. Los atributos determinados son los siguientes:

1. País
2. Tipo de Programa
3. Nombre del Programa
4. Descripción
5. Beneficiarios
6. Financiamiento
7. Instituciones Comprometidas
8. Status

Para posibilitar el trabajo en ambiente de base de datos, se definió una matriz de doble entrada que se desarrolló en Excel. Los campos de la matriz están definidos por los 8 atributos definidos anteriormente, y los registros dan cuenta de cada uno de los programas operando en cada país.

##### **Descripción de la Base de Datos**

A continuación se detallan las características asociadas a cada uno de los atributos de la base de datos desarrollada en Excel.

1. País: define el país en el que se implementa el programa.

2. Tipo de Programa: se definieron los siguientes:

- Apoyo a Pymes
- Apoyo a Búsqueda de empleo
- Becas a Trabajadores
- Becas de Capacitación
- Capacitación
- Capacitación a Trabajadores
- Capacitación a Desempleados
- Creación Directa de Empleo
- Difusión
- Fomento Productivo
- Fomento a la Capacitación
- Fomento a la Contratación
- Indemnización por Despido
- Reconvención Productiva
- Reinserción Laboral
- Seguro de Desempleo
- Sistemas de Información

3. Nombre del Programa: denominación que se le conoce en cada país.

4. Descripción: forma en que opera el programa

5. Beneficiarios: se distinguen los siguientes:

- Adultos
- Desempleados
- EEPP (Empleados Públicos)
- Empresas
- Instituciones
- Instituciones de Capacitación
- Jóvenes
- Organizaciones Sociales (sindicatos, corporaciones sin fines de lucro)
- Pymes
- Trabajadores

6. Financiamiento: si es 100% financiado por el Estado, 100% por privados o de financiamiento mixto.

7. Instituciones Comprometidas: describe las instituciones que concurren para que opere el programa.

8. Status: indica si el programa está activo o como proyecto de ley.

### **De la Base de Datos a la Página WEB**

Una vez terminada la base de datos en Excel, se procedió a definir el diseño de la página Web. En función de los campos de la base de datos, se establecieron los criterios de búsqueda que permitirían a los usuarios, de cada país, navegar por los registros de la base.

Los atributos definidos para organizar los procesos de búsqueda en la base son los siguientes:

1. País
2. Tipo de Programa
3. Beneficiario

Una vez que se obtienen los registros seleccionados según el atributo escogido, en pantalla se indica la opción de retornar al menú general que, al ser activado, despliega nuevamente los criterios de búsqueda para reanudar el proceso de navegación por toda la base.

Finalmente, existe un cuadro general que despliega la base en su totalidad y, de acuerdo a la información de la base global, se diseñó un cuadro de estadísticas globales de interés general.

La hoja se encuentra plenamente desarrollada, y para visualizarla en pantalla se deben ejecutar los siguientes pasos:

1. Para visualizar en un PC

- Crear un directorio (o carpeta) en el disco duro
- Copiar los archivos a ese directorio
- Activar el Browser (internet Explorer, Netscape, etc....)
- Desde el Browser ejecutar el archivo Pag1.htm
- Operar desde el Browser (simula una Web normal)

2. Para trabajar en Internet

- Copiar los archivos al servidor
- Direcccionar desde alguna página ya existente:  
<http://www.servidor.xx/Pag1.htm>

Se adjunta diskette que contiene todos los archivos relacionados con la página Web, y se incluye además la base en Excel.



## ANEXO 4.

**SEMINARIO FOMENTO AL EMPLEO PRODUCTIVO  
PARTICIPANTES**

PAIS	NOMBRE	CARGO	DIRECCIÓN OFICINA	CIUDAD	FONO	FAX	EMAIL	PÁG.WEB
<b>Bolivia</b>	Quintanilla Ivan Rene	UDATEL	Murillo 744	La Paz	3600761	371865	mintrabajoudatel@kolla.net	
<b>Brasil</b>	Valle Beatrice	Coordinadora Nacional de Empleo	-----	Brasilia	3176581	3237593	cgm.spes@mtb.gor.br	
<b>Colombia</b>	Mosquera Omaira	Subdirectora Fomento Empleo	Avda. 19 f-6-68 p	Bogotá	2829481	2833292	mtdte@gaitana.interr.ed.net.co	
<b>Chile</b>	Velásquez Pinto Mario	Asesor Ministro del Trabajo	Huérfanos 1273 8° piso	Santiago	6988815	6979106	substra4@ctc-mundo.net	
<b>Costa rica</b>	Ramirez Bonilla Maria Dolores	Encar. Dpto.Migraciones Laborales	San José B°Tournón dist. Hotel Villas Tournón	San José	2231478	2210638		
<b>Ecuador</b>	Cueva Alava Klever	Planificacion Jefe Dpto.	10 de Agosto 2627	Quito	546121	-----		
<b>El Salvador</b>	Cardona Monterroza Italo	Direct.Gral.de Previsión Social y Empleo(MTPS)	Paseo Gral. Escalón n°4 Colonia Escalón	San Salvador	2988748	2988749	mtprevisión@vianet.com.sv	
<b>Guatemala</b>	Rivas Sanchez Oscar	Primer Viceministrot.P.S	14c-5-49 Zona-1	Guatemala	502-2537375	502-2537375		
<b>Honduras</b>	Mendoza Ismael	Director de Empleo	Ministerio de Trabajo P.S.	Tegucigalpa	2380871	2223220		
<b>México</b>	Akle Ayala Luis	Coor.Gral.de Estadísticas del Trabajo	Periferico Sur 4118, torre piso 8 Jardines del Pedregal	México DF.	5683446	6452713	akle@stps.gob.mx	

<b>Perú</b>	Jaramillo Miguel	Viceministro de Promoción Social	Avda.Salaverry 655 Lima 11	Lima	4332002	4330606	mtps@chavin.rce.net .pe	www.mtps.gob.pe
<b>República Dominicana</b>	Acosta Pablo	Director Gral. de Empleo	Centro de los Héroes	Santo Domingo	5354404	5354590		
<b>Uruguay</b>	Pereira Martha	Directora Div.Prop.Esp.Empleo	Juncal 1511 2º piso	Montevideo	9163081	9165777	dinaemt@adinet.com .vy	
<b>Venezuela</b>	Lara García Maria Julia	Directora Gral.Set Empleo	Esq/de Ferrenquin La Cndelaria	Caracas	5649379	5619918		
<b>OEA</b>	Zinke Germán	Coord. Asuntos Laborales y Empleo	1889 F Stret NW	Washington DC.	202-4583225	202-4583476	gzincke@kas.org	www//oas.org
<b>Nicaragua</b>	Gamboa Marbel	Director Gral.de Empleo y Salario	Ministerio del Trabajo	Managua	2223628	2223628	dges@ibw.com.ni	