PROYECTO
EVALUACION DEL PROGRAMA DE APOYO DIRECTO AL EMPLEO (PADE)

INFORME FINAL:
ANALISIS DEL DISEÑO Y DE LA IMPLEMENTACION DEL PADE

PRESENTADO POR:
FEDESARROLLO

Mauricio Olivera

Octubre 9 de 2006

1 Introducción

El Programa de Apoyo Directo al Empleo (PADE) se implementó con el fin de "promover la generación de empleo formal mediante la entrega de un subsidio en dinero a las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas que generen nuevos puestos de trabajo y contraten personas desempleadas clasificadas en los niveles I, II y III de SISBEN y en especial a los jefes de hogar" (ver DNP 2004, página 5). En otras palabras, el PADE es un programa de subsidios a la demanda de empleo, a través del cual se buscaba disminuir la tasa de desempleo en los deciles más pobres de la distribución de ingresos y por consiguiente aumentar el ingreso de estos hogares, además de mejorar la empleabilidad de los trabajadores participantes en el programa. Para su implementación se diseñó una prueba piloto en 25 ciudades de Colombia. Las principales características del programa, así como también su diseño y su funcionamiento, se definieron en el Documento CONPES 3290, y en el Manual Operativo del Programa.

El subsidio a las empresas corresponde al 30% del salario mínimo legal, y el programa lo entrega durante seis meses por cada trabajador postulado por la firma inscrita en el programa. El monto del subsidio cambió significativamente desde la propuesta del CONPES (inicialmente era del 9% del salario mínimo), y la focalización se redujo a SISBEN I y II. Sin embargo, los resultados del programa no solo dependen del monto del subsidio y de su duración, sino también de la eficiencia en la implementación del programa y del proceso de difusión. Para este fin, se diseñó un comité de seguimiento al programa, el cual estaba liderado por el Ministerio de Protección Social (MPS), y en el cual participaban representantes del SENA, del FIP y del DNP.

Con el lanzamiento del programa en Mayo del 2004 se anunciaron sus metas cuatrienales y anuales. De acuerdo con la información del Sigob, El PADE buscaba generar 90.000 nuevos empleos a lo largo de tres años, de los cuales 50.000 se generarían en el 2005. Adicionalmente, una evaluación de impacto permitiría evaluar los resultados del programa y generaría recomendaciones de política para mejorar el programa. Fedesarrollo propuso una evaluación de impacto basada en la metodología de diferencias en diferencias a través de la cual se comparan firmas participantes en el programa con firmas que tuvieran las mismas características pero que no participaran en el programa. Para esto, se recolectaría

información de 600 firmas, 300 participantes (grupo de tratamiento) y 300 no participantes (grupo de control). Esta información se recolectaría cuando existiera un número significativo de empresas participando en el programa. Este número se estimó en 3000 empresas. Sin embargo, los bajos resultados del programa no permitieron recopilar la información necesaria para realizar esta evaluación de manera técnicamente aceptable. El programa generó los primeros 18 empleados beneficiarios en febrero del 2005, y este número se incrementó alcanzando un máximo de 1148 empleados beneficiarios en noviembre del 2005. Al final del programa solo se inscribieron 1636 empresas y se beneficiaron efectivamente 210.

De todas maneras, el PADE dejó experiencias importantes que deben documentarse y analizarse con el fin de extraer lecciones de aprendizaje que mejoren la implementación de este y otro tipo de programas de intervención en el mercado laboral. El objetivo de este informe final es analizar el diseño como incentivo para la participación de las firmas y los trabajadores y la implementación del programa para derivar recomendaciones de política.

Sin ambargo, antes de presentar el análisis es necesario resaltar que este se hace con limitaciones en la información que pueden sesgar de manera significativa los resultados del estudio. En primer lugar, la representatividad de la muestra de las empresas sobre las cuales se propuso originalmente evaluar el programa se redujo significativamente. Este hecho no permitió construir una base de datos que permitiera comparar un grupo de empresas que participaron en el programa (i.e. grupo de tratamiento) con un grupo de empresas con características similares que no participaron en el programa (i.e. grupo de control). Esta limitación en la información genera sesgos en los resultados, especialmente sesgos relacionados con auto-selección. Las empresas que en la encuesta responden positivamente sobre el programa son las empresas que participaron en él y, por lo tanto, las que encontraron que el programa tenía los incentivos adecuados para participar, y no fue posible construir un grupo de empresas *con las mismas características de las participantes* que no participaran en el programa. En esta medida, los resultados presentados en este informe final deben leerse teniendo siempre en cuenta que debido a las limitaciones de información estos pueden tener sesgos que no es posible resolver. En segundo lugar, la información disponible proviene de las empresas y no de los trabajadores participantes. Esta limitación no permitió analizar una serie de preguntas relacionadas con los incentivos

que el programa podría darle a los trabajadores, y, en particular, sobre la transición entre régimen subsidiado y régimen contributivo[1].

Teniendo en cuenta estas limitaciones de información, el informe responde a dos tipos de preguntas. El primero se refiere al diseño del programa en términos del monto y la duración del subsidio al empleo (i.e. subsidio de 30% del salario mínimo legal vigente –smlv- por 6 meses), de la focalización de los trabajadores (i.e. niveles SISBEN I y II), y de los requerimientos de información y de verificación de las empresas. El segundo se refiere a la implementación del programa en términos de la interacción entre las diferentes entidades que participaron en el proceso y de la toma de decisiones. Para el primer tipo de análisis, el informe se basa en la información de 532 empresas recolectada a través de información proveniente del Ministerio de Protección Social y de la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) diseñada por Fedesarrollo. Para el segundo tipo de análisis, el documento se basa en información proveniente del Ministerio de Protección Social recolectada en las actas del comité de seguimiento del PADE y en estadísticas de seguimiento a resultados.

El análisis realizado en éste informe con la información disponible muestra que los resultados del programa se vieron afectados principalmente por fallas durante la implementación del programa, más que por el diseño del mismo. Sobre este último, la encuesta realizada a las empresas permite concluir que el *monto* del subsidio (30% del salario mínimo legal vigente –smlv) es un incentivo suficiente para participar en el programa. Sin embargo, la *duración* del subsidio (6 meses) no lo es. Por otro lado, la focalización del programa en trabajadores no calificados pertenecientes a los niveles SISBEN I y II no representó una limitación para la contratación de trabajadores por parte de las empresas. Adicionalmente, la documentación exigida a las empresas y el proceso de verificación no limitaron el interés de las empresas para participar en el programa. Sobre la implementación del programa, el análisis permite concluir que hubo fallas de cuatro tipos: (i) problemas en el registro de las empresas interesadas en participar en el programa, (ii) atrasos en la difusión del programa, (iii) fallas en la información de los trabajadores que las empresas estaban interesadas en contratar y (iv) atrasos en la verificación de los requerimientos del programa por parte de las empresas. Es de resaltar que aunque los

[1] Aunque, como se verá más adelante, sobre este punto pueden inferirse algunos resultados relacionados con atrasos en la implementación del programa.

resultados sobre el diseño (i.e. monto, duración, focalización, etc.) pueden tener sesgeos estadísticos, los resultados de la implementación son de alguna manera más robustos, porque provienen de las actas del comité de seguimiento.

El documento se divide en cuatro partes incluyendo esta introducción. En la segunda el documento presenta los resultados del análisis de los incentivos del programa, de la focalización del mismo, y de la información y la verificación solicitadas a las empresas como requerimiento para participar en el programa. En la tercera, el documento analiza la implementación del PADE. Finalmente, en la cuarta parte el documento concluye y presenta recomendaciones de política. Estas recomendaciones se derivan en parte del análisis presentado en las partes 2 y 3, y en parte del análisis de programas similares existentes en otros países.

2 Evaluación del Diseño del PADE

a. Trabajo de campo[2]

Para la recolección de información se realizaron dos trabajos de campo diferentes. Estos dos trabajos de campo se basaron en la introducción de un módulo de preguntas relacionadas con el PADE a la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo (EOE). El módulo -llamado de ahora en adelante módulo PADE- está compuesto por 14 preguntas que indagan sobre la modalidad de contratación en las empresas, su situación económica, la relevancia de los empleados con salario mínimo en las decisiones económicas, la percepción de diferentes aspectos logísticos del PADE y la relevancia de dicho programa para el desempeño de la empresa (ver Anexo 1). Este módulo se anexó a la EOE en diciembre de 2005 y enero de 2006.

El primer trabajo de campo consistió en encuestar la mayor cantidad posible de empresas que han tenido algún contacto con el programa, ya sea en la modalidad de empresa inscrita, registrada, beneficiaria, rechazada o suspendida. En total, se encuestaron 192 de una total de 1,636 que tuvieron algún vínculo con el programa. El punto de partida para este trabajo de campo fue el listado de empresas PADE suministrado a Fedesarrollo por el MPS en noviembre de 2005. Con esta muestra se clasificaron dos grupos de empresas: (i) las

[2] Para un informe metodológico más detallado, ver el primer informe de la presente evaluación.

empresas que tuvieron algún contacto con el PADE (i.e. inscritas pero no beneficiadas), y (ii) las empresas beneficiadas por el PADE. Esta muestra se presenta en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Número de empresas que tuvieron contacto con el programa PADE y número de empresas encuestadas

# de empresas	Total PADE	Encuestadas	Encuestadas como % del total
Inscritas	897	59	6.5%
Registradas	499	76	15.2%
Beneficiarias	**223**	**54**	**24.2%**
Rechazadas	14	2	14.2%
Suspendidas	3	1	33.3%
TOTAL	**1,636**	**192**	**11.7%**

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con información de la EOE y el Ministerio de la Protección Social

El segundo trabajo de campo tuvo como principal objetivo aplicar el módulo PADE entre aquellas empresas de la muestra de la EOE. Este conjunto de empresas está conformado por establecimientos del sector industrial y comercial y cuenta con un nivel de representatividad a nivel nacional. En total fueron encuestadas 340 empresas vinculadas a la EOE. De esta segundo muestra se conformaron otros dos grupos de empresas: (i) las empresas del sector industrial, y (ii) las empresas del sector comercial. Esta muestra se presenta en el Cuadro 2. Vale la pena mencionar que entre estas últimas, solo el 25% conoció el programa PADE.

Cuadro 2: Número de empresas de la muestra de la EOE a las cuales se les aplicó el módulo PADE

	Industria	Comercio	Total
Empresas de la EOE	222	118	340

Fuente: Fedesarrollo

Antes de presentar el análisis estadístico, es necesario hacer otra advertencia para la lectura de los resultados. Con el fin de hacer un uso eficiente de la información, el análisis estadístico presentado en esta sección se basa en el universo de empresas que respondieron las preguntas de la encuesta, el cual varía de pregunta a pregunta. Esto debido

especialmente a que no existe forma de conocer las causas que llevaron a ciertas empresas a no responder ciertas preguntas. Sin embargo, los resultados no varían de manera estadísticamente significativa si se incluye en el universo de análisis las empresas que no respondieron.

b. Resultados de la evaluación

La información recopilada permite responder varias preguntas relacionadas con el diseño del programa:

- Es el monto del subsidio un incentivo para que las empresas participen en el programa? En otras palabras, es suficiente un subsidio del 30% del salario mínimo legal vigente para que una empresa contrate un trabajador a través del PADE?
- Es la duración del subsidio un incentivo para que las empresas participen en el programa? En otras palabras, es suficiente que el subsidio se otorgue sólo durante 6 meses para que una empresa contrate un trabajador a través del PADE?
- Es la calificación de los trabajadores sobre los cuales se focaliza el programa (i.e. SISBEN I y II) la adecuada para que una empresa contrate un trabajador a través del PADE? En otras palabras, las empresas si necesitan trabajadores con estas características (i.e. trabajadores no calificados)?

Sobre la posibilidad que el diseño del programa genere desincentivos para generar empleo formal, debido a los requerimientos de información que demuestren que las empresas hacen parte del sector formal y se encuentran al día en sus diferentes pagos de prestaciones sociales y parafiscales, y que cumplen con los requisitos del programa, la encuesta permite analizar las siguientes preguntas:

- Los trámites del programa desincentivaron la participación de las empresas?
- La documentación solicitada a las empresas desincentivó la participación?
- La verificación de cumplimiento del programa por parte de las empresas desincentivó a algunas empresas a participar?

Sobre el monto del incentivo, las preguntas 5 y 6 del módulo PADE indagaron sobre la disposición de las empresas para contratar empleados, de forma temporal o permanente, con un salario igual al 70% del salario mínimo legal. El Cuadro 3 presenta los resultados correspondientes. Estos se presentan para los cuatro subconjuntos de empresas ya descritos: todas las empresas que tuvieron un vínculo con el programa PADE, independientemente de si recibieron el subsidio o no; las empresas que efectivamente sí recibieron un subsidio a través del PADE; las empresas del sector industrial que no se relacionaron con el programa y las empresas que cumplen esta misma característica, pero del sector comercial.

Como se puede apreciar en el Cuadro 3, la proporción de empresas que estarían interesadas en contratar un empleado con un salario mínimo subsidiado en un 30% es mayor entre aquellas empresas que se vincularon con el PADE, en comparación con aquellas que no tuvieron contacto con el programa (Panel a vs. Panel b, Cuadro 3). Esto es un reflejo del proceso de auto-selección propio del programa: las empresas que participaron en el programa son las más interesadas en recibir el subsidio.

Vale la pena anotar también que entre las empresas que no tuvieron contacto con el PADE, solo 1 de cada 4 en promedio conocía el programa[3]. Sin embargo, el interés en el subsidio de las que conocían el programa pero que no participaron en él también es bajo -oscila entre 36% y 44% para los sectores industrial y comercial- confirmando así nuevamente el proceso de auto-selección.

Adicionalmente, cerca de un 30% de las empresas que estuvieron interesadas en recibir el subsidio, es decir, que tuvieron contacto con el PADE, afirmaron no estar dispuestas a contratar un trabajador durante seis meses con un salario igual al 70% del salario mínimo. Este conjunto de alrededor de 60 empresas configuran el conjunto de firmas para las cuales el subsidio del PADE cambió las decisiones de contratación de personal.

[3] Este resultado muestra que, como se verá en la siguiente sección, hubo problemas en la difusión del programa.

Cuadro 3: Es el monto un incentivo para que las empresas participen en el programa PADE?

Categoría de empresas encuestadas	# de empresas encuestadas	Si pudiera contratar a un trabajador pagándole el 70% de un salario mínimo legal vigente...*	
		permanentemente, ¿lo haría? (% si)	durante seis meses, ¿lo haría? (% si)
Panel a: Empresas que tuvieron interés en el PADE			
Empresas que tuvieron algún contacto con el PADE	199	69,9%	71,9%
Empresas beneficiadas por el PADE	54	57,4%	66,7%
Panel b: Empresas de la muestra de la EOE que no tuvieron contacto con el PADE			
Empresas del sector industrial	219	38,0%	40,9%
Empresas del sector comercial	114	24,6%	31,6%

* Preguntas 5 y 6 respectivamente

Fuente: Fedesarrollo – Módulo PADE Encuesta de Opinión Empresarial.

Después del proceso de auto-selección, la encuesta reporta dos diferencias interesantes al comparar las empresas que tuvieron algún contacto con el PADE con las empresas beneficiadas por el programa. La primera diferencia muestra que el monto del subsidio es un incentivo menor para las empresas beneficiadas que para las empresas que tuvieron algún contacto con el PADE. Mientras el 69.9% y el 71.9% de las empresas que tuvieron algún contacto con el PADE tienen interés en contratar un trabajador recibiendo el subsidio de manera permanente o temporal respectivamente, solo el 57.4 y el 66.7% de las empresas beneficiadas tiene este interés. La segunda muestra que una proporción mayor de empresas está interesada en recibir el subsidio de manera *temporal*. Mientras que el 71.9% de las empresas que tuvieron algún contacto con el PADE y el 66.7% de las empresas beneficiadas tiene interés en recibir el subsidio de manera temporal, solo el 69.9% de las primeras y el 57.4% de las segundas recibiría el subsidio si este fuera de manera *permanente*.

Estos resultados sugieren varias hipótesis para explorar. En primer lugar, el hecho de que después de beneficiarse las empresas no encontraron tan atractivo el incentivo sugiere que las empresas encontraron algún tipo de problemas durante la implementación del programa, los cuales pueden relacionarse, entre otros, con los trámites, con el desembolso de los

subsidios, o con el tipo de trabajadores contratados. Aunque la información no permite explorar las diferentes causas de este resultado, si permite descartar algunas relacionadas con la calificación de los trabajadores que contrataron. Una posible causa es que los trabajadores contratados a través del programa PADE tienen una calidad menor comparados con otros trabajadores con las mismas características (i.e. trabajadores no calificados). Vale la pena resaltar nuevamente que los resultados presentados a continuación provienen de una información que no permite eliminar el sesgo de auto-selección (i.e. se basa en respuestas de empresas que tuvieron contacto con el PADE, es decir, las cuales estaban interesadas en contratar a trabajadores con las características ofrecidas por el programa). Con esta limitación en mente, los resultados de la encuesta rechazan esta hipótesis. La pregunta que indagó sobre la calificación de los trabajadores contratados a través del PADE comparada con la calificación de otros trabajadores con características similares[4] muestra que para el 19% de las empresas beneficiadas por el programa la calificación de los empleados contratados a través del PADE es mejor, y para el 81% es igual. Ninguna de las empresas beneficiadas encuestadas respondió que la calificación de los trabajadores contratados a través del PADE fue peor comparada con la calificación de otros trabajadores con similares características.

En segundo lugar, que una mayor proporción de empresas se interese en recibir el subsidio de manera temporal, comparada con la proporción de empresas que está interesada en contratar trabajadores si el subsidio es permanente, sugiere que para las empresas el incentivo es atractivo cuando la situación de su producto en el mercado es buena, o cuando la economía en general se encuentra en un ciclo ascendente. Sin embargo, la encuesta también rechaza esta hipótesis. Tal como lo reporta el Cuadro 4, para la mayoría de las empresas la principal razón para participar en el programa es la reducción de costos laborales, y este resultado es el mismo independientemente si la empresa tuvo o no contacto con el PADE, o si fue beneficiada o no. Por otro lado, para un número menor de empresas, las principales razones para participar en el programa fueron la situación actual de su producto o la necesidad de más empleados. En otras palabras, la razón para participar no se relaciona ni con una buena situación coyuntural ni con la necesidad de un aumento estructural en su planta de personal. De todas maneras, debido a que la información

[4] Pregunta 13: Comparándolos con otros empleados que ejerzan actividades similares, Cómo califica la calidad de los empleados que ha contratado por medio del PADE?

disponible no permitió construir un grupo de empresas "control", no es posible afirmar que sin la existencia del programa PADE las empresas de todas maneras habrían contratado nuevos empleados. Sorprendentemente, para el 39% de las empresas en promedio una de las razones principales para participar en el programa es ayudar a la reactivación económica. Esta puede ser una razón por la cual más empresas están interesadas en contratar un trabajador solo de manera temporal.

Cuadro 4: Razón para participar en el PADE*

Principal razón	Empresas encuestadas	Empresas encuestadas que tuvieron contacto con el PADE	Empresas beneficiarias
	Porcentaje de empresas cuya principal razón para participar en el programa es...		
Por la disminución en los costos laborales	67,4	69,6	66,7
Por apoyar al gobierno	29,9	29,0	22,7
Para ayudar a la reactivación económica	40,7	38,8	38,8
Porque necesitaba más empleados	23,6	24,2	23,9
Por la situación actual de su producto en el mercado	14,7	14,5	12,5

* Pregunta 10: Cual fue la principal razón para participar en el programa PADE? Señale, siendo 1 la principal razón. El cuadro reporta el porcentaje de empresas que respondió que esa fue la principal razón.

Fuente: Fedesarrollo – Módulo PADE Encuesta de Opinión Empresarial.

Ahora bien, que una proporción mayor de empresas esté interesada en recibir el subsidio solo de manera temporal va en la misma línea del diseño del programa, cuyo objetivo es subsidiar la generación de empleo formal de manera temporal en épocas de alto desempleo para, entre otras cosas, mejorar "en el mediano plazo la empleabilidad de la población receptora del subsidio, brindándole la oportunidad de adquirir experiencia y habilidades en diversas actividades del sector productivo, y de acercarse a las redes de información del mercado laboral" (Bohórquez y Merchán, 2005).

Aunque la principal causa para participar en el programa no sea la buena situación de las empresas, para más del 50% su situación en el mercado en el 2005 era mejor que en el 2004 (Cuadro 5). Aunque puede afirmarse la buena situación de las empresas va en contra del diseño del programa, el cual busca subsidiar a las empresas en épocas de alto desempleo, es

necesario recalcar que la tasa de desempleo fue alta en el 2005 y se mantuvo por encima del 10%[5].

Cuadro 5: Situación de la empresa*

	Empresas encuestadas que tuvieron contacto con el PADE	Empresas beneficiarias
Usted considera que la situación económica de su empresa durante el presente año fue mejor que el año anterior?	58,3	56,5
La actividad productiva de su empresa durante el presente año fue más intensa que el año anterior?	66,7	68,5

* Preguntas 2 y 3 de la encuesta.

Fuente: Fedesarrollo – Módulo PADE Encuesta de Opinión Empresarial.

Finalmente, regresando a la información reportada en el Cuadro 3, que más del 55% de las empresas que tuvieron contacto con el PADE o que se beneficiaron con el programa estén interesadas en contratar un trabajador si reciben un subsidio del 30% del smlv permitiría afirmar que el subsidio es un incentivo positivo para estas empresas dentro del diseño del programa. Sin embargo, es necesario recordar la limitada información con que se desarrolla este análisis, y en particular la falta de un grupo de empresas de control con las cuales se pueda contrastar esta afirmación.

La encuesta también preguntó directamente la opinión de las empresas sobre el monto del subsidio[6]. El Cuadro 6 presenta los resultados para tres tipos de empresas (i.e. todas las empresas encuestadas, empresas que tuvieron algún contacto con el PADE, y empresas beneficiadas). Entre el total de empresas encuestadas, solo el 3,3% tiene una opinión negativa. Esta proporción aumenta a solo 3.8% entre las empresas encuestadas que tuvieron algún contacto con el PADE. Por último, entre las empresas beneficiarias, solo el 1.9% tiene una opinión negativa sobre el monto del subsidio. Por el contrario, la proporción de empresas que considera positivo el monto del subsidio es de 83.2% para el total de empresas encuestadas, 85.2% para las empresas que tuvieron contacto con el PADE, y de 88.5% para las empresas beneficiarias del subsidio. Estos resultados refuerzan, con la

[5] La tasa de desempleo disminuyó de 13.2% en enero del 2005 a 10.4% en diciembre. Esta última tasa se acerca a la tasa natural de desempleo ¨máxima¨ de acuerdo con estimaciones de varios autores. Ver Guataquí (2000), y Arango y Posada (2006).

[6] Pregunta 9ª: Califique el monto del subsidio: positivo, neutral o negativo

información disponible, la conclusión presentada arriba sobre el monto del subsidio como un incentivo positivo en el diseño del programa[7].

Cuadro 6: Es el monto del subsidio un incentivo positivo para participar en el programa?*

Categoría de empresas encuestadas	# de empresas encuestadas	Porcentaje de empresas que respondió:		
		Positivo	Neutro	Negativo
Empresas encuestadas	214	83,2	13,6	3,3
Empresas encuestadas que tuvieron contacto con el PADE	183	85,2	10,9	3,8
Empresas beneficiarias	52	88,5	9,6	1,9

* Pregunta 9a: Califique las siguientes características del PADE: Monto del subsidio.

Los resultados sobre el monto del subsidio son consistentes para todas las empresas independientemente de su tamaño. La encuesta permite clasificar a las empresas que tuvieron algún contacto con el PADE por el tamaño de sus ventas en el 2004 y por el número de sus empleados. Para la primera clasificación, en promedio el 70% de las empresas responde que sí contrataría un trabajador si reciben un subsidio temporal del 30% del salario mínimo legal vigente, y un 85% de las empresas considera el monto del subsidio una característica positiva del programa PADE. Estos resultados se mantienen independientemente del tamaño de la empresa, exceptuando las de mayor tamaño. En este caso, solo el 35% de estas contrataría un trabajador bajo este incentivo (Cuadro 7).

[7] Sin embargo, vale la pena mencionar que un subsidio de 30% del salario mínimo fue aplicado en el programa sólo después de 7 meses del diseño inicial del programa en el cual se recomendaba un subsidio de 9% (ver documento Conpes 3290 de Junio 7 de 2004). El monto del subsidio aumentó a 30% basándose en un documento de Bohórquez y Merchán (2005) el cual sugería un subsidio mayor a 27%, siendo este número la diferencia entre el salario mínimo del sector formal comparado con el del sector informal. Esta decisión se registra en el Acta de Seguimiento del comité de seguimiento del programa (Acta 01 de Febrero del 2005).

Cuadro 7: Monto del subsidio como incentivo por tamaño de la empresa*

Tamaño de la empresa (decil)*	% que responde que si contrataría de manera temporal un trabajador pagándole el 70% del salario mínimo legal vigente**	Número de empresas	% que considera positivo un subsidio del 30% del salario mínimo legal vigente**	Número de empresas
1	80,0%	15	80,0%	15
2	80,0%	15	64,3%	14
3	69,2%	13	83,3%	12
4	78,6%	14	90,0%	10
5	78,6%	14	83,3%	12
6	60,0%	15	80,0%	15
7	84,6%	13	91,7%	12
8	71,4%	14	92,3%	13
9	61,5%	13	92,3%	13
10	35,7%	14	92,9%	14
Total	70,0%	140	84,6%	130

*Los deciles del tamaño de la empresa se calculan de acuerdo al monto de las ventas en el año 2004. Este monto tiene un promedio de $ 6.700 millones de pesos del 2004, con un mínimo de $ 4 millones y un máximo de $ 139.000 millones.

** Preguntas 6 y 9a, respectivamente.

Fuente: Fedesarrollo – Módulo PADE Encuesta de Opinión Empresarial.

Para la clasificación de las empresas de acuerdo al número de sus empleados, los resultados son similares (Cuadro 8). En promedio, un 72% de las empresas contratarían a un trabajador si reciben un subsidio de 30% del salario mínimo legal vigente, y un 85% considera el monto del subsidio como un incentivo positivo. Por último, el incentivo es mayor para empresas mas pequeñas (clasificadas por el monto de las ventas o por el número de empleados, ver segunda columna de los Cuadros 7 y 8). Estos resultados muestran que por el lado de la demanda laboral, el incentivo del PADE también cumple su objetivo de generar empleo en empresas pequeñas y medianas. En conclusión, los resultados de la encuesta muestran que el monto del subsidio es un incentivo para que varias empresas participaran en el programa.

Cuadro 8: Monto del subsidio como incentivo por tamaño de la empresa*

Tamaño de la empresa (decil)*	% que responde que si contrataría de manera temporal un trabajador pagándole el 70% del salario mínimo legal vigente**	Número de empresas	% que considera positivo un subsidio del 30% del salario mínimo legal vigente**	Número de empresas
1	83,3%	12	63,6%	11
2	100,0%	13	92,3%	13
3	61,5%	13	84,6%	13
4	84,6%	26	73,9%	23
5	66,7%	15	80,0%	15
6	66,7%	21	84,2%	19
7	80,6%	31	86,2%	29
8	70,0%	20	100,0%	18
9	52,4%	21	85,0%	20
10	52,9%	17	93,8%	16
Total	72,0%	189	84,7%	177

*Los deciles del tamaño de la empresa se calculan de acuerdo al número de empleados de la empresa. Este número tiene un promedio de 84 empleados, con un mínimo de 1 empleado y un máximo de 6.500 empleados.

** Preguntas 6 y 9a, respectivamente.

Fuente: Fedesarrollo – Módulo PADE Encuesta de Opinión Empresarial.

La encuesta también pidió a las empresas un calificativo sobre la duración del subsidio –6 meses-[8] para analizar de manera más precisa si este incentivo es adecuado para que las empresas participen en el programa. Los resultados sugieren que este no fue un incentivo tan fuerte para la participación de algunas empresas. Tal como lo muestra el Cuadro 9, dentro del total de empresas encuestadas que respondieron esta pregunta, el 44.5% de ellas responden que la duración del subsidio es un incentivo positivo, mientras que el 41.1% responde que es negativo. La calificación positiva aumenta ligeramente para las empresas que tuvieron algún contacto con el PADE (46%), diferencia proveniente del proceso de auto-selección de las empresas. Sin embargo, solo el 40% de las empresas beneficiarias del PADE considera la duración del subsidio un incentivo positivo, mientras que el 50% de ellas lo considera negativo. En conclusión, la duración del subsidio no es un incentivo fuerte que invita a las empresas a participar en el programa. Sin embargo, debido a que no fue posible construir un contrafactual para el análisis (i.e. un grupo de empresas con las mismas características pero que no hubieran participado en el programa), no es posible descartar la hipótesis de que las empresas que respondieron a la encuesta tuvieran otros intereses para solicitar una mayor duración del subsidio. Por ejemplo, las empresas podrían

[8] Pregunta 9c: Califique las siguientes características del PADE -duración del subsidio- como positivo, neutro o negativo

solicitar una mayor duración del subsidio con el fin de financiar el salario de trabajadores ya contratados de manera informal.

Cuadro 9: Es la duración del subsidio un incentivo positivo para participar en el programa?*

Categoría de empresas encuestadas	# de empresas encuestadas	Porcentaje de empresas que respondió:		
		Positivo	Neutro	Negativo
Empresas encuestadas	202	44,5	14,4	41,1
Empresas encuestadas que tuvieron contacto con el PADE	174	46,0	12,6	41,4
Empresas beneficiarias	50	40,0	10,0	50,0

* Pregunta 9c: Califique las siguientes características del PADE: Duración del subsidio.

Fuente: Fedesarrollo – Módulo PADE Encuesta de Opinión Empresarial.

De todas maneras, las respuestas sobre la duración presentadas arriba se pueden contrastar con el tipo de contratación que hacen las empresas a trabajadores con salario mínimo. Tal como lo muestra el Cuadro 10, más del 50% de las empresas contrata a término indefinido, mientras un poco más del 30% hace contratos de duración mayores a seis meses. En tercer lugar, una proporción menor al 30% usa contratación de menos de seis meses. Estos resultados sugieren que la duración del incentivo no está acorde con la forma en que las empresas contratan a sus trabajadores. Vale también la pena resaltar que la mayoría de empresas que contratan a término indefinido son las de mayor tamaño, mientras que las de menor tamaño hacen contratos por *más* de seis meses, y las empresas de tamaño intermedio son las que contratan a menos de seis meses (Gráfico 1).

Cuadro 10: Tipo de contratación más frecuentemente usado*

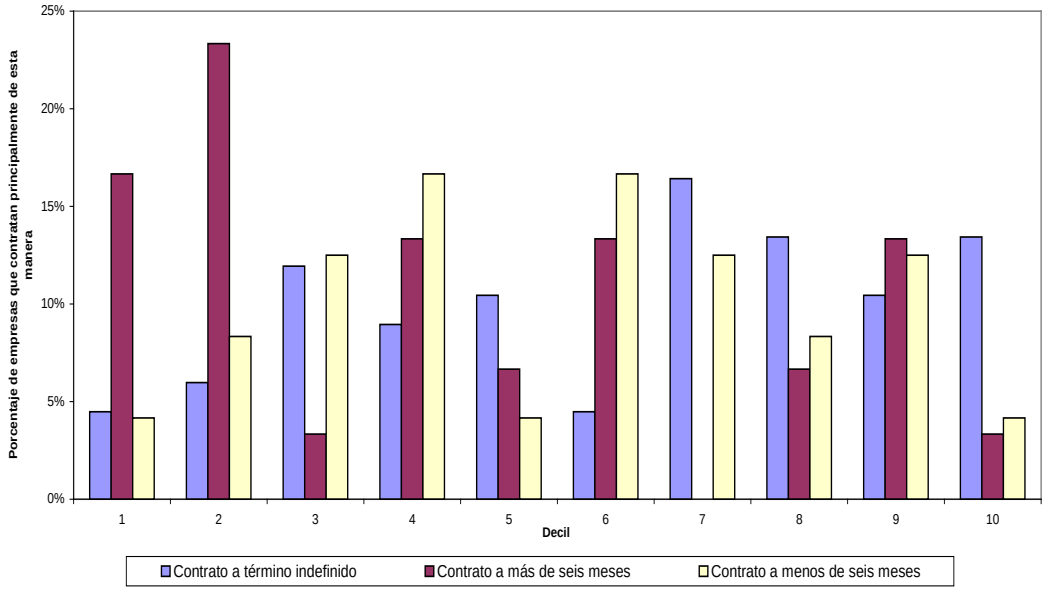
Tipo de contrato**	Empresas encuestadas	Empresas encuestadas que tuvieron contacto con el PADE	Empresas beneficiarias
	Porcentaje de empresas que usa este tipo de contratación con más frecuencia		
Contrato a término indefinido	55,3	54,7	55,3
Contrato a más de seis meses	31,4	30,4	35,3
Contrato a menos de seis meses	30,2	29,8	31,4
Contrato de prestación de servicios	16,7	15,5	6,3
Pago por horas trabajadas	5,3	5,8	8,0

* Pregunta 1: Ordene las siguientes modalidades de contratación para trabajadores que ganen el salario mínimo, siendo 1 la más usada y 5 la menos usada en su empresa. El cuadro reporta el porcentaje de empresas que dice que ese tipo de contratación es el más usado.

** En la pregunta 1 existe para las empresas la posibilidad de contestar que contratan bajo otro tipo de contrato. Muy pocas empresas respondieron que con mayor frecuencia usaban otro tipo de contrato y por eso el porcentaje no se reporta en el cuadro. Este tipo de contrato es generalmente durante la duración de la obra, temporal, o por temporadas.

Fuente: Fedesarrollo – Módulo PADE Encuesta de Opinión Empresarial.

Gráfico 1
Tipo de contratación por tamaño de la empresa*



* Tamaño de la empresa por ventas en el 2004

En conclusión, y teniendo en cuenta las limitaciones de información, es posible que la duración del subsidio no fuera un incentivo fuerte para que las empresas participaran en el programa. A pesar de que una mayor cantidad de empresas estaba interesada en contratar trabajadores recibiendo el subsidio de manera temporal comparado con un subsidio de carácter permanente, este debió diseñarse con una duración mayor a seis meses.

La encuesta también permite analizar los efectos de la focalización del programa sobre la decisión de las empresas. Siendo uno de los objetivos del PADE generar empleo para la población más necesitada, el programa se focalizó en la contratación de trabajadores no calificados perteneciente al SISBEN I y II. Sin embargo, por el lado de la demanda laboral surge la pregunta si la calificación de los trabajadores a contratar es la adecuada para las empresas. Ya se mencionó anteriormente que para las empresas beneficiadas los trabajadores contratados a través del PADE son de calidad similar o superior a otros trabajadores con las mismas características. Adicionalmente, el Cuadro 11 muestra que para el 50% o más de las empresas esta focalización es positiva, y para el 75% o más la calificación de los trabajadores es positiva o neutra.

La visión positiva de la focalización aumenta dependiendo del acercamiento que las empresas tuvieron al PADE. Mientras que la calificación de los trabajadores es positiva para el 50% de las empresas encuestadas, esta aumenta al 71.5% para las empresas beneficiadas. Por otro lado, solo para el 12.2% de estas últimas la calificación de los trabajadores es negativa.

Cuadro 11: Es la calificación de los trabajadores una característica positiva para participar en el programa?*

Categoría de empresas encuestadas	# de empresas encuestadas	Porcentaje de empresas que respondió:		
		Positivo	Neutro	Negativo
Empresas encuestadas	196	48,98	25	26,02
Empresas encuestadas que tuvieron contacto con el PADE	167	51,50	24,55	23,95
Empresas beneficiarias	49	71.43	16.33	12.24

* Pregunta 8c: Califique las siguientes características del PADE: Calidad de los trabajadores que se pueden contratar.

Adicionalmente, el Cuadro 12 muestra que los trabajadores contratados a través del PADE realizan principalmente labores de obreros y operarios (77.8%), seguidos por personal de administración y ventas (25.9%), mientras que solo el 7.4% se dedica a labores profesionales y técnicas.

Cuadro 12: Labores que realizan los trabajadores contratados a través del PADE*

	Empresas beneficiarias
Obreros y operarios	77,8
Profesionales, técnicos y tegnólogos	7,4
Empleados de administración y ventas	25,9

* Pregunta 12: Qué labores realizan principalmente los empleados contratados por medio del PADE?

Fuente: Fedesarrollo – Módulo PADE Encuesta de Opinión Empresarial.

En conclusión, los resultados de la encuesta muestran que la focalización del programa en trabajadores no calificados pertenecientes al SISBEN I y II fue la adecuada y no fue un desincentivo para que las empresas participaran en el programa.

Otro de los objetivos del programa PADE es la generación de empleo formal. De acuerdo al documento base para el diseño del programa[9] la diferencia entre un salario mínimo en el sector formal y uno en el informal es de 27%[10]. En este sentido, un subsidio de 30% alcanza a cubrir esta diferencia y permite que las empresas contraten trabajadores de manera formal. Sin embargo, en el programa existen dos instancias que podrían desincentivar la participación de las empresas. Por un lado, las empresas debían presentar documentación que certificara que la empresa hace parte del sector formal y que se encontraba al día en sus pagos de prestaciones sociales y parafiscales[11], y, por otro, el programa hacía controles y verificaciones en las empresas beneficiadas con el objetivo de controlar la ejecución del programa. Estas dos instancias podrían ser un incentivo negativo para que las empresas participen. Sin embargo, la información disponible proveniente de las encuestas permite afirmar lo contrario. Para más del 49% de las empresas los controles y la verificación del programa son positivos, y solo para el 12% o menos de las empresas son negativos (Cuadro 13). Nuevamente debido al proceso de auto-selección para participar en el programa, solo para el 6.25% de las empresas beneficiadas el control y la verificación son una característica negativa de este del programa.

De todas maneras, que la información recolectada en las encuestas no sea representativa de empresas a nivel nacional no permite sostener esta afirmación de manera rotunda. A esto se suma información proveniente de las actas del comité de seguimiento al programa, en donde la Subcomisión de Concertación de Política Salarial y Laboral recomendaban estos procesos de verificación para evitar que el programa generara sustitución en el empleo y no nuevos empleos[12]. El problema de informalidad de las microempresas fue detectado, y la información disponible no permite eliminar de manera rotunda esta hipótesis de sustitución. Se debe enfatizar en estos resultados de nuevo la auto-selección de las empresas que

[9] Ver Bohórquez y Merchán (2005), cuya estimación se basa en información de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV).

[10] Existen de todas maneras otros estudios que sugieren que la diferencia es mayor. El rango varía entre 20 y 30% (ver Econometría, 2005) y 42% (Herrera, 2005).

[11] Pueden participar las empresas que cumplan los siguientes requisitos: 1-Tener más de seis (6) meses de constituida, 2-Tener registro en la Cámara de Comercio o la entidad que cumpla esta función, 3-Estar al día con los aportes a pensiones, salud, riesgos profesionales, ICBF, SENA y Cajas de Compensación Familiar de la planta contratada, 4- Estar localizada las ciudades donde opera el Programa o en sus municipios circunvecinos, y 5-Desarrollar actividades no restringidas. Ver www.pade.gov.co

[12] Ver Acta 03 del14 de Marzo del 2005. En las reuniones regionales de la Subcomisión de Concertación de Política Salarial y Laboral asistieron la gobernación, la alcaldía, gremios como Acopi, FENALCO, Andi, la cámara de comercio, organizaciones sindicales (CUT, CGT), Universidades, el SENA y el DANE.

estaban contestando, ya que estas no son representativos a nivel nacional ni de la EOE, y por lo tanto, no se puede captar completamente el problema de informalidad de las microempresas.

Cuadro 13: Son el control y la verificación por parte del programa un incentivo negativo?*

Categoría de empresas encuestadas	# de empresas	Es la documentación de la empresa...		
		Positiva	Indiferente	Negativa
Empresas encuestadas	194	49,4	38,3	12,2
Empresas encuestadas que tuvieron contacto con el PADE	167	50,0	37,7	12,3
Empresas beneficiarias	52	66,7	27,1	6,3

* Pregunta 9e: Califique las siguientes características del PADE: Controles y verificaciones durante el proceso.
Fuente: Fedesarrollo – Módulo PADE Encuesta de Opinión Empresarial.

Sin embargo, más en general, los trámites para participar en el programa no se convirtieron en un impedimento para las empresas (Cuadro 14), especialmente las participantes. Un 48% o más de las empresas consideran que los trámites son una característica positiva del programa, y 81% o más los consideran positivos o se declaran indiferentes. En conclusión, ni los trámites ni la verificación y el control del programa PADE fueron un impedimento para las empresas participantes en el programa.

Cuadro 14: Son los trámites para participar en el programa un incentivo negativo?*

Categoría de empresas encuestadas	# de empresas	Es la documentación de la empresa...		
		Positiva	Indiferente	Negativa
Empresas encuestadas	207	48,3	32,9	18,8
Empresas encuestadas que tuvieron contacto con el PADE	178	50,6	30,9	18,5
Empresas beneficiarias	52	69,4	22,5	8,2

* Pregunta 9b: Califique las siguientes características del PADE: Trámites.
Fuente: Fedesarrollo – Módulo PADE Encuesta de Opinión Empresarial.

Como conclusión general de esta sección, la información disponible de más de 500 empresas muestra que no hubo problemas en el diseño del programa (i.e. monto del subsidio, focalización del programa, requerimientos de información de las empresas, y trámites para participar en el programa), exceptuando la duración del subsidio. De todas maneras, es necesario recalcar que estas conclusiones se extraen de una análisis con información incompleta, y que una evaluación con mejor información en términos de cobertura y representatividad que permitiera comparar los resultados con un contrafactual podría generar otros resultados.

3 Cronología del PADE

Esta sección estudia la evolución del programa y busca identificar si algunos de los componentes de la implementación afectaron los resultados de la prueba piloto. Este análisis cobra importancia debido a que, como se mostró en la sección anterior, desde el punto de vista de las empresas participantes el diseño del programa no afectó su decisión de participar. Adicionalmente, el PADE se diseñó bajo el esquema operativo de "beneficiario activo", el cual facilita la focalización del programa, pero en donde la responsabilidad de los resultados del programa recae en la institución que lo administra, especialmente respecto a la identificación y suscripción de los trabajadores a contratar[13]. Además, la entidad administradora del programa es responsable de la convocatoria a las empresas.

Para estudiar la evolución del PADE e identificar posibles fallas en el esquema operativo que permitan hacer recomendaciones para la implementación de otro tipo de programas, esta sección se basa en información recopilada en las actas del comité del seguimiento del programa, y en alguna información estadística sobre los resultados del programa.

El gráfico 2 presenta el seguimiento del programa a través del número de empresas inscritas, del número de empresas beneficiarias y de empleados beneficiarios, e identifica los puntos clave de la implementación del programa a través de la lectura de las actas mensuales del comité de seguimiento. Tal como puede observarse, el número de empleados beneficiarios es casi nulo, especialmente si se compara con la meta inicial. El programa se lanzó el 8 de Mayo del 2004 con una meta inicial de generar 90.000 empleos durante un lapso de tres años, de los cuales generaría 50.000 en el 2005. Sin embargo, sólo en Febrero del 2005 el programa generó los primeros 18 empleados beneficiarios, y este número se incrementó paulatinamente llegando a un máximo de sólo 1148 empleados beneficiarios en Noviembre del mismo año. La información del Sigob muestra que entre la fecha del lanzamiento del programa en mayo del 2004 y febrero del 2005, es decir, durante 10 meses, la implementación del programa se dedicó a gestionar la obtención de recursos por parte de

[13] Existen dos esquemas operativos en este tipo de programas: el de "empresario activo" y el de "beneficiario activo". En el primero, el empleador "tiene la responsabilidad de buscar e identificar a los trabajadores potenciales a ser contratados (Este esquema) tiene la desventaja de una baja efectividad en la focalización o un alto costo de verificación" (Bohórquez y Merchán, 2005, p. 7). En el segundo, "la entidad que dirija el programa es la responsable de focalizar e identificar al trabajador beneficiario" (Bohórquez y Merchán, 2005, p. 8).

entidades multilaterales, y a concertar la coordinación interinstitucional (e.g. entre el MPS, el SENA, y el DNP).

Comparando con las proyecciones del comité de seguimiento, en Junio del 2005 el programa cumplía con su objetivo, aunque la meta era menor a la inicialmente programada (i.e. 90.000 empleos). En ese momento, el programa contaba con sólo 185 trabajadores beneficiados, es decir, el 0.21% de la meta inicial después de 13 meses de lanzado el programa. A partir de ese mes se proyectaba un incremento mensual promedio en el número de trabajadores beneficiarios del orden de 60% hasta Junio del 2006, para lograr una meta de aproximadamente 51.000 trabajadores beneficiados (Ver Acta 06 del 29 de Junio del 2005). Le revisión de estas proyecciones en Septiembre del 2005 redujo la meta final del programa a 30.140 subsidios al final de Julio del 2006 (ver Acta 09 del 14 de Septiembre del 2005)[14]. Sin embargo, el resultado del programa fue de 1414 trabajadores beneficiados (Acta 17 del 25 de Mayo del 2006). El programa cumplió solo con el 1.6% de la meta inicial, con el 2.7% de la meta programada en Junio del 2005, y con el 4.7% de la meta revisada en Septiembre del 2005. Es decir, el programa no logró cumplir con sus objetivos. Las fallas en la implementación pudieron haberse identificado y resuelto desde su inicio, cosa que no sucedió. Basándose en la información de las actas de seguimiento, el resto de esta sección se dedica a identificar posibles fallas en la implementación que afectaron los resultados de la prueba piloto del PADE.

Un primer tipo de resultados relacionados con la ejecución del programa se refiere a la baja retención de los empleados beneficiados por parte de las empresas, y al incumplimiento del programa por parte de algunas empresas. Respecto a la duración del subsidio, el primer reporte se presenta en Diciembre del 2005, y muestra que más del 40% de los trabajadores había recibido el subsidio durante menos de dos meses (Acta 12 de Diciembre 15 del 2005), y solo 12% lo había recibido por más de 5 meses. En promedio los trabajadores beneficiados recibían el subsidio por 3 meses. La duración promedio del subsidio aumentó a 5.1 meses (Acta 17 de Mayo 21 del 2005). Respecto al incumplimiento de los requisitos de inscripción y mantenimiento por parte de las empresas, las visitas de verificación

[14] Esta proyección se basa en el cambio de fecha de cierre del programa. Debido a la Ley de Garantías, los compromisos de desembolsos del programa deben cerrarse el 31 de Enero del 2006. Este cambio de fecha se reporta en el acta de Julio del 2005. La fecha final de inscripción de empresas es el 27 de Noviembre del 2005 (acta 111 del 17 de Noviembre del 2005).

aleatorias se iniciaron en Febrero del 2006, y se encontraron 27 empresas (12.6% de las 214 empresas beneficiadas) que incumplieron con los requisitos. Estos resultados permiten plantear varias hipótesis. En primer lugar, aunque tal como lo reportan las respuestas de las encuestas de la sección anterior, los sistemas de verificación eran aceptados por la empresas, el programa no hizo el seguimiento de manera efectiva para hacerlos cumplir. En segundo lugar, los resultados de baja duración pueden ser indicativos de que el subsidio no era un incentivo suficiente para retener a los trabajadores durante 6 meses.

El Cuadro 15 presenta la evolución de las empresas inscritas, registradas y beneficiadas. El número de empresas inscritas alcanzó 1636 empresas, de las cuales se registraron 736 y se beneficiaron 215. El cuadro muestra que, por un lado, el número de empresas inscritas fue muy bajo, y, por otro, las empresas registradas y beneficiadas como porcentaje de las inscritas también fue muy bajo. Sobre el número de empresas inscritas, el Acta 15 de Marzo 16 del 2006 muestra que el universo total de empresas en las 25 ciudades es de 515.631. Es decir, solo se inscribieron el 0.32% del total de empresas. Sobre el registro de las empresas, tal como lo muestra el Cuadro 15, solo se alcanzaron a registrar el 45% de las inscritas. El porcentaje de empresas beneficiadas alcanzó solo 13.1% de las inscritas, y en Julio del 2005 (i.e. 1 año y dos meses después de lanzado el programa), solo se había beneficiado el 3.5%.

Cuadro 15: Empresas inscritas, registradas y beneficiadas por el PADE

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Acta	Inscritas	Registradas	Beneficiadas	Registradas / Inscritas (%)	Beneficiarias / Inscritas (%)
Acta 04 - Abril 15 2005	161				
Acta 05 - Mayo 18	532	121		22,7	
Acta 06 - Junio 29	751	212		28,2	
Acta 07 - Julio 21	808	238	28	29,5	3,5
Acta 08 - Agosto 16	931	317	28	34,0	3,0
Acta 09 - Septiembre 14	1093	404	43	37,0	3,9
Acta 10 - Octubre 18	1318	544	43	41,3	3,3
Acta 11 - Noviembre 17	1531	659	116	43,0	7,6
Acta 12 - Diciembre 15	1640	731	135	44,6	8,2
Acta 13 - Enero 18 2006	1636	733	185	44,8	11,3
Acta 14 -Febrero 14	1636	732	210	44,7	12,8
Acta 15 - Marzo 16	1636	736	214	45,0	13,1
Acta 16 - Abril 21	1636	N.A.	215	N.A.	13,1
Acta 17 - Mayo 25	1636	N.A.	210	N.A.	12,8
Promedio				37,0	6,7

Fuente: Actas del comité de seguimiento del PADE.

Esta información sugiere que hubo problemas en la difusión del programa, y en la gestión del programa para registrar y beneficiar a las empresas inscritas. Las actas muestran que estos problemas se identificaron tempranamente. Por un lado, el acta de Marzo del 2005 reporta problemas en la difusión del programa: "El Coordinador del Programa informa que en la mayoría de los eventos programados, el número de invitaciones personalizadas que se han enviado a los empresarios oscila entre 150 y 250 dependiendo de la ciudad y que la asistencia a los mismos oscila entre 40 y 60, es decir que los porcentajes de efectividad están alrededor del 25%. Cifra que sigue siendo baja para las expectativas del Programa." Este problema subsiste en el acta de seguimiento de Abril del 2005 ("Aunque la inscripción de las empresas está relacionada con el proceso de difusión realizado, tras las reuniones adelantadas en cada una de las ciudades no se observa a la fecha un número considerable de inscripciones, el número máximo de inscripciones por día ha llegado a 8 empresas. En Bogotá ciudad en la que no se han iniciado las reuniones con empresarios, se presenta el mayor número de inscripciones, 36 empresas"(Acta 04 de Abril del 2005, pp. 7)), y se busca su solución en el acta de Mayo, en la cual se presenta un cronograma detallado del proceso de difusión (entre abril y junio del 2005) y de la estrategia de mercadeo (entre Mayo y septiembre del 2005). Finalmente, el acta de Agosto del 2006 reporta que el mercadeo del programa se ha realizado con la empresa Rep. Grey. Worlwide.

Los resultados de la difusión, sin embargo, fueron pobres. Tal como lo reporta la encuesta a las empresas realizada entre Diciembre del 2005 y Enero del 2006, solo 1 de cada cuatro empresas que no tuvieron contacto con el PADE tenía conocimiento de la existencia del programa (Cuadro 16).

Cuadro 16: Conoce el PADE?

	Si	No	No responde
Empresas encuestadas	23,8	75,3	0,9
Empresas del sector comercial	22,9	76,3	0,9
Empresas del sector industrial	24,3	74,8	0,9

* Pregunta 8: Califique cada uno de los siguientes trámites necesarios para ser beneficiario del PADE (Muy fácil, fácil, dificil, muy dificil). El cuadro reporta el porcentaje de empresas que respondió fácil+muy fácil

Fuente: Fedesarrollo – Módulo PADE Encuesta de Opinión Empresarial.

Sobre el proceso de registro de las empresas el comité de seguimiento también identificó problemas tempranamente. El Acta 05 de Mayo 18 del 2005 reporta la lentitud en el registro de las empresas debido a problemas técnicos y de conexión en los Centros de Servicio Público de Empleo (CSPE) del SENA. En ese momento, 121 empresas de las 532 inscritas estaban registradas (22.7 % de las inscritas). Aunque el comité de seguimiento buscó mejorar el proceso de registro[15], solo se alcanzaron a registrar el 45% de las inscritas, y solo se beneficiaron el 13% (ver Cuadro 15 nuevamente). Adicionalmente, regresando a la Gráfica 2, puede observarse que entre el mes en el que más empresas se inscribieron (Abril del 2005, con 285 empresas 13 empleados beneficiarios), y el mes en el que más trabajadores se beneficiaron del programa (Noviembre del 2005, con 1148 empleados) pasaron 7 meses, lo que demuestra demoras en la gestión del programa.

La encuesta a las empresas también permite identificar si estos problemas estuvieron relacionados con los trámites para participar en el programa. Tal como lo muestra el Cuadro 17, todos los trámites para participar en el PADE son fáciles para la mayoría de las empresas. Sin embargo, diferenciando por trámite, los menos fáciles eran la documentación solicitada al empleado escogido por la empresa para inscribirse a través del SENA y los trámites para el pago del subsidio. Mientras que más del 93% de las empresas, independientemente de su acercamiento al programa, consideran que la inscripción en la página web y la documentación solicitada para participar en el programa son fáciles o muy fáciles, solo el 56.2% de las encuestadas, el 55% de las que tuvieron algún contacto con el PADE y el 61.5% de las beneficiadas consideran que los trámites para la inscripción de los trabajadores elegidos y los relacionados con el pago del subsidio son fáciles o muy fáciles.

[15] El registro de las empresas en las diferentes ciudades estaba en cabeza del SENA. En el acta 05 de Mayo del 2005 se identificaron problemas con el aplicativo y con el tráfico en el canal de Internet, y el SENA se comprometió a generar un canal de comunicación entre las diferentes regionales para identificar la lentitud en el tráfico de la página de registro en los diferentes Centros de Servicio Público de Empleo (CSPE). La siguiente acta (06 de Junio del 2005) informa que los trámites para contratar a 12 personas adicionales que refuercen en los diferentes CSPE el registro de las firmas están en proceso. En las siguientes actas no se hace más referencia a este problema.

Cuadro 17: Qué tan fácil es participar en el programa?*

Categoría de empresas encuestadas	Inscripción en la página web	Aprobación por parte del SENA	Documentación de la empresa	Documentación de los empleados postulados	Trámites para el pago del subsidio
Empresas encuestadas	93,8	71,5	92,1	56,2	N.A.
Empresas encuestadas que tuvieron contacto con el PADE	94,4	72,8	94,1	55,1	57,3
Empresas beneficiarias	94,5	83,0	96,2	61,5	64,6

* Pregunta 8: Califique cada uno de los siguientes trámites necesarios para ser beneficiario del PADE (Muy fácil, fácil, dificil, muy dificil). El cuadro reporta el porcentaje de empresas que respondió fácil+muy fácil

Fuente: Fedesarrollo – Módulo PADE Encuesta de Opinión Empresarial.

De acuerdo con las actas, el problema de la documentación de los empleados postulados se genera por fallas en la información del SISBEN. En el acta de Febrero del 2005 se solicita al DNP hacer la validación, verificación y consolidación de la información SISBEN. El acta de Abril 19 reporta que se hizo una revisión del manual de operaciones para precisar "aún mas como se adelantará la validación de la información del SISBEN, la captura de información de desempleados y empresarios, y los procesos de cruce de información para pago de los subsidios, estableciendo los responsables en cada caso"(ver Acta 04 de Mayo 19 del 2005). En el acta de Junio de 2005, el comité de seguimiento reporta que la base de datos del SISBEN del DNP no concuerda con la base de datos de los municipios[16]. Adicionalmente, el acta de Julio de 2005 reporta que en reuniones con el DNP y el BID, estas entidades insisten en esperar la consolidación de la información por parte del DNP. Aunque en otras actas del comité de seguimiento se discute el problema de la focalización como un problema de calificación de los trabajadores que las empresas contratarían, los resultados presentados hasta ahora muestran que las fallas en la focalización se encontraba en la información del SISBEN y no en la focalización *per-se*. Adicionalmente, de acuerdo a este análisis puede afirmarse que hubo problemas de coordinación inter-institucional.

[16] "Esto obedece a que con la aplicación de la nueva metodología, a la fecha se tiene la información de 1.094 municipios, 30 no han terminado la encuesta por razones de orden público y de las grandes ciudades están pendientes por entregar la información al DNP las bases de Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali. Bogotá está próxima a entregarla, Medellín en un mes y medio, Barranquilla tiene el 70% de la información y Cali no ha empezado a realizar la encuesta. Por otra parte, el sistema de información del Programa realiza los cruces por número de cédula ya qué este es el documento que se presenta en el momento de la inscripción en el Servicio Publico de Empleo del SENA pero en la base de datos suministrada por el DNP ó los municipios hay registros con número de cédula en blanco, números correspondientes a la tarjeta de identidad y números de cédula repetidos lo que dificulta el proceso de cruce" (ver Acta 06 de Junio 29 del 2005).

Otro problema que se puede detectar durante la evolución del piloto es el relacionado con la transición de los trabajadores entre los regimenes subsidiado y contributivo. La transición podría ser un desincentivo para la participación de los trabajadores si los trámites para regresar al régimen subsidiado después de seis meses de trabajo resultaban complicados[17]. Esta preocupación fue presentada por la Subcomisión de Política Salarial y Laboral en Marzo del 2005 (Acta 03). La subcomisión sugirió buscar un mecanismo fácil para que las personas Sisbén I y II que perdieran el empleo después de seis meses pudieran regresar al régimen subsidiado. Aunque en actas subsiguientes no se encuentra un seguimiento a esta sugerencia, el mecanismo se consolidó en el acuerdo 000304 de Octubre 14 del 2005 del Ministerio de la Protección Social, es decir 7 meses después de que el acta reportó la preocupación.

En conclusión, esta sección sugiere que hubo problemas en la información y en la coordinación interinstitucional que dificultaron los resultados del programa. Estas dificultades se relacionan con la difusión del programa, el proceso de registro de las empresas, y la información necesaria para contratar a los trabajadores beneficiarios.

4 Conclusiones y recomendaciones de política

En las secciones anteriores el informe presentó una serie de resultados del análisis del diseño de la prueba piloto del PADE y de su evolución. A continuación se presenta un resumen de los principales resultados y se extraen lecciones de aprendizaje para el montaje de este y otros programas de intervención en el mercado laboral. Sin embargo, antes de entrar en las conclusiones y a las recomendaciones de política, es necesario nuevamente recalcar que los resultados de este análisis están sujetos a las limitaciones en la información disponible, las cuales surgen a su vez de los bajos resultados en la implementación del programa. Esto hace que los resultados basados en encuestas a las empresas tienen que ser leídos con sumo cuidado ya que el sesgo de auto-selección y la falta de representatividad de la información no permite sacar conclusiones generales y robustas sobre el diseño del programa. Por otro lado, aunque también podría afirmarse que el éxito de un programa de

[17] Adicionalmente, durante el tiempo del subsidio, los trabajadores perderían los derechos al régimen subsidiado.

este tipo sólo se puede medir de acuerdo a sus resultados, es importante recalcar que el análisis basado en las actas del comité de seguimiento si permite afirmar que hubo problemas en la implementación del PADE.

Las recomendaciones de esta sección son de tres tipos. Por un lado, recomendaciones respecto al diseño del programa, especialmente a la interacción entre los sectores público y privado. En segundo lugar, recomendaciones sobre la recolección de información necesaria para la implementación de este tipo de programas. En tercer lugar, recomendaciones sobre la gestión y la interacción institucional a través de un buen programa de seguimiento a los proyectos.

El análisis presentado en éste informe muestra que los bajos resultados de la prueba piloto del PADE se centraron en fallas durante su implementación, más que en el diseño mismo del programa. Respecto al diseño, y teniendo en cuenta las limitaciones en le información, el informe encontró que:

- El monto del subsidio (30% del smlv) es un incentivo adecuado.
- La duración del subsidio (6 meses) no está acorde con el tipo de contratación de las empresas, y en ese sentido no fue un incentivo adecuado.
- La calificación de los trabajadores (focalización en niveles SISBEN I y II) no limitó el interés de las empresas para contratarlos.
- Los requerimientos de información y los mecanismos de verificación no limitaron el interés de las empresas para participar en el programa. Adicionalmente, estos mecanismos fueron solicitados por las subcomisiones de Política Salarial y Laboral regionales para evitar la sustitución de empleo. Sin embargo, en términos de resultados, 12% de las empresas beneficiarias incumplieron los requisitos.

Respecto a la implementación, el informe encontró que las fallas se relacionan con la información necesaria para desarrollar el programa, con las herramientas tecnológicas necesarias para la implementación del programa, y con la interacción entre las diferentes entidades participantes para la toma de decisiones. Entre estas fallas se encuentran:

- Inconsistencias en la información del SISBEN que no permitía verificar si los trabajadores son elegibles para participar en el programa. Aunque esta falla se identificó tempranamente, el DNP y el BID solicitaron al programa esperar la consolidación de la información, lo que generó retrasos en la ejecución del programa.
- Demoras en la difusión del programa y en la revisión de la metodología de difusión, lo que resultó en un porcentaje bajo de empresas inscritas
- Problemas en la gestión por parte de las CSPE del SENA para registrar a las empresas. Aunque este problema también fue identificado de manera temprana, los ajustes no aumentaron significativamente el porcentaje de empresas registradas.
- Problemas en los incentivos a los trabajadores. El mecanismo de fácil transición entre el régimen contributivo y el subsidiado después de perder el empleo para los trabajadores beneficiados se implementó 7 meses después de que la sugerencia fuera reportada al comité de seguimiento.
- Problemas en el seguimiento a los resultados. Las proyecciones de resultados fueron optimistas, y la revisión de estas no fue sistemática.
- El seguimiento a las empresas para verificar el cumplimiento de los requerimientos del programa se inició de manera tardía.

Estos resultados sugieren las siguientes recomendaciones:

a. *Sobre el diseño del programa*

Este análisis mostró que el diseño del programa era el adecuado desde el punto de vista de las empresas (i.e. no se conocían las preferencias de las empresas), y que los problemas de bajos resultados del piloto se encontraban en una baja capacidad de gestión (especialmente en la difusión del programa hacia el sector privado), sugiriendo que la interacción entre la entidad gubernamental que administra el programa y el sector privado es necesaria. El programa PADE puede clasificarse como una mezcla entre un programa que afecta la demanda laboral a través de los subsidios, mezclado con un programa de "emparejamiento" entre oferta y demanda a través del uso del Servicio Público de Empleo del SENA, y se

implementó a través de la difusión a las empresas[18], esperando que el subsidio fuese un incentivo suficiente para aumentar la demanda por el grupo sobre el cual el programa se encontraba focalizado. Sin embargo, durante la implementación no hubo claridad sobre las preferencias de las empresas (i.e. el monto del subsidio, la duración del mismo, o la focalización del programa). Adicionalmente, la implementación se vio afectada por una baja capacidad administrativa.

La experiencia internacional muestra que aunque los programas de intervención a la oferta laboral a través de subsidios son de baja efectividad (Dar y Tzannatos, 1999), los de mejores resultados son una mezcla entre el subsidio (tal como estaba diseñado el PADE) con programas de capacitación y de pasantías a los desempleados (Katz, 1996), con participación más activa del sector privado y, en especial, de las empresas. Un ejemplo de este tipo de programas es PROJoven en el Perú, a través del cual se beneficiaron 20.000 jóvenes entre 1997 (año de inicio del programa)y 2002. En este programa, la capacitación la hacen entidades de capacitación del sector privado (ECAPs) y la hacen en función de los requerimientos de las empresas y teniendo en cuenta las características de los beneficiarios. Después de la capacitación, las empresas contratan a través de pasantías a los beneficiarios capacitados (ver Ñopo, et. al. 2002). En suma, los programas de subsidios al empleo que mejores resultados han logrado han sido combinados con programas de capacitación, y con participación del sector privado

b. Sobre la información necesaria

La segunda recomendación se refiere a la necesidad de información para la implementación del programa. Tal como se mostró en este informe, los problemas que generaron bajos resultados de la prueba piloto no provienen del diseño mismo del programa sino de fallas en la información. La prueba piloto dejó como lección que para implementar este tipo de programas, es necesario recopilar la información necesaria para el desarrollo del programa. Un ejemplo claro es la inconsistencia en la información del SISBEN y la insistencia del BID y del DNP en esperar la consolidación de esta información para el desarrollo del PADE.

[18] Los programas de intervención en el mercado laboral puede clasificarse en tres tipos, los que afectan a la demanda laboral, los que afectan la oferta laboral, y los que afectan la eficiencia del mercado laboral a través del "emparejamiento" entre la oferta y la demanda laboral (ver Dar y Tzannatos, 1999).

c. Sobre un programa de seguimiento

Por último, la evolución del programa y la lectura misma de las actas de seguimiento demuestran que es necesario desde el inicio del programa implementar un sistema de seguimiento, tanto a la gestión como a los resultados del programa. El objetivo de este sistema debe ser generar información suficiente para la toma de decisiones a lo largo de la implementación del programa, y generar alertas sobre ajustes necesarios al programa. Adicionalmente, el sistema debe acompañar y complementar un sistema de seguimiento diseñado específicamente para hacer evaluaciones de impacto del programa, tal como el que estaba estructurado en la propuesta original de esta evaluación.

Referencias

Arango, Luis Eduardo, y Carlos Esteban Posada (2006) "La Tasa de Desempleo de Largo Plazo en Colombia", Borradores de Economía No. 388, Banco de la República, Marzo.

Bohórquez Letty Margarita y César Augusto Merchán (2005), "Una propuesta de subsidio del salario para Colombia", en Archivos De Economía, Documento 279, Departamento Nacional de Planeación, 2 de Febrero, Bogotá, Colombia.

Bonnal Liliana, Denis Fougere y Anne Serandon (1997), "Evaluating the Impact of French Employment Policies on Individual Labour Market History" en *The Review of Economic Studies*, Vol. 64, No. 4, Special Issue: Evaluation of Training and Other Social Programmes, Oct., pp. 683-713

Dar, Amit y Zafiris Tzannatos (1999), "Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence From Evaluations", World Bank, January, Washington DC.

Departamento Nacional de Planeación (2004), "Seguimiento a la Política de Empleo", Documento CONPES 3290, Junio 7, Bogotá, Colombia.

Econometría Consultores (2006), "Evaluación de Impactos del Programa Empleo en Acción", informe de evaluación, Bogotá, Colombia.

Fedesarrollo (2006), "Evaluación del Programa de Apoyo Directo al Empleo (PADE), Primer Informe: Trabajo de Campo", Mayo, Bogotá, Colombia.

Guataquí, Juan Carlos (2000), "Estimaciones de la Tasa Natural de Desempleo en Colombia. Una Revisión", Borradores de Investigación No. 2, enero, Universidad del Rosario, Enero, Bogotá, Colombia

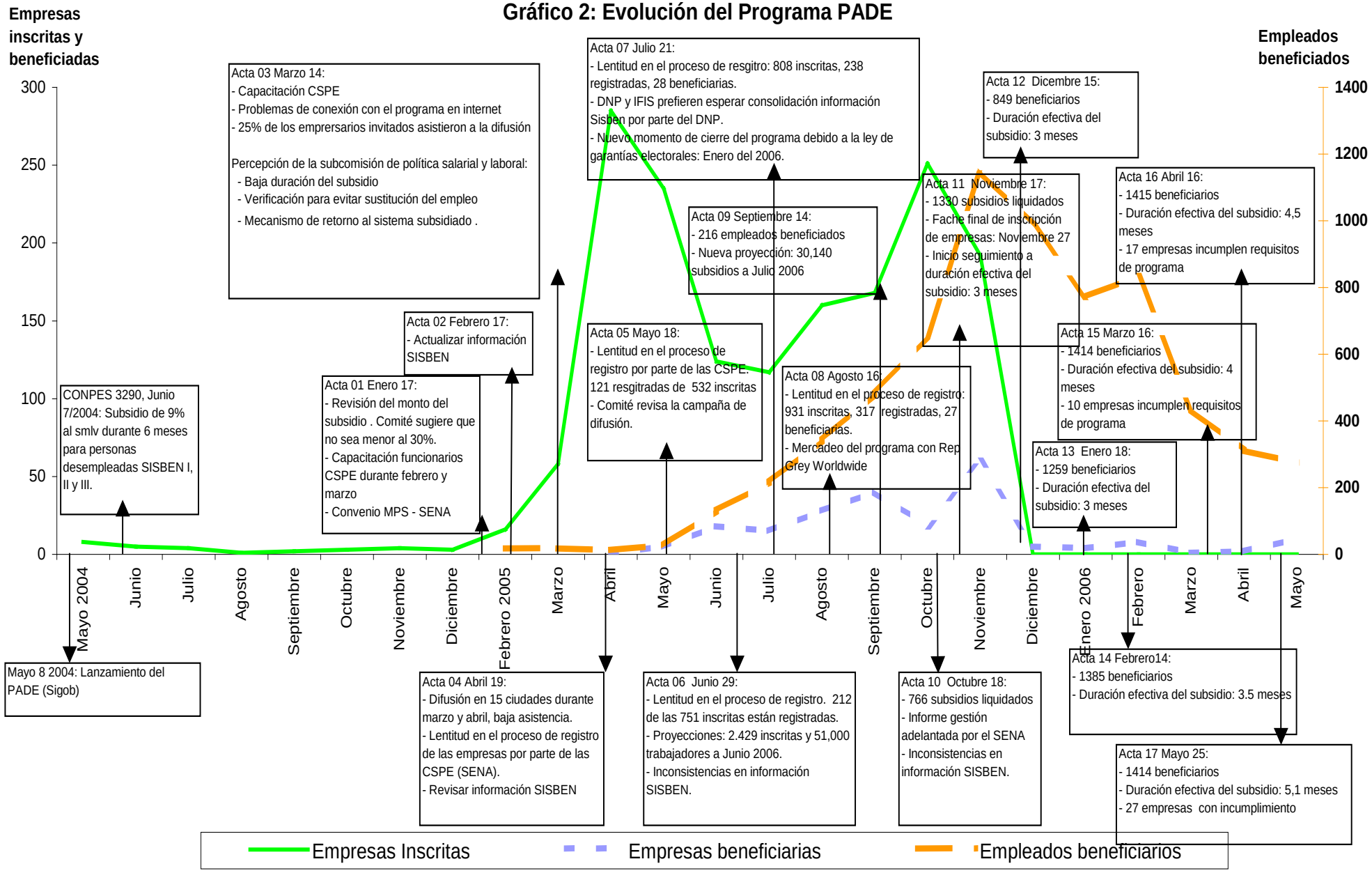
Heckman James J. (2005), "Lessons from the Technology of Skill Formation", NBER Working Paper 1142, February, Cambridge, MA.

Herrera, Catalina (2005), ""Informalidad y salarios relativos en Colombia, 1992-2004: factores de oferta y demanda", tesis de Magíster en Economía, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

Katz, Lawrence F. (1996), "Wage Subsidies for the Disadvantaged, NBER Working Paper 5679, July, Cambridge, MA.

Ñopo Hugo, Miguel Robles y Jaime Saavedra (2002), "Una medición del impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil PROJoven", Grade, Documento de Trabajo 36, Febrero, Lima, Perú.

Gráfico 2: Evolución del Programa PADE



Anexo 1

FEDESARROLLO- ENCUESTA DE OPINION EMPRESARIAL
MODULO ESPECIAL PARA EVALUAR LOS PROGRAMAS DE APOYO AL EMPLEO

Nombre de la empresa _____ **Producto o servicio** _____
Persona que responde _____ **Dirección** _____
Teléfono _____ **Ciudad** _____

1. Ordene las siguientes modalidades de contratación para trabajadores que ganen el mínimo, siendo 1° la más usada y 5° la menos usada en su empresa:

	1°	2°	3°	4°	5°
a. Contrato a término indefinido	☐	☐	☐	☐	☐
b. Contrato a más de seis meses	☐	☐	☐	☐	☐
c. Contrato a menos de seis meses	☐	☐	☐	☐	☐
d. Contrato de prestación de servicios	☐	☐	☐	☐	☐
e. Pago por horas trabajadas	☐	☐	☐	☐	☐
f. Otro. ¿Cuál? _____	☐	☐	☐	☐	☐

2. Usted considera que la situación económica de su empresa durante el presente año fue:

☐ Mejor que el año anterior ☐ igual ☐ peor

3. La actividad productiva de su empresa durante el presente año fue:

☐ Más intensa que el año anterior ☐ Aproximadamente la misma ☐ Más débil

4. El valor de las ventas de su empresa en 2004 fue de $ _____

5. Si pudiera contratar un trabajador pagándole el 70% del salario mínimo legal vigente permanentemente, ¿Lo haría?

SI ☐ **NO** ☐

6. Si pudiera contratar un trabajador pagándole el 70% del salario mínimo legal vigente durante seis meses, ¿Lo haría?

SI ☐ **NO** ☐

7. ¿Qué porcentaje de sus empleados gana el salario mínimo legal vigente? _____ %

8. Califique cada uno de los siguientes trámites necesarios para ser beneficiario del Programa de Apoyo Directo al Empleo (PADE):

	Muy fácil	Fácil	Difícil	Muy difícil
a. Inscripción en la página web	☐	☐	☐	☐
b. Aprobación por parte del SENA	☐	☐	☐	☐
c. Documentación de la empresa	☐	☐	☐	☐
d. Documentación de los empleados postulados	☐	☐	☐	☐
e. Trámites para el pago del subsidio	☐	☐	☐	☐
f. Otro. ¿Cuál? _____	☐	☐	☐	☐

9. Califique las siguientes características del PADE:

	Positiva	Indiferente	Negativa
a. Monto del subsidio	☐	☐	☐
b. Trámites	☐	☐	☐
c. Duración del subsidio	☐	☐	☐
d. Calidad de los trabajadores que se pueden contratar	☐	☐	☐
e. Controles y verificaciones durante el proceso	☐	☐	☐
f. Otro. ¿Cuál? _____	☐	☐	☐

10. ¿Cuál fue la principal razón para participar en el programa PADE? (Señale, siendo 1° la principal razón)

	Orden 1°	2°	3°	4°	5°
a. Por la disminución en los costos laborales	☐	☐	☐	☐	☐
b. Por apoyar al gobierno	☐	☐	☐	☐	☐
c. Para ayudar a la reactivación económica	☐	☐	☐	☐	☐
d. Porque necesitaba más empleados	☐	☐	☐	☐	☐
e. Por la situación actual de su producto en el mercado	☐	☐	☐	☐	☐
f. Otro. ¿Cuál? _____	☐	☐	☐	☐	☐

11. ¿A cuántos trabajadores del PADE piensa seguir empleando una vez se acaben los beneficios del programa?

_____ Trabajadores

12. ¿Qué labores realizan principalmente los empleados contratados por medio del PADE?

a. Obreros y operarios	☐
b. Profesionales, técnicos y tecnólogos	☐
c. Empleados de administración y ventas	☐
d. Otro. ¿Cuál? _____	☐

13. Comparándolos con otros empleados que ejerzan actividades similares, ¿Cómo califica la calidad de los empleados que ha contratado por medio del PADE?

☐ **a. Mejor** ☐ **b. Igual** ☐ **c. Peor**

14. ¿Cuál fue la forma más usada para contactar a los beneficiarios del PADE? (Señale en orden de uso, siendo 1° la forma más usada)

	1°	2°	3°	4°	5°
a. Habían trabajado anteriormente en la empresa	☐	☐	☐	☐	☐
b. Los conocía con anterioridad pero no habían trabajado en la empresa	☐	☐	☐	☐	☐
c. Se los presentó otro empleado de la empresa	☐	☐	☐	☐	☐
d. Acudió a una agencia de empleo	☐	☐	☐	☐	☐
e. Acudió al SENA	☐	☐	☐	☐	☐
f. Otro. ¿Cuál? _____	☐	☐	☐	☐	☐