



Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022

Investigación de base

Experiencias nacionales e internacionales de generación de empleo por medio de intervenciones públicas orientadas al desarrollo productivo

Investigadores:

Gabriel Madrigal Quesada

Luis Vargas Montoya

San José | 2022



331.12
M183e

Madrigal Quesada, Gabriel

Experiencias nacionales e internacionales de generación de empleo por medio de intervenciones públicas orientadas al desarrollo productivo / Gabriel Madrigal Quesada, Luis Vargas Montoya. -- Datos electrónicos (1 archivo : 544 kb). -- San José, C.R. : CO-NARE - PEN, 2022.

ISBN 978-9930-618-37-0
Formato PDF, 31 páginas.
Investigación de Base para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022 (no. 28)

1. EMPLEOS. 2. MERCADO LABORAL. I. Vargas Montoya, Luis. II. Título.



Tabla de contenido

Descarga de responsabilidad	5
Introducción.....	5
Experiencias internacionales en políticas de desarrollo productivo y empleo	6
Foco de la reforma	6
Objetivos.....	6
Focalización del programa	7
Instrumentos.....	10
Rectoría	11
Gestión.....	12
Financiamiento.....	13
Desempeño	13
Análisis de caso: Colombia	16
Familias en Acción	17
Empleo en acción	18
Jóvenes en Acción.....	18
Programa de Enganche Laboral Trabajemos Unidos	19
Programa Jóvenes Rurales Emprendedores.....	19
Estrategia nacional para el fomento de la formación dual en las empresas de Colombia...	19
Temas e ideas que se podrían aplicar al caso costarricense.....	21
Planes de empleo con enfoque territorial	21
Precisión en las políticas de empleo.....	21
Transversalidad del empleo en las políticas públicas	22
Asociaciones público-privadas como mecanismo para alinear oferta y demanda laboral .	22
Impulso de una educación dual que trascienda los niveles educativos y áreas de especialización “convencionales”	22
Selección y priorización de programas y territorios debe estar sustentado en análisis técnico	22
Evaluación de impacto de políticas de empleo	23
Subsidios para generar empleos dirigidos a territorios y poblaciones prioritarias	23

<i>Más y mejores modelos asociativos</i>	<i>23</i>
<i>Promoción de esquemas territoriales de desarrollo en territorios no metropolitanos.....</i>	<i>24</i>
Bibliografía	24
Anexo1. Fichas de países seleccionados	27
Polonia.....	27
Italia.....	28
Francia.....	29
India.....	31

Descarga de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2022*. El contenido de la ponencia es responsabilidad exclusiva de sus autores, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el *Informe Estado de la Nación 2022* en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Introducción

Previo a la Covid-19, la economía costarricense ha venido enfrentando problemas estructurales entre los que destaca el desalineamiento entre el crecimiento económico y la generación de empleo (Jiménez y Morales, 2021). En particular, los territorios fuera del GAM y del Régimen de Zona Franca han enfrentado dificultades para generar más y mejores empleos, que se vean reflejados en mejoras en la calidad de vida y movilidad social (ver, por ejemplo, Gómez et al., 2022; Fernández, 2021; Arias et. al, 2021). Estas dificultades se exacerban con la Covid-19, las crisis de suministros y geopolítica y su reflejo en los procesos inflacionarios y de desaceleración económica que afronta la economía mundial. Costa Rica no es la excepción, el país aún no alcanza los niveles de ocupación laboral pre pandemia, la inflación alcanza cifras récord en más de una década y las proyecciones de crecimiento se ajustan a la baja.

En este contexto, el PEN realizó grupos focales con personas expertas para conocer sus recomendaciones concretas en relación con la pregunta: *¿Cómo generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM por medio de intervenciones públicas orientadas al desarrollo productivo en el mediano plazo, sin presionar las finanzas públicas y el patrimonio natural?* A partir de los resultados del grupo focal y en línea con los ejes temáticos definidos por el PEN, en el presente documento se realiza una síntesis de experiencias internacionales con el fin de responder a dos preguntas específicas en relación con las recomendaciones de las personas expertas: *¿Tienen asidero en la experiencia internacional? ¿Qué temas e ideas relevantes ejecutadas en otros países no fueron consideradas por las personas expertas?*

Adicionalmente, este trabajo se enmarca en un conjunto de estudios que está desarrollando el PEN para aportar insumos para el diseño y ejecución de políticas públicas que promuevan un desarrollo socioeconómico más equilibrado entre los distintos territorios y sectores económicos del país. Estos estudios parten de cinco dimensiones que se consideran clave para el diseño de una reforma en materia de política pública: foco de la reforma, rectoría de la política pública, gestión institucional, desempeño institucional y financiamiento de la política pública. Estas dimensiones, al igual que los temas identificados en los grupos focales, son los elementos que orientan la revisión de experiencias internacionales que se sistematizan en las secciones que componen este documento.

Lo que resta del documento se compone de tres secciones. Primero, se realiza una síntesis de las experiencias internacionales, las cuales, se agrupan de acuerdo con las cinco dimensiones de una reforma definidas por el PEN. Segundo, se sintetiza el caso de Colombia, que, de acuerdo con los objetivos del documento, se considera de particular interés. Tercero, se realiza un breve análisis de los principales temas e ideas aplicadas en otros países que se consideran de especial relevancia para el caso costarricense.

Experiencias internacionales en políticas de desarrollo productivo y empleo

El abordaje de esta sección se centra en el análisis de las cinco dimensiones básicas para el diseño de una política pública definidas por el PEN: foco, rectoría, gestión institucional, desempeño y financiamiento. A su vez, estas dimensiones se alinean con las recomendaciones realizadas por las personas expertas en los grupos focales.

Foco de la reforma

Esta dimensión se refiere al objeto y principios generales de una reforma. Para ello, es necesario identificar los objetivos de las políticas productivas, la focalización territorial o demográfica si la hay y los instrumentos utilizados para conseguir las metas planteadas. A continuación, se realiza una síntesis de algunas experiencias internacionales, particularmente aquellas que buscan incentivar el empleo y la transformación productiva en regiones de menor desarrollo relativo.

Objetivos

En términos generales, las políticas analizadas tienen el objetivo de aumentar o preservar el empleo en territorios rezagados económicamente, o apoyar la inserción de grupos demográficos marginados al mercado laboral. Algunos de los territorios estaban pasando por un proceso de transformación productiva o fueron fuertemente golpeados por crisis económicas en años anteriores. En general, en las experiencias internacionales se identifican políticas activas del mercado laboral, que fueron implementadas por varios países para combatir la destrucción de empleos.

Un primer caso es el de subsidios al empleo de Turquía, los cuales, se implementaron como una medida anticíclica frente a la crisis financiera internacional del 2008. El objetivo del programa turco fue incentivar la contratación de trabajadores de grupos desaventajados en el mercado laboral, específicamente los hombres de 18 a 29 años y las mujeres mayores de 18 años. Además, se aplicaron subsidios específicos para regiones, de manera que, las empresas se beneficiaron de distintas exoneraciones en los pagos de las contribuciones sociales dependiendo de la región donde se localizaron (Balkan et al, 2016).

Un segundo caso es el de Polonia, donde las Zonas Económicas Especiales (ZEE) surgieron en 1994 para evitar la pérdida de empleos en las zonas fuera de las principales ciudades, por la reestructuración y cierre de grandes empresas estatales en la transición económica post soviética. Las ZEE se establecieron en territorios con una alta concentración de estas empresas estatales que se cerraron, con el fin de evitar el deterioro e incluso incentivar la renovación de estas zonas productivas.

En Francia, las Zonas Francas Urbanas (ZFU), fueron creadas en 1996 con el fin de impulsar la creación de nuevas empresas, facilitar la relocalización y evitar la salida de empresas existentes de las zonas más vulnerables. Como su nombre lo indica, esta política dirigida a zonas urbanas, forma parte de una 'política de la ciudad' más amplia, que también incluye las Zonas de Dinamización Urbana y las Zonas Urbanas Sensibles. Cada una de estas categorías fue intervenida con medidas fiscales y sociales, siendo las ZFU las intervenciones de mayor magnitud (Légifrance, 2022; Givord et al, 2013).

Otro ejemplo son los Pactos Territoriales (PT) de Italia, los cuales se concibieron con el objetivo de fomentar el crecimiento económico y el empleo en las regiones rezagadas, particularmente las regiones objetivo 1, 2 y 5B de la Unión Europea (UE).¹ Los Pactos Territoriales de Empleo (PTE) corresponden a 10 pactos del sur de Italia, seleccionados para recibir asistencia técnica y financiamiento directo de la Comisión Europea, con el fin de promover objetivos de desarrollo y empleo compartidos, en lugar de medidas específicas (Gambaro et al, 2004).

Por último, en la Comunidad Autónoma del País Vasco en España, se implementó una estrategia de transformación productiva compuesta por múltiples programas, lo cual trasciende una única política productiva. La Política de Desarrollo de Clústeres (PDC), adoptada en los años 90, surgió con el objetivo de fortalecer las empresas locales frente a las crisis económicas como las de los años 80 y 90, y para enfrentar los retos que suponía la integración en la UE. Este programa estuvo también acompañado de políticas que empezaron desde los años 80 para incentivar la investigación, desarrollo e innovación, desarrollar el capital humano y apoyar el desarrollo empresarial, entre otras políticas productivas (Monge González y Salazar-Xirinachs, 2016).

Focalización del programa

La focalización de las políticas públicas es otro factor importante por analizar. En la mayoría de los casos estudiados, los programas se dirigen a zonas geográficas específicas, generalmente las más rezagadas económicamente. Estas zonas son mayoritariamente urbanas, pero no forman parte de las áreas metropolitanas de las grandes urbes de cada país.

Por ejemplo, las ZEE de Polonia son 14 zonas administrativas que abarcan un área específica para el establecimiento de empresas. Cada ZEE cuenta con su propia administración, y los territorios que las conforman no necesariamente son contiguos (ver figura 1). Inicialmente, se impuso un límite de 12 mil hectáreas para el desarrollo empresarial, pero se fue ampliando hasta las 25 mil hectáreas en el 2017. Si bien las ZEE se establecieron en las regiones más pobres de Polonia, Jensen (2018) encuentra que, en promedio, los municipios beneficiados se caracterizaban por ser zonas urbanas, por tener una mayor tasa de empleo y por contar con una concentración relativa de industrias estatales. Este último factor, aunado a los procesos de privatización, fueron los más importantes para la designación de una zona en este régimen especial.

¹ Para conocer mayores detalles sobre la definición y distribución de estas regiones en la Unión Europea se puede consultar el siguiente enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31988R2052>.

Figura 1
Zonas Económicas Especiales (ZEE) de Polonia

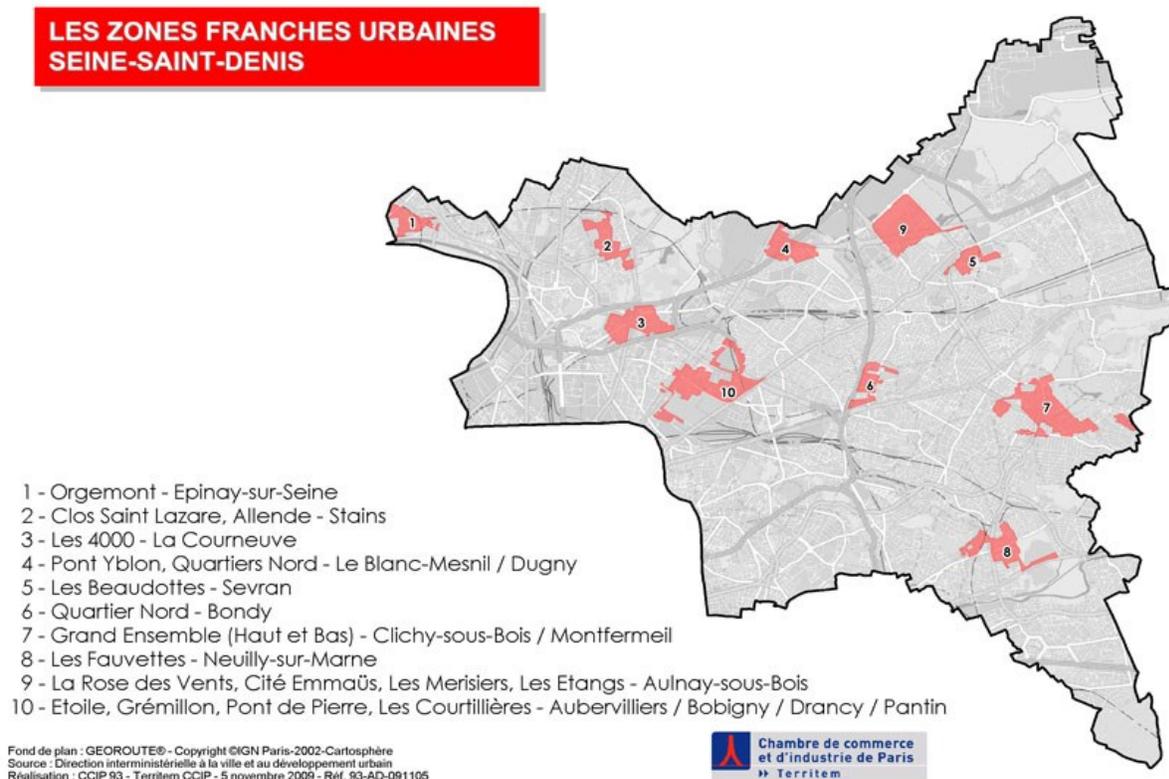


Fuente: Smętkowski, 2002.

En el caso de las ZFU de Francia, estas se seleccionaron con base en un índice compuesto de varios indicadores locales: población (mayor de 10 mil habitantes), tasa de desempleo, proporción de menores de 25 años, proporción de población mayor de 15 años sin diploma y potencial fiscal de las autoridades locales. El índice se elaboró multiplicando los primeros cuatro indicadores y dividiendo por el quinto. Además, como parte de una ampliación de las ZFU, se procuró incluir a zonas de otras regiones del país que no contaban con alguna ZFU (Légifrance, 2022; Givord et al, 2013). Por lo general, las áreas designadas como francas son relativamente pequeñas. La figura 2 muestra las ZFU del departamento de Seine-Saint-Denis al norte de París.

Figura 2

Ejemplo de ZFU en el departamento Seine-Saint-Denis al norte de París



Fuente: Cámara de Comercio e Industria de París, 2009.

De manera similar, la selección de los distritos rezagados (BD) en India también depende de un índice sintético. El índice está compuesto por ocho indicadores financieros, industriales y de infraestructura, expresados en relación con el promedio nacional para cada valor. Con base en los resultados de este índice, se seleccionaron 123 distritos que obtuvieron notas por debajo de los 500 puntos para participar en el programa de exención fiscal (Hasan et al, 2021).

En Italia, la mayoría de los pactos se ubicaron en la región del Mezzogiorno en el sur del país, pues esta formaba parte del objetivo 1 de la UE. Estas áreas se caracterizan por tener un PIB per cápita menor al 75% del promedio de la UE, o por ser regiones remotas y con baja densidad poblacional. Algunos de los pactos se formaron en el norte como parte de los objetivos 2 y 5(b) (este último fue absorbido por el objetivo 2 en una definición más reciente) que estaban designados como áreas en proceso de transformación económica, zonas rurales en declive, áreas deprimidas dependientes de la pesca o zonas urbanas con dificultades.

En el caso de Polonia, Francia e India, la selección de los territorios beneficiados estuvo centralizada en el gobierno nacional, mientras que, en Italia, las iniciativas surgieron inicialmente de los territorios antes de ser incorporadas a la política nacional. También, está el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, donde las políticas implementadas involucran al gobierno regional y a diversos actores empresariales, académicos y de la sociedad civil.

Otra posibilidad de focalización fue la ejecutada en Turquía, donde las medidas no solo se implementaron a nivel regional, sino que también se enfocaron en poblaciones en desventaja en el mercado laboral. Los subsidios al empleo de los hombres entre los 18 y 29 años y las mujeres mayores de 18 años tuvieron aplicación nacional, pero también podían sumar a los subsidios ofrecidos regionalmente (Balkan et al, 2016).

Instrumentos

En relación con la implementación de las políticas de desarrollo productivo de los países, las exenciones fiscales y subsidios a las empresas constituyen la principal herramienta utilizada. Si bien las condiciones, los montos y los plazos de las exoneraciones varían de un programa a otro, la mayoría de los incentivos pretenden impulsar el empleo por el lado de la demanda.

En el caso de Polonia, como parte de las ZEE, se ofrecieron inicialmente exenciones fiscales totales a las empresas de ciertos sectores que invirtieran en las zonas designadas. Después de la entrada de Polonia en la UE, la política ha sufrido modificaciones debido a que debe ser negociada con la Comisión Europea, para garantizar que está acorde con la normativa de la UE en materia de competencia. Las exenciones han disminuido paulatinamente conforme las regiones convergen al ingreso promedio nacional, y el monto de la exención varía dependiendo de la zona en que se ubique la empresa, el tamaño y el monto de la inversión realizada (EMCC, 2021; Jensen, 2018). Respecto a los costos elegibles para recibir ayuda estatal, se incluyen las inversiones en activos tangibles e intangibles para nuevos establecimientos, la extensión, diversificación o transformación de la producción de establecimientos existentes y los costos por cargas sociales de dos años de nuevos empleos creados. Para el 2019, las empresas grandes podían acceder a una exoneración en el impuesto de renta corporativo de entre 30% y 50% de los costos elegibles, las medianas de 40-60% y las pequeñas de 50-70% (EMCC, 2021). Se anticipa que el programa concluya en el 2026, aunque existe un programa sucesor de incentivos similares, que se implementa sin restricción territorial, pero que mantiene la diferencia en el monto de las exenciones según la región (PAIH, 2018).

Por otro lado, en la experiencia de Francia, las exoneraciones de la ZFU están dirigidas a empresas con menos de 50 empleados, y que además deben cumplir ciertas condiciones en cuanto a ingresos, sector productivo, contratación local y propietarios de la empresa. La exención es aplicada por cinco años y es total sobre los impuestos locales, de propiedad y de renta, y parcial sobre las contribuciones a la seguridad social (Légifrance, 2022; Givord et al, 2013).

Similarmente, las empresas de manufactura que se instalan en los distritos rezagados de India, estarían exentas de impuestos sobre el 100% de las ganancias durante los primeros cinco años, y entre 25 y 30% en los cinco años siguientes dependiendo del tipo de empresa (Hasan et al, 2021).

En el caso de Italia, los recursos públicos se utilizaban según los planes de desarrollo generados en los PT, que incluían inversiones públicas y privadas. Las inversiones privadas incluían la creación, ampliación y transformación de los establecimientos productivos, donde los subsidios

cubrían hasta el 70% del valor de la inversión. Tanto en los PT como los PTE, los administradores también estaban a cargo de impulsar la coordinación entre los participantes y asistir en la conformación de los proyectos. En ambos casos, un banco privado acreditado era el encargado de evaluar la viabilidad económica de los proyectos (Accetturo y de Blasio, 2012; Gambaro et al, 2004).

En Turquía, los subsidios al empleo se proveyeron para los hombres de 18-29 años y las mujeres de 18 y más que no estuvieran empleadas formalmente durante los seis meses previos a la aplicación de la ley y que fueran contrataciones adicionales a la planilla promedio anual de la empresa, para evitar el reemplazo de otros trabajadores. Con base en la ley del 2008, el programa cubre la fracción de las contribuciones sociales del empleador sobre los nuevos trabajadores hasta el valor del salario mínimo, y los subsidios son del 100% en el primer año, y bajan 20pp cada año, durante el siguiente cuatrienio. En el 2011, bajo un esquema similar, el Estado asume la totalidad de las contribuciones del empleador por cuatro años sin tope de salario (Balkan et al, 2016).

El enfoque del País Vasco fue más integral, ya que, además de incorporar políticas de subvenciones al empleo y la inversión, se desarrollaron programas para mejorar las habilidades del capital humano. Adicionalmente, se le dio énfasis a la construcción de un ecosistema de innovación que permitiera desarrollar y compartir conocimiento entre las instituciones públicas, las universidades y las empresas. Otro componente importante fue la creación de instituciones resilientes, capaces de ejecutar la estrategia de desarrollo, usualmente con participación del gobierno local, el sector empresarial, la academia y la sociedad civil. Todos estos elementos fueron esenciales para el desarrollo de los clústeres y para la orientación tecnológica e innovadora de la industria de esta región (Magro et al, 2022; Monge González y Salazar-Xirinachs, 2016).

Rectoría

La segunda dimensión considerada es el órgano u entidad con las competencias legales, de liderazgo y capacidad de ejecución del tema central de la reforma. Prácticamente todos los casos analizados corresponden a programas instaurados por ley en el seno del gobierno nacional. De igual manera, la rectoría de las políticas ha recaído en ministerios responsables de implementar las leyes.

Para Polonia e Italia, el ministerio encargado de la economía es el designado para regir las ZEE y los PT, el Ministerio de Desarrollo, Empleo y Tecnología y el Ministerio de Desarrollo Económico, respectivamente. Los PTE tienen la particularidad de que la Comisión Europea participa en los procesos técnicos de capacitación y canalización de recursos estructurales a través del Ministerio del Tesoro en Italia, por lo que la rectoría recae en ambos entes. En el caso polaco, una vez definidas las áreas y los parámetros de inversión para recibir subsidios, son las administraciones de las ZEE las que expiden permisos en nombre del ministerio. Para Italia, al ente rector le corresponde apoyar los pactos previamente conformados y que tengan un plan de desarrollo elaborado.

Por otro lado, el ente encargado de las ZFU y de las zonas de dinamización y sensibles de Francia, es el ministerio encargado de la planificación territorial. Actualmente, esta tarea le corresponde al Ministerio de la Transición Ecológica y Cohesión de los Territorios, aunque ha cambiado de nombre en múltiples ocasiones desde que se implementó la política. Entre sus funciones está definir y calcular el índice sintético para clasificar las zonas urbanas en cada categoría. Además, dado que las exoneraciones también se aplican sobre los impuestos locales, el gobierno nacional compensa a las autoridades locales por la pérdida de ingresos.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco, la ejecución de la política de desarrollo de clústeres involucró a múltiples agencias del gobierno regional. La rectoría y enlace del gobierno con las Asociaciones Clúster recae sobre el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad y la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI). La SPRI recibe las solicitudes para el Programa de Ayudas a los clústeres del gobierno, verifica el cumplimiento de los requisitos para recibir las ayudas y da seguimiento al cumplimiento de los planes de acción anuales que presentan los clústeres. Además, la SPRI administra los incentivos para promover la inversión de las empresas en I+D+i. Por último, Orkestra Instituto Vasco de Competitividad se encarga de fomentar la competitividad, a través de la generación de conocimiento y enlace entre instituciones de la región, e Ikerbasque se ocupa de fomentar la producción y promover el conocimiento científico.

Gestión

La gestión de las políticas productivas es otra de las dimensiones clave para el alcance de los objetivos. Aspectos como la gestión presupuestaria, las capacidades técnicas y humanas, los sistemas de monitoreo y evaluación pueden ser determinantes para aplicar exitosamente los instrumentos de los programas.

Las instituciones gestoras de los PT y PTE de Italia, así como las asociaciones clúster en el País Vasco, involucran actores del sector público y del sector privado. Para las PT, la autoridad coordinadora local, que puede ser pública o privada, está encargada de promover coordinación, castigar comportamiento no cooperativo y conciliar conflictos entre los participantes. Los PTE son gestionados por una sociedad de responsabilidad limitada llamada Sujeto de Intermediación Local, con participación pública mayoritaria. Al igual que en los PT, los administradores de los PTE también están a cargo de impulsar la coordinación entre los participantes y asistir en la conformación de los proyectos. En ambos casos, un banco privado acreditado también participa en la gestión, al evaluar la viabilidad económica de los proyectos propuestos en los pactos.

Las asociaciones clúster del País Vasco no tienen fines de lucro y su Asamblea General de socios y la Junta Directiva se encargan de administrar y gobernar cada clúster. Generalmente, estas instancias incluyen representantes de las empresas, la academia, la banca y el sector público, provinciales o del gobierno regional. Otras instituciones como Tecnalia e IK4 administran las redes de conocimiento entre la academia, el gobierno y las empresas, que es otro eslabón importante en la transición hacia una economía basada en el conocimiento.

En Polonia, la gestión de las ZEE le corresponde a una administración con representación del gobierno nacional y gobiernos regionales/locales. Estas administraciones están a cargo de proveer los permisos a las empresas en nombre del Ministerio rector. En muchos casos, las administraciones compiten entre sí para atraer empresas e inversión a sus zonas, lo cual ha llevado a una profesionalización de los administradores y a la sofisticación de los servicios que proveen a las empresas.

De manera similar, en Francia existen los Comités de dirección y seguimiento, encargados de evaluar las condiciones de aplicación de las ZFU en relación con sus objetivos. Estos comités están compuestos por diversos actores políticos, desde las autoridades locales hasta diputados y senadores que representan las zonas.

Financiamiento

El financiamiento es otro elemento fundamental para la ejecución de la política pública. En los casos analizados, las exoneraciones de impuestos son cubiertas con presupuesto nacional, y en el caso de Francia, también se dan compensaciones a las autoridades locales por los ingresos perdidos. En Italia, a cada uno de los PT se les asignó un total de 50 millones de euros, lo que Accetturo y de Blasio (2012) consideran que pudo haber sido insuficiente.

En Turquía, los recursos para subsidios provenían del Fondo del Seguro contra el Desempleo. La primera implementación de los subsidios al empleo de hombres jóvenes y mujeres, cubría solamente el valor de las cuotas de seguridad social del salario mínimo. Posteriormente, se eliminó el tope del subsidio. Según Yeldan (2017), el costo del programa para el 2013 fue de cerca del 0,5% del PIB de Turquía (aproximadamente, 7.800 millones de liras turcas).

En el País Vasco, tanto el sector público como el privado participan en el financiamiento de las actividades de los clústeres y de los mecanismos complementarios que constituyen la estrategia productiva de la región. Inicialmente, el gobierno regional financia el establecimiento de las asociaciones clúster. Con el tiempo, la contribución pública disminuye y le corresponde a la membresía de cada asociación asumir los costos de operación. Otros de los entes, como las redes de conocimiento, reciben fondos del gobierno regional, de la UE y de la venta de servicios a las empresas, siendo estos últimos los más importantes para instituciones dedicadas a la investigación como Tecnalia e IK4.

Desempeño

La evaluación de impacto de los programas es un elemento de suma importancia para definir las políticas que se podrían aplicar en Costa Rica. En muchos casos, los resultados de las políticas productivas analizadas dependen de las condiciones preexistentes en los territorios. Por lo general, los incentivos a empresas no son suficientes para impulsar un ciclo de desarrollo económico sostenido, sino que, los efectos positivos desaparecen una vez terminadas las intervenciones o canibalizan los empleos de regiones vecinas.

En el caso de Polonia, Jensen (2018) utiliza un modelo de diferencias-en-diferencias para evaluar el impacto de las ZEE sobre la tasa de empleo de las municipalidades (*gminas*) tratadas. Como las áreas tratadas tenían una mayor tasa de empleo que las no tratadas y se caracterizaban por ser zonas urbanas con una concentración relativa de empresas estatales, fue necesario controlar por el sesgo de selección y la heterogeneidad de los municipios. El estudio encuentra un efecto promedio del tratamiento sobre la tasa de empleo de alrededor de 60%, es decir, los municipios tratados tuvieron un impacto positivo sobre el nivel de empleo frente a los municipios no tratados producto de las ZEE.

Accetturo y de Blasio (2012) evalúan el impacto de los PT de Italia sobre el empleo y el número de plantas productivas entre 1996 y 2007, mediante el método de diferencias-en-diferencias. Con base en esta evaluación, no se encuentra evidencia de que los PT hayan sido efectivos para mejorar el nivel de empleo o el número de plantas en los municipios participantes. Los autores destacan que la percepción de los PT como lentos, burocráticos y politizados, pudo haber ahuyentado a los emprendedores más dinámicos, con los proyectos de inversión más viables. De igual manera, concluyen que el límite de 50 millones de euros dedicados a cada PT, pudo haber sido insuficiente para impulsar un proceso de desarrollo local.

Por su parte, Gambaro et al (2004) afirman que los PTE fueron inicialmente efectivos, ya que los recursos fueron asignados y ejecutados rápidamente, y porque contribuyeron a mejorar las relaciones entre los actores locales y la política pública. No obstante, los autores identifican ciertas dificultades en relación con la estructura de poder de los pactos, donde los cambios de autoridades políticas podían relegar los programas a un rol menor dentro de las administraciones. Los autores también explican que, en muchos casos, eso generó una divergencia entre las agencias administradoras de corte más técnico (heredado de los métodos de la Comisión Europea) y las autoridades políticas locales, donde los pactos no han sido capaces de generar mayor participación e inclusión de la sociedad civil.

En relación con los efectos de la política de las ZFU en Francia, Givord et al (2013) utilizan un modelo de diferencias-en-diferencias sobre la segunda ronda del programa (2004), para evaluar el impacto sobre el número de empresas, el empleo e indicadores contables y de actividad económica de las empresas. Los resultados muestran un aumento en la actividad económica producto del incremento en el número de empresas nuevas y relocalizaciones. En cuanto al empleo, se da un impacto positivo significativo en el 2007 de alrededor de 12pp, no así para los años previos. Los indicadores contables como ingresos, ventas y salario por hora, presentaron coeficientes bajos y generalmente no significativos para las empresas elegibles que existían desde el 2002. Por último, los autores encuentran un efecto spillover negativo sobre el establecimiento de empresas en el área alrededor de una ZFU, lo que podría indicar que las ganancias de las ZFU son compensadas por pérdidas en los territorios vecinos. Givord et al (2013) también señalan que un aumento en los empleos no necesariamente implica una reducción en las personas desempleadas locales, particularmente, en zonas donde los residentes no poseen las calificaciones necesarias. En estos casos, combinar programas de incentivos fiscales y de entrenamiento del capital humano podría mejorar el impacto laboral de la política.

En India, el corte arbitrario de 500 puntos para ser seleccionado en el programa fue utilizado por Hasan et al (2021) para evaluar el impacto de los BD mediante un modelo de regresión discontinua. Este permite comparar los distritos que están inmediatamente por debajo del corte (tratados) con los que están inmediatamente por encima (no tratados). Los distritos tratados experimentaron un crecimiento mayor en la manufactura liviana que los no tratados, posiblemente por la relocalización de empresas de otros distritos cercanos. Además, estos efectos fueron desapareciendo con el tiempo, lo que apunta a que la política no logró incentivar un proceso autosostenible de crecimiento. En sus conclusiones, los autores recomiendan un abordaje multifacético del desarrollo regional, ya que los incentivos fiscales pueden ser insuficientes para compensar las carencias de infraestructura, transportes y trabajadores en estos distritos.

Sobre los subsidios al empleo en Turquía, Balkan et al (2016) utilizan las diferencias-en-diferencias para estimar el impacto de la política sobre la tasa de empleo de la población meta comparado con la tasa de empleo de los hombres mayores de 30 años (control). Al considerar a los hombres y mujeres beneficiarios en conjunto, el efecto de la política no es significativamente distinto de cero. Si se observa un impacto positivo sobre el empleo de las mujeres, particularmente, las mayores con baja educación. También en relación con el caso de Turquía, Ozdamar et al (2021), señalan que el uso de diferencias-en-diferencias para analizar los subsidios puede ser problemático, ya que se comparan hombres y mujeres y esto puede introducir importantes sesgos por las diferencias en participación, salarios, roles de género y discriminación en el mercado laboral, entre otros. Además, al utilizar solo la edad para definir el tratamiento, no se consideran los otros requisitos para participar en el programa. En su estudio, los autores utilizan la regresión discontinua para medir el impacto de la política sobre los hombres alrededor del corte de participación de 30 años. Entre los resultados, se observa una reducción del desempleo, un aumento de la formalidad y del trabajo en jornada completa para los beneficiarios. Para los autores, esto apunta a que el programa pudo haber sido más efectivo para formalizar empleos existentes que para crear nuevos empleos y mayor actividad económica.

La estrategia de transformación productiva del País Vasco es ampliamente reconocida como un caso de éxito de desarrollo regional. Mientras que en 1980 el PIB per cápita de la región era el 80% del promedio de los 15 países de la UE, para el 2014 representaba el 102%. El sector industrial aportó un 26,3% del PIB de la región y 20,1% de los empleos en el 2016, ambos por encima del promedio europeo. Además, el énfasis en el desarrollo de un ecosistema de innovación impulsó el gasto anual en I+D de un 0,07% del PIB en 1980 a un 1,93% en el 2014, uno de los más altos de la UE (Magro et al, 2022; Monge González y Salazar-Xirinachs, 2016).

En síntesis, los casos de éxito de Polonia y el País Vasco tienen la particularidad de que ya existía una base industrial en los territorios, tanto de infraestructura como de conocimiento, sobre la cual las políticas productivas podían actuar. Para Francia e India, las condiciones favorables implementadas en algunos territorios, tuvieron el efecto de absorber las empresas de zonas vecinas sin que esto representara una mejora en el empleo de la población beneficiaria. En ambos casos, las condiciones deficientes de infraestructura, transporte o capital humano, impidieron que las políticas desencadenaran un desarrollo local robusto. En Italia, como

mencionan Accetturo y de Blasio (2012), es posible que los recursos económicos destinados a cada pacto hayan sido insuficientes, especialmente porque estos debían cubrir no solo las inversiones públicas sino también una porción de las inversiones privadas. La institucionalidad de los pactos pudo haber sido otra limitante para la efectividad de la política, y ciertamente afectó la permanencia de los programas en algunas regiones.

Análisis de caso: Colombia

Este país suramericano es pionero en la creación de un modelo de asociación público-privada para la prestación de servicios de empleo. Este modelo, cuyo principal objetivo es propiciar los mecanismos para conectar la oferta y demanda laboral, opera bajo la figura de la Red de Prestadores de Servicios Públicos de Empleo (en adelante, la Red) (OIT, 2015). La Red, bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo de Colombia, está compuesta por 236 bolsas y agencias de empleo (70 públicas y 166 privadas), que operan en los 92 departamentos administrativos del país.²

A su vez, la Red cuenta con la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE) como su brazo ejecutor. La UAESPE “...establece métodos, instrumentos y parámetros comunes para la Red y proporciona asesoramiento técnico a los prestadores de servicios de empleo para asegurar niveles de calidad consistentes y evitar brechas en la operación. La UAESPE también es la responsable de obtener fondos del presupuesto público y de buscar otras fuentes de financiación para ampliar la Red”³ (OIT, 2015, pág. 2).

Los prestadores de servicios de empleo que integran la Red se pueden clasificar según su principal fuente de financiamiento (OIT, 2015):

- La Agencia Pública de Empleo (APE)
- El Sistema Nacional de Aprendizaje (SENA)
- Los gobiernos locales y provinciales y las Cajas de Compensación Familiar (CCF)
- Las agencias de empleo privadas

Esta misma clasificación según fuentes de financiamiento refleja la naturaleza de la Red como una asociación público-privada. También, pone en evidencia la participación de actores en los diferentes niveles de planificación de Colombia: nacional, provincial y local.

Colombia ha venido apostando a los planes locales de empleo (PLE) como el marco para el diseño e implementación de políticas de creación de empleo e inclusión laboral. Según la OIT, los PLE son un mecanismo para una mejor coordinación del trabajo de agencias y programas gubernamentales, con el fin de mejorar las condiciones laborales de las poblaciones más desfavorecidas. Los PLE son formulados por actores estratégicos de las comunidades y organizaciones a nivel nacional, de regiones y municipios. También, tienen en consideración el

² Extraído de: <https://www.serviciodeempleo.gov.co/prensa/noticias/2022/un-cuatrenio-con-grandes-avances-para-la-inclusio>.

³ Subrayado no pertenece al original.

plan de desarrollo, los programas de gobierno, el plan de ordenamiento territorial y el sistema de información (MinTrabajo, 2012). Los PLE definen estrategias acordes con las características del mercado laboral propias de las regiones y municipios y estas estrategias consisten en: “...acciones planificadas e integradas que buscan organizar y generar los incentivos necesarios en los agentes dinamizadores económicos y sociales, para conseguir el objetivo de la reducción del desempleo y la informalidad...” (pág. 28), entre otros problemas particulares que aquejan a las regiones y municipios (MinTrabajo, 2012). De la implementación de los PLE, destaca la diversificación en “los programas activos del mercado de trabajo” que responden a las necesidades de los distintos territorios colombianos y sus grupos de población. Mientras que, anteriormente, tenían un ámbito nacional, se centraban en la población joven y estaban vinculados al SENA (OIT, 2015). Entre estos programas destacan los siguientes:

A principios de los años 2000, Colombia puso en marcha diferentes programas sociales a través de la Red de Apoyo Social (RAS) con tres iniciativas de carácter temporal: Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción. Su principal objetivo fue contrarrestar los efectos de la crisis económica causada por la “burbuja bursátil de punto com” en los grupos más vulnerables en el corto plazo (Roth, 2009). Puntualmente, el gobierno colombiano se propuso entregar subsidios de nutrición y educación condicionados a 300.000 familias de la periferia colombiana, contratar temporalmente a 300.000 personas remuneradas con un salario menor al de mercado y capacitar a 100.000 jóvenes en áreas con amplia demanda dentro de su comunidad. La estrategia tuvo, a priori, una duración de 3 años y contaba con un presupuesto de 520 millones de dólares. Para todos los programas se hace una evaluación cuasi-experimental de comparación de grupo beneficiario contra otro de control. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) estuvo a cargo de las evaluaciones de impacto, las cuales en su mayoría se ejecutaban mediante consultorías externas. El mismo Roth (2009) hace énfasis en que estos programas no son “antipobreza”, más bien, fueron diseñados para mitigar los efectos de los ciclos económicos, mediante la generación de oportunidades y la formación de capital humano para las familias en condición de vulnerabilidad.

Familias en Acción

Este programa buscaba erradicar las condiciones que impedían a las personas menores de edad, dentro de familias en condición de pobreza, tener niveles suficientes de nutrición y salubridad, a la vez que se les formaba de forma constante en los niveles primarios y secundarios de educación nacional. Se hacían transferencias monetarias a familias dentro del primer nivel de ingreso en zonas rurales o urbanas en municipios con menos de 100.000 habitantes. Los subsidios se dividían en nutricionales por cada niño de entre 0 a 7 años y escolares a cada joven que asistiera a la educación formal dentro de los 7 a los 17 años. Los subsidios estaban condicionados a la asistencia escolar continua y al seguimiento constante de crecimiento y desarrollo de los niños de menor edad. Por otro lado, los municipios se comprometían a aumentar su capacidad de oferta en los servicios de educación y salubridad a medida que la demanda por ellos aumentaba dentro de la comunidad.

Como resultado de su evaluación se encontró que Familias en Acción aumentó en 15% el consumo en los hogares beneficiados, en comparación con aquellos no beneficiarios (grupo control). Además, la mayoría del gasto en sumo de las familias beneficiarias fue destinado a proteínas, compra de ropa y calzado y en artículos educativos. No se observa incremento en el consumo de alcohol, cigarrillos o vestimenta para los tutores de los menores de edad. Se identificaron efectos positivos en la talla de los niños rurales de 0 a 2 años y en el peso de aquellos urbanos. Hubo una disminución significativa en los casos de diarreas en niños menores a 4 años. Por último, encuentra un impacto positivo en la asistencia regular a centros educativos por parte de los jóvenes entre 12 y 17 años (más claramente observable en grupos rurales de entre 14 a 17 años, donde la diferencia en deserción versus la zona urbana es significativa).

Empleo en acción

El foco del programa consistía en atenuar el impacto sobre la mano de obra vulnerable causado por la crisis económica de principios del 2000. La iniciativa tenía como objetivo dar empleos intensivos en mano de obra, como construcción de infraestructura pública urbana y/o social con una duración máxima de cinco meses a personas desempleadas. Así, no solo se contenía la disminución de la demanda en los barrios más deprimidos económicamente, sino que también se contenían las necesidades más inmediatas en infraestructura local. El financiamiento era compartido entre el gobierno nacional y las municipalidades. Este programa fue innovador en la política pública colombiana por varias razones: el subsidio fue condicionado y con foco en la empleabilidad, no fue ejecutado por las instituciones gubernamentales tradicionales de combate a la pobreza, tuvo una amplia participación público-privada y los proyectos de infraestructura fueron propuestos por agentes territoriales.

En una evaluación de corto plazo se identificó un aumento promedio de 8.6 horas laborales en las personas beneficiarias, un incremento de 39% en el ingreso mensual, la no disminución de la oferta laboral en otros miembros del mismo hogar, y un aumento de 9% en el consumo. A largo plazo, en una evaluación del mismo DNP en el 2008, se concluye que los empleos creados no desplazaron otros empleos formales en la región, una mayor empleabilidad de los beneficiarios post-programa y que las comunidades percibieron un aumento en la seguridad en espacios públicos, recreación y participación deportiva comunal en los municipios beneficiarios (DNP, 2007).

Jóvenes en Acción

Este programa se orienta a generar empleos semicalificados formales para personas entre los 16 y 24 años registrados como beneficiarios en programas de reducción de pobreza y que cuentan con el primer ciclo de secundaria y a estudiantes de secundaria superior que quieran adquirir formación para trabajar. Las personas beneficiarias reciben tres meses de formación teórica y tres meses de formación en el lugar de trabajo y durante su participación reciben una subvención para alimentación y transporte. Una vez que completan la formación, las personas participantes reciben asesoramiento para buscar trabajo o generar su propio emprendimiento. Al 2013, el programa había atendido a cerca de 60 mil personas jóvenes. Una evaluación de impacto encontró que 90% de las personas participantes en el programa aumentan su capacidad

de emplearse formalmente y que tiene un efecto más significativo en la empleabilidad y salarios de las mujeres.

Otros programas implementados por Colombia para promover la generación de empleo en los territorios que lo componen son: el Programa de Eenganche Laboral Trabajemos Unidos, el Programa Jóvenes Rurales Emprendedores y Estrategia nacional para el fomento de la formación dual en las empresas de Colombia. A continuación, una síntesis de las características de estos programas y los principales resultados obtenidos de su implementación que han sido documentados.

Programa de Eenganche Laboral Trabajemos Unidos

Este programa, cuyo objeto es reducir la pobreza mediante el incremento en la empleabilidad con énfasis en empleos formales, opera en las zonas del interior del país donde hay mayor concentración de pobreza. El programa realiza un análisis de las necesidades básicas de calificación laboral de las personas participantes y coordina con el SENA para que, en conjunto con socios locales, se les brinde capacitación en el lugar de trabajo. El programa cuenta con gestores de colocación que realizan el enlace entre personas trabajadoras y empleadores y en coordinación con oficinas locales. Adicionalmente, el programa ofrece apoyo psicológico y social para reducir la deserción en los puestos de trabajo ofrecidos. El programa se fijó la meta de atender a 100 mil personas trabajadoras de 14 departamentos entre el 2011-2014 y al 2012 40% del cumplimiento (OIT, 2015).

Programa Jóvenes Rurales Emprendedores

Programa dirigido a personas desempleadas entre los 16 y 35 años de bajos ingresos y a personas vulnerables de todas las edades y que residen en zonas urbano marginales y rurales. En particular, este programa promueve nuevos negocios en los sectores agroindustrial, comercio y servicios rurales. El modelo de formación teórico-práctico de máximo dos años está basado en la demanda, lo que permite que se alinee mejor a las necesidades de las comunidades. El enfoque en la demanda también se da gracias a que las decisiones sobre el contenido de la formación incorporan un proceso de consulta con actores locales (las asociaciones de empleadores y los gremios de comerciantes) y están sustentadas en información sobre el mercado de trabajo. Al 2015 el programa cubría más de 1000 municipios colombianos. Las evaluaciones realizadas muestran que ha tenido efectos positivos en el empleo y expectativas laborales de las personas beneficiarias y que 75% de las personas participantes ha creado su propio negocio y mejorado su capacidad de gestión. También, el programa ha contribuido a reducir la dependencia de otros programas sociales de combate de la pobreza por parte de personas vulnerables.

Estrategia nacional para el fomento de la formación dual en las empresas de Colombia

Más recientemente, Colombia ha venido reforzando una estrategia de formación dual que tiene como principal objetivo fomentar la integración de las empresas en programas de formación para combatir el desempleo juvenil como uno de los principales retos sociales del país (García Cortés, 2022). La estrategia se estructura en cinco fases: estudio del contexto laboral, análisis normativo y del sistema educativo-formativo, entrevistas con actores clave, trabajo de campo para conocer

experiencias y formulación de la estrategia. El estudio del contexto laboral refleja que Colombia enfrenta problemas estructurales como el alto desempleo, informalidad, baja competitividad y productividad empresarial y asimetrías en las condiciones del mercado laboral según grupos de población y territorios.⁴ También, pone en evidencia que más del 50% de las empresas se ubican en las provincias de Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Santander y Cundinamarca y 52% en el sector comercio y cerca de 95% de las empresas formales tienen menos de nueve personas empleadas.

Del análisis institucional y del sector educativo-formativo realizado en la segunda fase de la estrategia identificaron que el sistema educativo de Colombia está organizado en tres ámbitos: educación formal, educación para el trabajo y desarrollo humano y la educación informal. Este análisis también refleja que a la fecha hay una alta fragmentación entre estos ámbitos y barreras a la movilidad entre ellos, lo cual, es un impedimento para migrar a un sistema formativo con un enfoque de “aprendizaje a largo plazo”, más flexible, diverso y adaptado a las necesidades del sector productivo.

Como respuesta a los retos del mercado laboral y la configuración del sistema educativo, los cuales se exacerban en el contexto de la Covid-19, Colombia impulsa la estrategia de formación dual. Esta pone a las personas estudiantes en el centro de los procesos formativos, de manera que puedan beneficiarse del aprendizaje tanto en los centros educativos como en las empresas en forma simultánea, lo que posibilita una mejor articulación y adaptación. Como justificación del programa se argumenta que la formación dual se asocia con beneficios para los diferentes actores: personas, empresas, centros formativos, la administración de los programas y la sociedad. Respecto al ámbito social, la estrategia tiene como beneficios esperados el aumento en la empleabilidad, productividad y percepción sobre los procesos formativos, en particular en la población joven.

Colombia ha venido impulsando la formación dual desde el año 2001. No obstante, estos programas se han concentrado únicamente en formación terciaria (técnica y universitaria) y con alta concentración y bajo alcance en cuanto a instituciones educativas, áreas de formación, empresas y alumnado.⁵ Adicionalmente, la formación dual se ha concentrado en el Distrito de Bogotá (55% de las personas inscritas) y en 10 de los 32 departamentos colombianos, destacando el caso de Antioquía (13%). La preocupación del limitado y concentrado alcance de la formación dual llevó a la firma de un decreto que amplió el “...marco normativo que permite la ampliación de la oferta dual a todas las instituciones con oferta de programas formativos de educación superior” (García Cortés, 2022, pág. 42). También, en el 2021 y 2022 se crea el marco normativo para introducir la educación dual en el ámbito de formación para el trabajo. Entre los cambios más significativos en el marco jurídico institucional se encuentran la creación del Subsistema de Formación para el Trabajo (SFT), que ha sido clave para el reordenamiento de los programas de formación dual y la formalización de la relación alumnado-empresa mediante contratos de aprendizaje. Estos contratos definen las condiciones mínimas que deben cumplir

⁴ Los problemas de desempleo e informalidad son aún más severos en el caso de las personas jóvenes y mujeres.

⁵ A la fecha de la edición del documento, el sistema educativo colombiano dispone de 29 Instituciones Técnicas Profesionales, 136 Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas y 87 Universidades, de las que solamente las Entidades miembros de la DHLA (García Cortés, 2022).

los participantes en el programa (v.g. los porcentajes mínimos de sostenimiento y las condiciones de aseguramiento y cobertura de riesgos laborales).

Esta estrategia de formación dual define los principales problemas estructurales a atender, que se articulan con objetivos estratégicos y líneas de trabajo para responder a estos problemas. El trabajo de por delante del SFT y la estrategia de formación dual van desde su consolidación y socialización, el mayor involucramiento del sector empresarial y la mejora en los procesos formativos, hasta la creación de soluciones para grupos específicos como las mujeres y asegurar la permanencia de las personas beneficiarias en el mercado laboral. Un reto más que tiene por delante la estrategia es el diseño e implementación de procesos de monitoreo y evaluación de resultados, los cuales, son clave para implementar procesos de mejora continua.

Es importante resaltar que, dado que el programa de formación dual de Colombia fue reestructurado recientemente, aún no se cuenta con evaluaciones respecto a los resultados obtenidos en relación con los objetivos inicialmente planteados.

Temas e ideas que se podrían aplicar al caso costarricense

En esta sección se realiza una síntesis de acciones ejecutadas por otros países que podrían ser de utilidad para dar respuesta a los retos que tiene el mercado laboral costarricense, en particular, fuera de las zonas francas y la GAM.

Planes de empleo con enfoque territorial

Estos planes contribuyen al diseño de acciones más precisas en cuanto a las necesidades y oportunidades de cada territorio, lo que posibilita un mejor alineamiento entre la oferta y demanda laboral. Otro aspecto que destaca en estos planes es que en su diseño y ejecución participan actores nacionales y territoriales, quienes desde sus experiencias y competencias contribuyen con la definición de acciones estratégicas. Un tercer aspecto por destacar es que los planes territoriales se alinean con instrumentos de planificación nacional y territorial y con el quehacer de instancias clave para su adecuada implementación, todo esto, bajo la rectoría del Ministerio del Trabajo.

Precisión en las políticas de empleo

La experiencia internacional muestra cómo las políticas de empleo deben ir evolucionando en el abordaje de las políticas de empleo del enfoque tradicional (sin medidas concretas para atender las necesidades y potencial de poblaciones específicas) a políticas de precisión. Estas últimas, en primera instancia identifican grupos de población con mayor vulnerabilidad en materia laboral y los determinantes es esta vulnerabilidad, siendo la parte central del análisis la experiencia de las potenciales personas beneficiarias. Posteriormente, se diseñan las acciones concretas que respondan a las condiciones específicas de estas poblaciones, se implementan y se evalúan sus resultados. Estudios empíricos muestran que este tipo de intervenciones pueden ser mucho más efectivas que las de carácter general.

Transversalidad del empleo en las políticas públicas

Siendo la empleabilidad uno de los principales mecanismos de transmisión del crecimiento y desarrollo económico, debe constituirse como un eje transversal de la política pública. Esta debe procurar que las inversiones de capital, ya sea físico, humano, social o cultural, consideren como parte de su foco generar mayores tasas de empleabilidad. Más allá de los beneficios directos de contar con más y mejores empleos, existen beneficios indirectos que se traducen en mayores niveles de bienestar para la población. Por otra parte, a la hora de diseñar una política de empleo, se debe considerar otros ejes de la política pública sobre los cuales se podría incidir y, de ser posible, procurar maximizar esta incidencia.

Asociaciones público-privadas como mecanismo para alinear oferta y demanda laboral

La experiencia internacional muestra que la forma más directa de alinear la oferta y demanda laboral es mediante el trabajo participativo entre los entes públicos y las empresas privadas. Entre los instrumentos aplicados destacan la creación de agencias y bolsas de empleo que operan en diferentes territorios y sectores y que pueden ser administradas por cualquier organización debidamente inscrita en el ente rector correspondiente. La creación de una red de agencias y bolsas de empleos posibilitan ampliar la capacidad de ejecución de las instancias a cargo de generar y ocupar puestos de trabajo, a su vez que permiten definir criterios estandarizados que se traducen en mayor eficiencia y seguridad jurídica para las personas trabajadoras y empresas.

Impulso de una educación dual que trascienda los niveles educativos y áreas de especialización “convencionales”

La experiencia internacional es clara en que la educación dual toma cada vez mayor relevancia en los mercados laborales. En un escenario cambiante y tendiente a la especialización, no cabe duda que “el aprender haciendo” es una respuesta oportuna. Hoy más que nunca, debe darse una retroalimentación bidireccional entre el sector productivo y el sistema educativo (la experiencia de las empresas contribuye a mejorar los planes de estudio y las empresas pueden innovar gracias a los avances en el sistema educativo). En esta línea, los esquemas de educación dual se extienden a diferentes niveles educativos (educación secundaria y terciaria -esta última incluye educación técnica y universitaria-) y distintas áreas de especialización (v.g. Agroindustrial, turismo, mecánica de precisión, ingeniería aeroespacial). La búsqueda de un modelo de educación dual más inclusivo posibilita un mayor aprovechamiento de los distintos recursos y vocaciones productivas con los que cuentan los territorios y de las capacidades de los distintos grupos de población.

Selección y priorización de programas y territorios debe estar sustentado en análisis técnico

La evidencia internacional muestra que el diseño y ejecución de políticas públicas en materia de empleo debe sustentarse en análisis que permitan identificar áreas y territorios prioritarios para las intervenciones. Esto es particularmente importante en un escenario de desaceleración económica a nivel mundial, que se combina con un reducido margen de acción para implementar políticas fiscales de estímulo. El fin último de estos estudios técnicos es la optimización en el uso de los recursos destinados a políticas laborales, buscando impactar la mayor cantidad de

personas y territorios y al menor costo posible. Un elemento central del análisis técnico es la adecuada definición de metodologías estandarizadas, las cuales, tienen el reto de ser completas, claras, concluyentes y al mismo tiempo de fácil implementación.

Evaluación de impacto de políticas de empleo

Un aspecto medular en la puesta en marcha de programas orientados a la generación de más y mejores empleos es evaluar sus efectos directos e indirectos sobre la población beneficiaria. Evaluaciones más precisas permiten validar el cumplimiento o no de las metas originalmente definidas, así como diseñar las acciones correctivas pertinentes y, en algunos casos, inclusive implica discontinuar la política. A pesar de que las evaluaciones por lo general se asocian con costos incrementales asociados a aplicar instrumentos ex ante, durante y ex post a una intervención, hay que tener en consideración que los ahorros y beneficios alcanzados al medir la efectividad de una política son más que compensatorios, lo que resulta en un beneficio social neto. Sin lugar a dudas, la cultura de evaluación está asociada con una mejor gestión de las reformas, así como un mayor aprovechamiento de los recursos existentes.

Subsidios para generar empleos dirigidos a territorios y poblaciones prioritarias

La experiencia internacional muestra que la implementación de programas que subsidian a empresas que orientan su demanda laboral a territorios y poblaciones prioritarias derivan en un beneficio social. Aunque a priori se asocian los subsidios con costos incrementales para el erario público, estos pueden ser más que compensados, siempre que posibiliten la empleabilidad, reduzcan la carga de los programas de asistencia social y posibiliten la movilidad social. Estos subsidios pueden ir dirigidos tanto a empresas en marcha como emprendimientos y tienen una lógica temporal y no permanente, de manera que, los territorios y personas adquieran las condiciones necesarias para desarrollar modelos autosuficientes. Estos programas también están orientados a generar nuevos empleos en la formalidad, lo que a su vez es un mecanismo compensatorio en materia fiscal y de seguridad social.

Más y mejores modelos asociativos

Las políticas dirigidas a la promoción de asociaciones entre empresas, indistintamente de su tamaño, han demostrado ser un mecanismo exitoso para promover la empleabilidad. Por un lado, las asociaciones de pequeñas y medianas empresas facilitan el acceso a nuevos mercados y se asocian con ahorros en costos de transacción, que se traducen en mayor crecimiento y generación de más y mejores empleos. Por otro lado, puede haber empresas tractoras (de mayor tamaño y consolidadas en el mercado) que se encadenan a pequeñas y medianas empresas, en la búsqueda de mayor especialización que a su vez se asocia con mayores niveles de eficiencia. Es necesario que se comunique oportunamente y se creen los incentivos para que se generen más y mejores niveles asociativos. Las asociaciones empresariales también posibilitan una ejecución más eficiente de la política productiva, pasando de una atención individualizada a la de un conglomerado de empresas. Además, estos conglomerados de empresas se asocian con economías de aglomeración que van desde ahorros en costos de producción hasta transferencia de conocimientos.

Promoción de esquemas territoriales de desarrollo en territorios no metropolitanos

La experiencia internacional pone en evidencia cómo la promoción de esquemas territoriales de desarrollo en territorios no metropolitanos ha tenido un alto impacto en la generación de empleos y en el desarrollo socioeconómico de los territorios. Destaca la importancia de diseñar e implementar instrumentos de política pública que generen los incentivos y condiciones habilitantes necesarias para atraer inversiones, entre ellas, inversiones en infraestructura de transportes y servicios básicos, la formación de capital humano, el marco jurídico-institucional para ofrecer seguridad jurídica, entre otras. También, destaca la importancia del involucramiento de las instancias territoriales (públicas, privadas, académicas y de la sociedad civil) en el diseño de las políticas orientadas al diseño e implementación de esquemas territoriales de desarrollo.

Bibliografía

- Accetturo, A. y de Blasio, G. (2012). Policies for local development: An evaluation of Italy's "Patti Territoriali". *Regional Science and Urban Economics*, 42 (1-2), 15-26.
- Arias Ramírez, Rafael, Madrigal-Rivas, Alejandro, & Vargas-Montoya, Luis. (2021). Productive Corridor San José-Puerto Caldera: An Alternative for Sectoral and Territorial Development. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 9(3), e13.
- Balkan, B.; Soner Baskaya, Y. y Tumen, S. (2016). Evaluating the impact of the post-2008 employment subsidy program in Turkey. IZA Discussion Paper No. 9993
- Cámara de Comercio e Industria de París (2009). Les ZFU en Seine-Saint-Denis. Disponible en: <https://www.entreprises.cci-paris-idf.fr/web/cci93/zone-franche-urbaine>
- Deb, P., & Trivedi, P. K. (2006). Specification and simulated likelihood estimation of a non-normal treatment-outcome model with selection: Application to health care utilization. *Econometrics Journal*, 9, 307–331.
- DNP (2007). Evaluación de impactos del Programa Empleo en Acción. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), República de Colombia.
- Dzung, N. H. (2011, June). Vietnam pangasius industry: Towards sustainable. Paper presented at the Technical Workshop Sustainable Pangasius Development through Certification, Ho Chi Minh City, Vietnam.
- EMCC - European Monitoring Centre on Change (2021). Special Economic Zones. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/support-instrument/special-economic-zones-sez>
- Fernández, A. A. (2021). Desempleo, pobreza y desigualdad en Costa Rica durante la pandemia por el COVID-19: Consideraciones para una recuperación resiliente. San José: Academia de Centroamérica.
- Gambaro, L.; Milio, S. y Simoni, M. (2004). Partnerships for development: Studies on Territorial Employment Pacts in Italy. Decent Work Research Programme (155). Génova: Organización Internacional del Trabajo.

- García, C. C. (2022). Estrategia nacional para el fomento de la formación dual en las empresas de Colombia. Madrid: Programa EUROsociAL, Unión Europea.
- Givord, P.; Rathelot, T. y Sillard, P. (2013). Place-based tax exemptions and displacement effects: An evaluation of the *Zones Franches Urbaines* program. *Regional Science and Urban Economics*, 43 (1), 151-163.
- Gómez, C. S., Morales, A. N., Obando, R. K., Miranda, P. R. (2022). ¿Cuáles fueron las personas más afectadas por la pandemia y las zonas del país con mayor demanda del bono Proteger? Informe Estado de la Nación 2021. San José: PEN, Conare.
- Hasan, R.; Jiang, Y. y Rafols R. M. (2021). Place-based preferential tax policy and industrial development: Evidence from India's program on industrially backward districts. *Journal of Development Economics*, 150, 102621.
- Jensen, C. (2018). The Employment Impact of Poland's Special Economic Zones Policy. *Regional Studies*, 52(7), 877-889. <https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1360477>
- Jiménez, F. P., Morales, A. N. (2021). Impacto de la pandemia sobre el mercado laboral: una visión demográfica. Informe Estado de la Nación 2021. San José: PEN, Conare.
- Légifrance (2022). Ley nº 96-987 del 14 de noviembre de 1996 relativa a la implementación del pacto de recuperación de la ciudad. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000196404>
- Magro, E.; Uyarra, E. y Valdaliso, J. M. (2022). Agency, institutions and regional resilience: an approach from the Basque Region. En R. Pinheiro, M. L. Frigotto y M. Young (Eds.). *Towards resilient organizations and societies: A cross-sectoral and multi-disciplinary perspective*. Suiza: Palgrave Macmillan.
- MinTrabajo (2012). Plan Local de Empleo: Guía para su Implementación. Bogotá: Ministerio de Trabajo, República de Colombia.
- Monge González, R. y Salazar-Xirinachs, J. M. (2016). Políticas de clústeres y de desarrollo productivo en la Comunidad Autónoma del País Vasco: Lecciones para América Latina y el Caribe. Lima: OIT.
- OIT (2015). Notas OIT: Servicios Públicos de Empleo en América Latina y el Caribe, Colombia. Lima: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Ozdamar, O.; Giovanis, E.; Dağlıoğlu, C. y Gerede, C. (2021). The effect of the 2008 employment support programme on young men's labour market outcomes in Turkey: Evidence from a regression discontinuity design. *The Manchester School*, 89, 276-296
- PAIH - Polish Investment and Trade Agency (2018). Polish Investment Zone: Legal and Organizational Changes.
- Roth Deubel, André-Noël (2009). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la "Red de Apoyo Social". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (45),161-186. [fecha de Consulta 2 de Agosto de 2022]. ISSN: 1315-2378. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533676007>

Smętkowski, M. (2002). Polish special economic zones as an instrument of regional and industrial policy. https://www.researchgate.net/figure/Location-of-special-economic-zones-in-Poland_fig1_254445513

Yeldan, A. E. (2017). Turkey's employment subsidy program under the great recession: a general equilibrium assessment. *International Review of Applied Economics*, 31(2), 225-254.

Anexo1. Fichas de países seleccionados

Las fichas que se muestran a continuación corresponden a los países cuyas experiencias se considera oportuno explicar con más detalle en el anexo. En el caso de Colombia, Turquía y el País Vasco en España, esta misma información se presenta en el cuerpo del documento y no en el anexo.

Polonia

En Polonia, las Zonas Económicas Especiales (ZEE) surgieron en 1994 para evitar la pérdida de empleos en las zonas fuera de las grandes ciudades, por la reestructuración y cierre de grandes empresas estatales en la transición económica post soviética. Como parte de este programa, se ofrecieron exenciones fiscales totales a las empresas de ciertos sectores, que se instalaran en 14 áreas designadas donde había una mayor concentración de empresas estatales. Después de la entrada de Polonia en la UE, las exenciones han disminuido paulatinamente conforme las regiones convergen al ingreso promedio nacional. Se anticipa que el programa concluya en el 2026, aunque existe un programa sucesor de incentivos que se implementa sin restricción territorial (EMCC, 2021; Jensen, 2018).

Los costos elegibles para recibir ayuda estatal incluyen las inversiones en activos tangibles e intangibles para nuevos establecimientos, la extensión, diversificación o transformación de la producción de establecimientos existentes y los costos de dos años de nuevos empleos creados (PAIH, 2018). El monto de la exención impositiva varía dependiendo de la zona en que se ubique la empresa, el tamaño y el monto de la inversión realizada. De esta manera, para el 2019, las empresas grandes podían acceder a una exención en el impuesto de renta corporativo de entre 30 y 50% de los costos elegibles, las medianas de 40-60% y las pequeñas de 50-70% (EMCC, 2021).

El programa se financia con fondos del gobierno nacional de Polonia. La rectoría del programa recae sobre el Ministerio de Desarrollo Económico y la gestión de cada una de las ZEE es realizada por una administración propia, con participación del gobierno nacional y de los gobiernos regionales/locales.

En cuanto a la efectividad de la política, Jensen (2018) utiliza un modelo de diferencias-en-diferencias para evaluar el impacto de las ZEE sobre la tasa de empleo de las municipalidades (*gminas*) tratadas. Con base en la estadística descriptiva, las áreas tratadas tenían una mayor tasa de empleo que las no tratadas y, además, se caracterizaban por ser zonas urbanas con una concentración relativa de empresas estatales, aunque fuera de las áreas metropolitanas más grandes. Después de controlar por el sesgo de selección y la heterogeneidad de los municipios, el estudio encuentra un efecto promedio del tratamiento sobre la tasa de empleo de alrededor de 60%.

Política: Zonas Económicas Especiales (ZEE) - Polonia

Foco: Evitar pérdidas de empleo anticipadas por la reestructuración y cierre de grandes empresas estatales durante la transición económica, mantener empleo fuera de las más grandes ciudades.

- Incluye 14 áreas designadas para recibir exenciones fiscales
- Limitada a 12mil hectáreas, después ampliada a 20mil
- Se apoyan solo ciertas actividades/sectores
- Inicialmente de corto plazo para facilitar entrada de Polonia a la UE, extendida hasta el 2026 después de negociaciones con la Comisión Europea
- Originalmente exenciones totales en los impuestos. Incentivos se han reducido conforme se da convergencia de las regiones al ingreso promedio nacional.

Rectoría: Ministerio de Desarrollo Económico

Gestión: Administración de cada área económica especial con representación del gobierno nacional y gobiernos regionales/locales.

Financiamiento: Recursos del Gobierno Nacional

Italia

Los Pactos Territoriales (PT) de Italia son acuerdos entre los gobiernos locales y representantes civiles de múltiples municipios vecinos, apoyados por el gobierno central. El objetivo de este programa es fomentar el crecimiento económico y el empleo en regiones atrasadas, particularmente las regiones objetivo 1, 2 y 5B de la Unión Europea (Accetturo y de Blasio, 2012). Por otro lado, los Pactos Territoriales de Empleo (PTE) son 10 pactos del sur de Italia seleccionados para recibir asistencia técnica y financiamiento directamente de la Comisión Europea. El objetivo de estos fue promover objetivos de desarrollo y de empleo compartidos, en lugar de medidas específicas (Gambaro et al, 2004).

Los planes de desarrollo generados en los PT incluyen inversiones públicas y privadas y son financiadas con recursos públicos. Las inversiones privadas pueden ser la creación, ampliación y transformación de los establecimientos productivos, donde los subsidios pueden cubrir hasta el 70% del valor de la inversión. Tanto en los PT como los PTE, los administradores también están a cargo de impulsar la coordinación entre los participantes y asistir en la conformación de los proyectos. En ambos casos, un banco privado acreditado es el encargado de evaluar la viabilidad económica de los proyectos.

Accetturo y de Blasio (2012) evalúan el impacto de los PT sobre el empleo y el número de plantas productivas entre 1996 y 2007, mediante el método de diferencias-en-diferencias. Con base en esta evaluación, no se encuentra evidencia de que los PT hayan sido efectivos para mejorar el nivel de empleo o el número de plantas en los municipios participantes. Los autores destacan

que la percepción de los PT como lentos, burocráticos y politizados, pudo haber ahuyentado a los emprendedores más dinámicos, con los proyectos de inversión más viables. De igual manera, el límite de 50 millones de euros dedicados a cada PT, pudo haber sido insuficiente para impulsar un proceso de desarrollo local.

En el caso de los PTE, Gambaro et al (2004) afirman que estos fueron inicialmente efectivos, ya que los recursos fueron asignados y ejecutados rápidamente, y porque contribuyeron a mejorar las relaciones entre los actores locales y la política pública. No obstante, los autores identifican ciertas dificultades en relación con la estructura de poder de los pactos, donde los cambios de autoridades políticas podían relegar los programas a un rol menor dentro de las administraciones. En muchos casos, eso generó una divergencia entre las agencias administradoras de corte más técnico, heredado de los métodos de la Comisión Europea, y las autoridades políticas locales, donde los pactos no han sido capaces de generar mayor participación e inclusión de la sociedad civil.

Política: Pactos Territoriales (PT) y Pactos Territoriales de Empleo (PTE) - Italia

Foco: Promover el crecimiento económico y el empleo en regiones de menor desarrollo a través de la coordinación entre gobiernos locales, empleadores y organizaciones de trabajadores. Las regiones son parte del objetivo 1, 2 y 5(b) de la Unión Europea para la asignación de los fondos estructurales.

Rectoría: Ministerio para el Desarrollo Económico (PT), Ministerio del Tesoro y la Comisión Europea (PTE)

Gestión: Autoridad Coordinadora local que puede ser pública o privada. Encargada de promover coordinación, castigar comportamiento no cooperativo y conciliar conflictos entre participantes (PT). Sociedad de responsabilidad limitada llamada Sujeto de Intermediación Local, con participación pública mayoritaria (PTE)

Financiamiento: Recursos públicos del gobierno nacional (PT) y Fondos Estructurales de la Unión Europea asignados por el gobierno nacional (PTE)

Francia

Las Zonas Francas Urbanas (ZFU) son un programa de exenciones fiscales en las zonas urbanas más desfavorecidas. Las zonas son seleccionadas con base en un índice compuesto de varios indicadores locales: población (mayor de 10 mil habitantes), tasa de desempleo, proporción de menores de 25 años, proporción de población mayor de 15 años sin diploma y potencial fiscal de las autoridades locales. El objetivo de este programa es incentivar la creación de nuevas empresas y de atraer empresas existentes a estos territorios, mediante la exención total de impuestos locales, de propiedad y de renta, y de una parte de las contribuciones a la seguridad social. Las empresas beneficiarias no pueden tener más de 50 empleados y, además, deben cumplir ciertos criterios en cuanto a ingresos, sector productivo y contratación local, entre otros (Légifrance, 2022; Givord et al, 2013).

La rectoría de las ZFU recae sobre el ministerio encargado de la planificación territorial, actualmente el Ministerio de la transición ecológica y la cohesión de los territorios. Cada ZFU tiene un comité de dirección y seguimiento conformado por diversos representantes políticos de los territorios, incluyendo diputados, senadores, alcaldes y demás autoridades locales (Légifrance, 2022).

En relación con los efectos de la política, Givord et al (2013) utilizan un modelo de diferencias-en-diferencias sobre las ZFU incluidas en la segunda ronda del programa (2004), para evaluar el impacto del programa sobre el número de empresas, el empleo e indicadores contables y de actividad económica de las empresas. Los resultados apuntan a un aumento en la actividad económica producto de un aumento del número de empresas nuevas y relocalizaciones. En cuanto al empleo, se da un impacto positivo significativo en el 2007 de alrededor de 12pp. Los indicadores contables como ingresos, ventas y salario por hora, presentaron coeficientes bajos y generalmente no significativos para las empresas elegibles que existían desde el 2002. Por último, los autores encuentran un efecto spillover negativo sobre el establecimiento de empresas en el área alrededor de una ZFU, lo que podría indicar que las ganancias de las ZFU son compensadas por pérdidas en los territorios vecinos.

Givord et al (2013) señalan que un aumento en los empleos locales no necesariamente implica una reducción en las personas desempleadas locales, particularmente en zonas donde los residentes no poseen las calificaciones necesarias. En estos casos, combinar programas de incentivos fiscales y de entrenamiento del capital humano podría mejorar el impacto laboral de la política.

Política: Zonas Francas Urbanas (ZFU) - Francia

Foco: impulsar la creación de nuevas empresas, facilitar la relocalización y evitar la salida de empresas existentes a través de exenciones totales en los pagos de impuestos locales, de renta y de propiedad, y una fracción de las contribuciones a la seguridad social durante cinco años. El programa está dirigido a empresas de menos de 50 empleados en las zonas más afligidas con base en un índice de variables locales (población total, tasa de desempleo, ingresos impositivos, proporción de jóvenes y tasa de deserción). Además, las empresas deben cumplir ciertas condiciones en relación con sus ingresos, el número de empleados residentes en la ZFU, los propietarios de la empresa y el sector de actividad económica.

Rectoría: Ministerio encargado de la planificación territorial (Ministerio de la transición ecológica y la cohesión de los territorios actualmente)

Gestión: Comité de dirección y seguimiento, encargado de evaluar las condiciones de aplicación de las medidas en relación con los objetivos de la política.

Financiamiento: Gobierno nacional

India

La política de distritos rezagados (BD) consiste en incentivar el establecimiento de empresas de manufactura en los distritos más atrasados de India en términos industriales. De esta manera, las empresas de manufactura que se instalaran en los distritos designados estarían exentas de impuestos sobre el 100% de las ganancias durante los primeros cinco años, y entre 25 y 30% en los cinco años siguientes. La selección de los distritos se realizó mediante un índice compuesto por ocho indicadores financieros, industriales y de infraestructura, en relación con el promedio nacional de India. Con base en este índice, se seleccionaron 123 distritos con notas por debajo de los 500 puntos (Hasan et al, 2021).

Precisamente, el corte arbitrario de 500 puntos para ser seleccionado en el programa fue utilizado por Hasan et al (2021) para evaluar el impacto de los BD mediante un modelo de regresión discontinua. Este permite comparar los distritos que están inmediatamente por debajo del corte (tratados) con los que están inmediatamente por encima (no tratados). Los distritos tratados experimentaron un crecimiento mayor en la manufactura liviana que los no tratados, posiblemente por la relocalización de empresas de otros distritos cercanos. Además, estos efectos fueron desapareciendo con el tiempo, lo que apunta a que la política no logró incentivar un proceso autosostenible de crecimiento. En sus conclusiones, los autores recomiendan un abordaje multifacético del desarrollo regional, ya que los incentivos fiscales pueden ser insuficientes para compensar las carencias de infraestructura, transportes y trabajadores en estos distritos.

Política: Distritos ‘atrasados’ (Backward districts, BD) - India

Foco: incentivar el establecimiento de empresas de manufactura en los distritos más atrasados en términos industriales. Los distritos fueron seleccionados con base en un índice compuesto por ocho indicadores financieros, industriales y de infraestructura, en relación con el promedio nacional de India. Con base en este índice, se seleccionaron 123 distritos donde las nuevas empresas industriales recibirían exenciones fiscales sobre el 100% de las ganancias durante cinco años, y entre un 25 y 30% durante los cinco años siguientes.

Rectoría: ND

Gestión: ND

Financiamiento: Gobierno nacional