

Más y mejores oportunidades para los buscadores de empleo:

El Programa de Apoyo
al Empleo de Bolivia



Manuel Urquidi
Guillaume Durand



Más y mejores oportunidades para los buscadores de empleo: el programa de apoyo al empleo de Bolivia

Contexto y Objetivo

El Programa de Apoyo al Empleo (PAE) fue aprobado en 2011¹ para apoyar al Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social de Bolivia a implementar políticas activas de empleo. El proyecto responde a un mercado laboral caracterizado por una alta tasa de informalidad² y una productividad laboral baja. Se estima que la informalidad laboral³ en Bolivia alcanzaba alrededor del 80% de los trabajadores activos⁴. Además, el nivel de productividad laboral⁵ en Bolivia se calculaba en el 12% de la productividad laboral promedio estadounidense⁶. La informalidad del mercado laboral boliviano se caracterizaba también por el uso de métodos de búsqueda de empleo no articulados o sistematizados. Estos mecanismos pueden incluir el uso de relaciones personales, ofertas directas, publicaciones de vacantes en la puerta del lugar de trabajo o por anuncios en medios públicos⁷.

Situaciones parecidas son comunes en el resto de los países de América Latina y del Caribe (ALC) y la evidencia internacional muestra que los Servicios Públicos de Empleo (SPE) y su intermediación laboral permiten formalizar los mecanismos de búsqueda de empleo. Históricamente, en ALC, estos servicios han tenido un impacto positivo sobre una vinculación entre empresas y buscadores de empleo rápida, efectiva y pertinente. Además, estos servicios permiten un tiempo de búsqueda de empleo más corto, una mayor probabilidad de obtener mejores ingresos y una mayor probabilidad de obtener un empleo formal⁸. La evidencia internacional también demuestra que este tipo de intervención es altamente costo-efectiva⁹.

La situación laboral de los jóvenes en Bolivia presentaba retos específicos en 2012. Se calculaba que 93% de los jóvenes entre 15 y 24 años eran informales y 54% tenía un ingreso inferior al salario mínimo. Además, su tasa de desempleo de larga duración era casi 17 puntos porcentuales superior a aquellas personas entre 25 y 64 años¹⁰. Entre los principales retos que enfrentaban los jóvenes para acceder a empleos se encontraba además la falta de experiencia laboral.

¹ El Programa de Apoyo al Empleo fue financiado a través del préstamo 2365/BL-BO; BO-L1051 entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Estado Plurinacional de Bolivia, el informe completo de cierre de proyecto puede ser consultado en el link precedente.

² Medida como el acceso a seguridad social de largo plazo a través de la contribución al sistema de pensiones.

³ Medida como acceso a seguridad social de largo plazo (aportes al sistema de pensiones).

⁴ Sistema de Información del Mercado Laboral (SIMS), 2012.

⁵ "Elevar la productividad significa encontrar mejores formas de emplear con más eficiencia la mano de obra, el capital físico y el capital humano que existen en la región. Una de las maneras estándar de medir los aumentos de eficiencia es calcular los incrementos de la productividad total de los factores (PTF), es decir, la eficiencia con la que la economía transforma sus factores de producción acumulados en productos". Pages, Carmen (2009).

⁶ Conference Board, 2014.

⁷ Flores Lima, 2010.

⁸ Flores Lima, 2010; Pignatti, 2016.

⁹ Brown y Koettl, 2015; Mazza, 2001.

¹⁰ SIMS, 2019.



Resultados

Entre 2012 y 2017 el PAE apoyó a ampliar la cobertura del SPE en Bolivia. Se establecieron 13 oficinas a nivel nacional además de un portal de empleo y un sistema de atención telefónica.

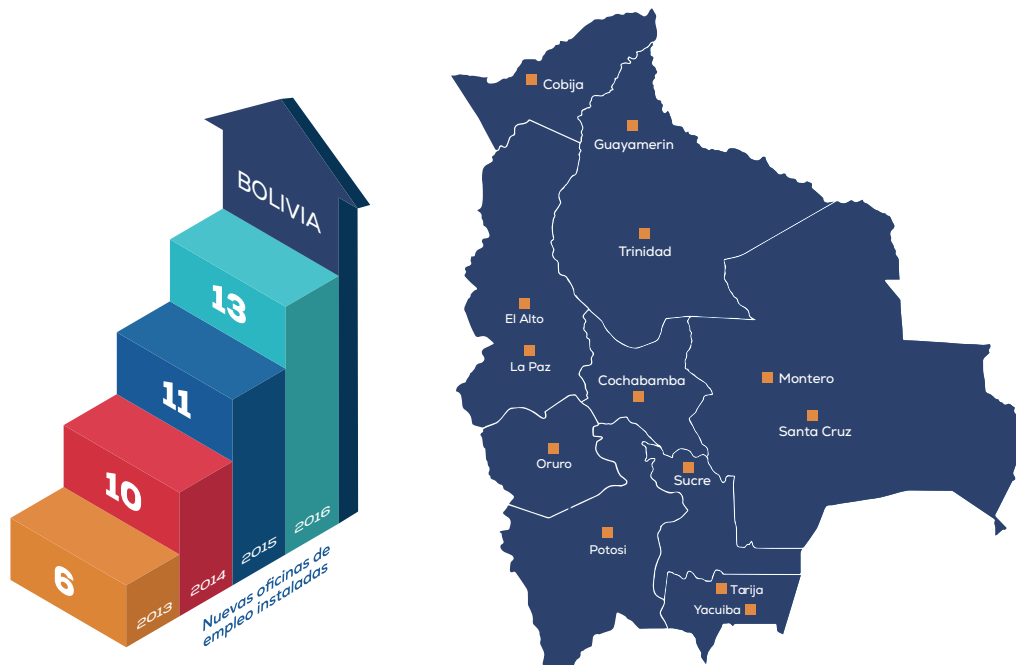


Gráfico 1: apertura de oficinas por año y cobertura del SPE.

Entre 2012 y 2017, se registraron casi ochenta mil buscadores de empleo y más de treinta y cinco mil oportunidades laborales (vacantes) en el SPE.

La mejora de cobertura estuvo acompañada por la inclusión de personal especializado en orientación laboral, lo que permitió pasar de una bolsa de empleo a un SPE con no solo mayor número de buscadores de empleo, sino también con una mayor variedad de perfiles ocupacionales, incluyendo 35% de buscadores de empleo de perfiles técnicos y profesionales.



El programa promovió además la inserción laboral de jóvenes y mujeres en oportunidades laborales, representando estos grupos alrededor del 85% respectivamente. 21% de los beneficiarios tenían hijos, y la mitad de ellos eran padres o madres solteros.

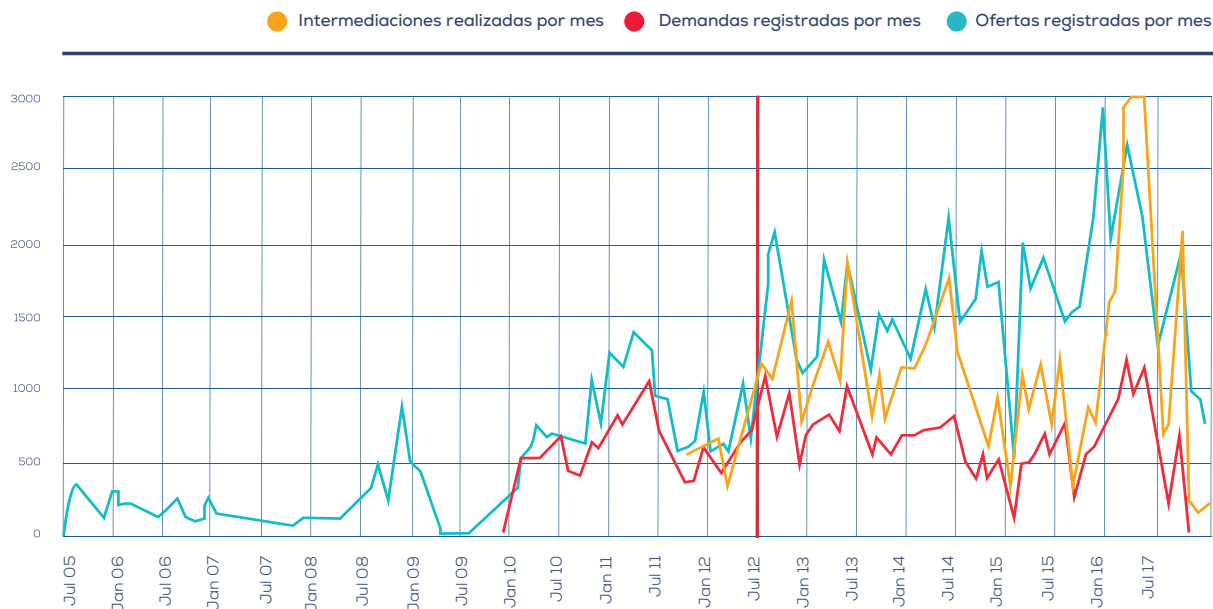


Gráfico 2: evolución de vacantes laborales, personas buscadoras de empleo e intermediaciones laborales en el SPE.



● Jóvenes Técnicos y profesionales (en % eje derecho) ● Jóvenes (En% eje derecho) ● Técnicos profesionales (En % eje derecho) ● Ofertas

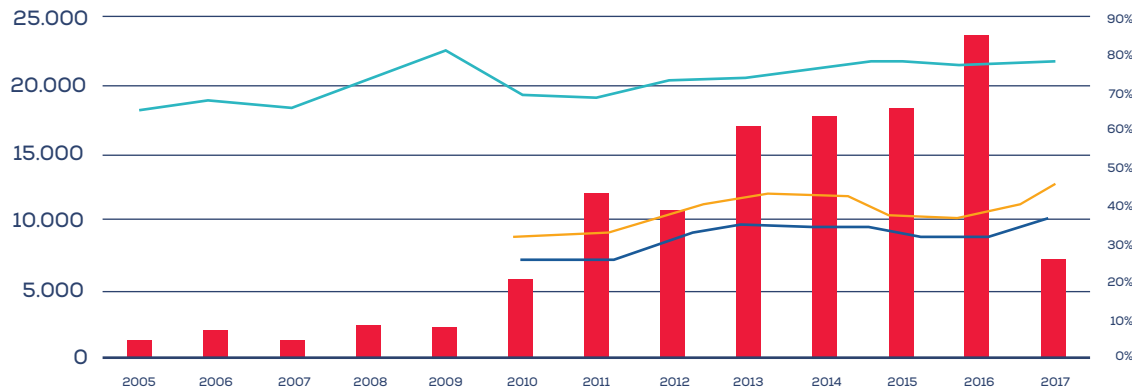


Gráfico 3: evolución de registros de buscadores de empleo y proporción de técnicos y profesionales, mujeres y jóvenes.

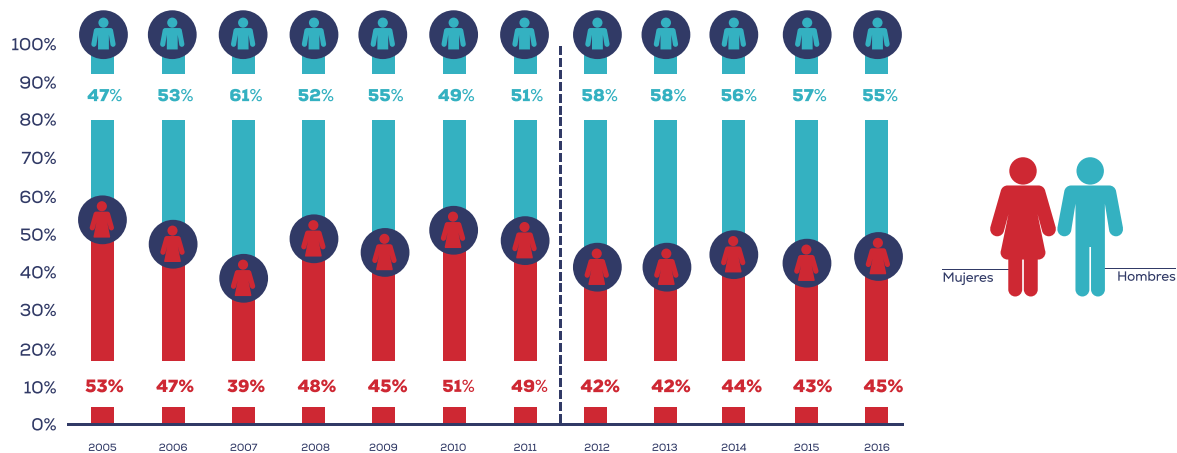


Gráfico 4: hombres y mujeres registrados en el SPE.



Más de diecinueve mil buscadores de empleo recibieron adicionalmente apoyos de capacitación en firma¹¹: un apoyo económico equivalente a entre un y uno y medio salarios mínimos nacionales¹² por hasta tres meses¹³ que buscaba que quienes no contaban con experiencia específica de trabajo o requerían aprender habilidades específicas para la vacante, pudieran tener una oportunidad de aprendizaje y experiencia de trabajo en unidades económicas formales.



Gráfico 5: beneficiarios de apoyos económicos de capacitación en firma por mes.

¹¹ La capacitación en firma ofrecida por el programa correspondía a hasta tres meses en los que un buscador de empleo recibía un apoyo económico para trabajar en una empresa, con un plan de capacitación que le permitiera obtener experiencia y practica laboral en el modo en que se realizaban procesos y actividades en la empresa. Si bien el programa podía intermediar beneficiarios a empresas públicas y privadas, 94% de los beneficiarios de apoyos económicos recibieron capacitación en firma en unidades económicas privadas.

¹² En el periodo 2011 a 2017 el salario mínimo se incrementó en Bolivia de Bs. 815 (aproximadamente US\$ 117) a Bs 2,000 (aproximadamente US\$ 287).

¹³ El programa inició en 2016 un piloto de inserción laboral de personas con discapacidad que permitió apoyar a 204 personas con un apoyo de capacitación en firma de hasta seis meses, como un incentivo a que los empleadores le dieran oportunidad a esta población.



Si bien la mayoría de las intermediaciones fueron realizadas a empresas micro y pequeñas¹⁴ (56%), la proporción de personas intermediadas a empresas grandes (24%) y medianas (20%) resulta alta en un país donde en 2012 casi el 82% de los trabajadores ocupados se encontraba en empresa micro o pequeñas¹⁵ y solo 10% y 8% en empresas medianas y grandes. Estos datos sirven como muestra de que el programa permitió el acceso de beneficiarios a empresas con mayor probabilidad de formalidad y mejor productividad¹⁶, lo que se espera tenga impactos a largo plazo en su empleabilidad.

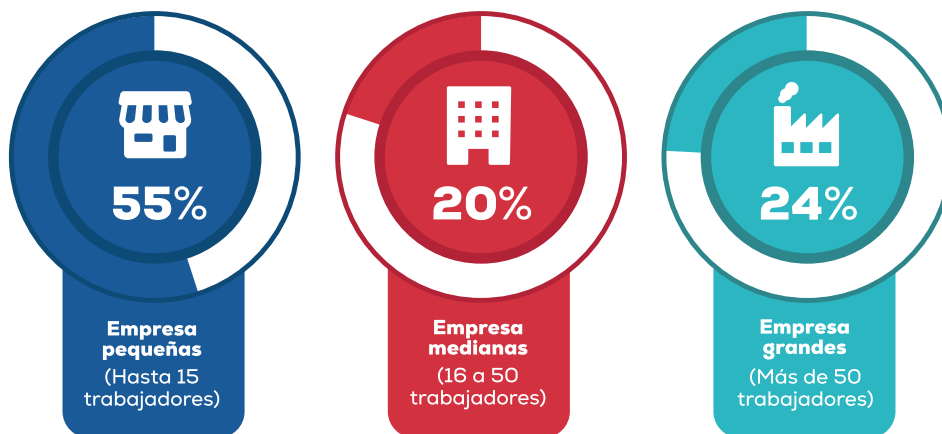


Gráfico 6: porcentaje de inserciones laborales de beneficiarios de capacitación en firma por tamaño de empresa.

¹⁴ La clasificación de empresas según tamaño es 1 a 4 trabajadores, microempresa; 5 a 14 pequeña empresa; 15 a 40 empresa mediana y más de 40 empresa grande.

¹⁵ 63,5% de los ocupados trabajaba en microempresas y 18,4% en pequeñas empresas. Sistema de Información de Mercado Laboral y Seguridad Social (SIMS) en base a Encuestas de Hogares de América Latina armonizadas.

¹⁶ De acuerdo con la evidencia internacional las empresas grandes y medianas suelen ser más productivas que las pequeñas. Ver por ejemplo Alaimo, V., Bosch, M., Kaplan, D. S., Pagés, C., & Ripani, L. (2015).



83% de los beneficiarios de apoyos económicos terminaron los tres meses de capacitación¹⁷. 61% de ellos fue contratado por la empresa en que realizó su capacitación en planta al terminar los tres meses. 40% de los beneficiarios continuaba trabajando en la misma empresa 6 meses después y 62% se encontraba empleado. Los beneficiarios reportaron adicionalmente una mejora en sus ingresos.

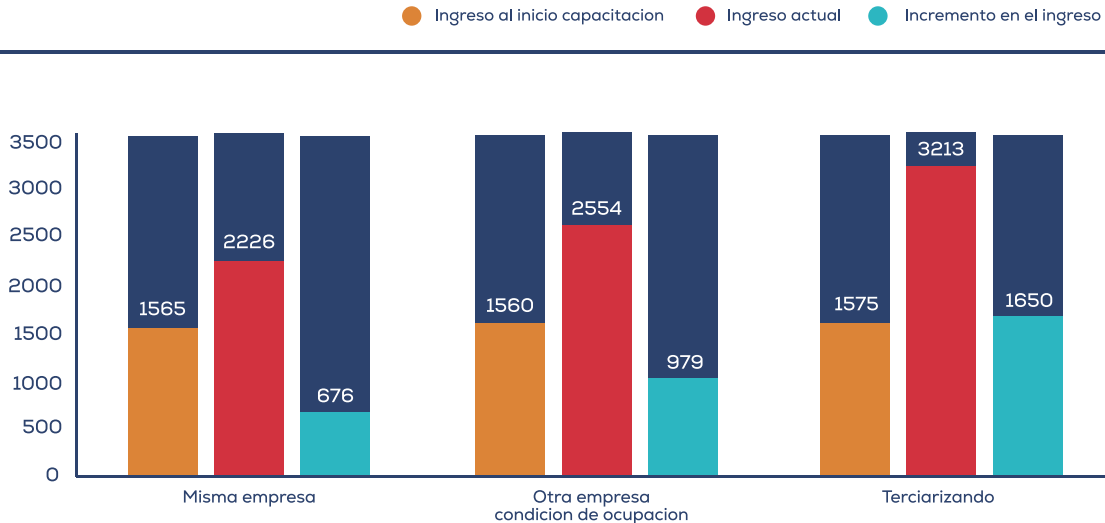


Gráfico 7: ingreso laboral (en bolivianos) de los beneficiarios de capacitación en firma según condición de ocupación.

Encuestas de seguimiento, muestran además que alrededor de la mitad de los beneficiarios sigue trabajando en el mismo rubro en que se realizó la capacitación en firma.

¹⁷ Vale la pena notar que un 3% no termino los tres meses porque fueron contratados por la empresa antes de terminar la capacitación en firma.



Efectividad

Existe además evidencia específica sobre la efectividad del PAE que se obtuvo comparando los resultados que tuvieron los beneficiarios con la situación de un grupo comparación de no beneficiarios¹⁸. Durand (2018) examina el impacto del PAE sobre el empleo, el ingreso laboral y la formalidad del trabajo obtenido por los beneficiarios de capacitación en firma. El análisis muestra que los beneficiarios del programa aumentan su probabilidad de conseguir un trabajo por 47% con relación a la probabilidad del grupo comparación. El análisis también encontró mejores resultados para mujeres (aumento de 44% para hombres y 49% para mujeres) comparado con la probabilidad de los no beneficiarios. Además, la evaluación muestra que ser beneficiario del PAE aumenta el ingreso laboral promedio entre 6% y 10%. Finalmente, el análisis muestra que la probabilidad de conseguir un empleo formal aumento por 49%¹⁹ para los beneficiarios del PAE, con relación a la probabilidad del grupo comparación de no beneficiarios. En otro análisis sobre el impacto del programa realizado por Novella y Valencia (2019), los autores evaluaron el impacto del PAE, con sus componentes de intermediación laboral y subsidios al salario (capacitación en firma), sobre las perspectivas laborales de los buscadores de empleo. Los autores concluyen que después de ser beneficiarios del programa, los buscadores de empleo aumentaron su probabilidad de ser contratados por 9 puntos porcentuales, y aumentan la probabilidad de obtener un empleo formal por 4 puntos porcentuales. Además, cuando los beneficiarios obtienen un empleo, sus ingresos son en promedio 9% más altos que los no beneficiarios.

Los resultados del PAE y de otros programas similares²⁰ implementados por el BID evidencian el potencial de este tipo de iniciativas. Se recomienda su consideración por parte de otros gobiernos de la región, ya que la implementación de programas como el PAE en otros contextos con mercados laborales similares a los de Bolivia puede ayudar a mejorar las oportunidades para los buscadores de empleo.

¹⁸ Las metodologías buscan establecer un grupo comparación que no haya recibido el apoyo del proyecto (tratamiento) a fin de poder comparar ambos grupos y ver el impacto real del programa. Para más información sobre metodologías y evaluación de impacto, ver: Gertler, Paul; Martinez, Sebastian; Rawlings, Laura B.; Premand, Patrick; Vermeersch, Christel M. J. (2016).

¹⁹ El acceso a la formalidad es medido como el acceso a la seguridad social de largo plazo a través de la contribución al sistema de pensiones y no todos los beneficios del empleo formal.

²⁰ La evidencia internacional de programas similares muestra que la intermediación laboral es una intervención costo-efectiva para vincular trabajadores a empleos (Card et al, 2010; Card et al, 2015). La evidencia también muestra que la intermediación laboral puede ayudar a los desempleados a encontrar empleos con mayores ingresos, relativo a los que usan otros medios de búsqueda (Flores-Lima, 2010) e incrementar la probabilidad de encontrar trabajo formal (Pignatti, 2016). La evidencia también indica que las ganancias para los beneficiarios –relativo a buscar por medios informales– podrían ser mayores para los trabajadores con peores perspectivas en el mercado de trabajo (Van den Berg y Van der Klaauw, 2006; Dolton y O'Neill, 1996).



● Trabaja en la misma empresa ● Trabaja en el mismo rubro ● Trabaja en otro rubro ● Desempleado ● Inactivo

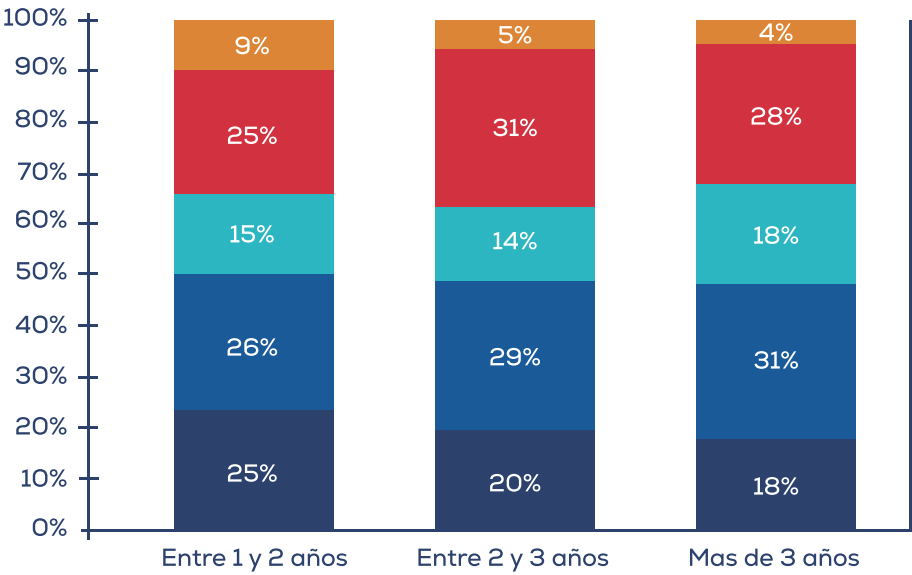


Gráfico 7: condición de empleo de los beneficiarios en los tres años posteriores al término de la capacitación en firma.



Bibliografía

- Alaimo, V., Bosch, M., Kaplan, D. S., Pagés, C., & Ripani, L. (2015). "Empleos para crecer". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Brown, A. J., & Koettl, J. (2015). "Active labor market programs-employment gain or fiscal drain?". IZA Journal of Labor Economics, 4(1), 12.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. The economic journal, 120(548), F452-F477.
- Card, D., Kluve, J., y Weber, A. (2015). "What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations". (Documento de Trabajo N. 21431). National Bureau of Economic Research.
- Dolton, P., & O'Neill, D. (1996). Unemployment duration and the restart effect: some experimental evidence. The Economic Journal, 106(435), 387-400.
- Durand, G. (2018). Bolivia and the Program to Support Employment: an Impact Evaluation of its Conditional Cash Transfer Component.
- Flores Lima, R. (2010). Innovaciones en la evaluación de impacto del servicio de intermediación laboral en México. Nota técnica IDB-TN-118. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Gertler, Paul; Martinez, Sebastian; Rawlings, Laura B.; Premand, Patrick; Vermeersch, Christel M. J.(2016). "La evaluación de impacto en la práctica". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Mazza, J. (2001). "Servicios de Intermediación Laboral: Un Análisis para los Países de América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. p. 7.
- Novella, R., & Valencia, H. (2019). Active labor market policies in a context of high informality: The effect of PAE in Bolivia (No. IDB-WP-1062). IDB Working Paper Series. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Pages, Carmen (2009), "La era de la productividad". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Pignatti C. (2016) "Do Public Employment Services improve employment outcomes? Evidence from Colombia" ILO. Research Department. Working Paper No. 10.
- The Conference Board. (2014) "2014 Productivity Brief—Key Findings Global Productivity Slowdown Moderated in 2013 – 2014 May See Better Performance".
- Van den Berg, G. J., & Van der Klaauw, B. (2006). Counseling and monitoring of unemployed workers: Theory and evidence from a controlled social experiment. International economic review, 47(3), 895-936.

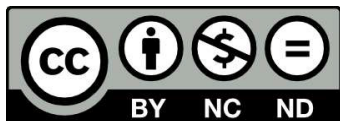


Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Manuel Urquidi, manuelu@iadb.org; y Guillaume Durand, guillaumed@iadb.org; agradecen los comentarios de Yannu Cruz y Gabriela Aguerrevere al documento.

