

macroeconomía del desarrollo

Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina

Norma Samaniego



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago, Chile, diciembre de 2002

Este documento fue preparado por Norma Samaniego, Directora General de Santa Fe Consultores, S.C., en el marco del proyecto “Requisitos institucionales para una segunda etapa de desarrollo liderado por el mercado en América Latina y el Caribe”, que llevan a cabo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con el apoyo del Gobierno de la República Federal de Alemania.

La versión electrónica de este documento se encuentra disponible en la página de internet de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL: www.eclac.cl/de.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1836-P

ISBN: 92-1-322119-3

ISSN versión impresa: 1680-8843

ISSN versión electrónica: 1680-8851

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2002. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.02.II.G.142

Impreso en Naciones Unidas, Santiago, Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Prólogo	5
Resumen	7
Introducción	9
I. Marco conceptual	11
1. Políticas de empleo, políticas laborales y políticas de mercado de trabajo	11
2. La orientación y la importancia de las políticas de mercado de trabajo	12
3. Importancia y orientación	13
4. El debate en torno a las políticas activas y pasivas	13
5. Clasificación de las políticas activas	13
6. La necesidad de la evaluación.....	22
II. La experiencia internacional de evaluación: conceptos básicos y técnicas más comunes	23
1. La evaluación de las políticas de mercado de trabajo	23
2. Principales tipos de evaluación y metodología más comunes	26
3. Lecciones aprendidas	31
III. Las políticas de mercado de trabajo en América Latina	35
1. Contexto	35
2. Tipos de programas	36

IV.	Evaluación de las políticas de mercado de trabajo en América Latina	55
1.	Panorama general	55
2.	Evaluación de programas de intermediación laboral	56
3.	Evaluación de programas de capacitación para el trabajo a población desempleada	56
4.	Evaluación de programas de creación directa de empleos.....	62
5.	Evaluación de programas de apoyo al autoempleo y a la micro y pequeña empresa	65
6.	Evaluación de subsidios a la creación de empleo en el sector privado	70
7.	Evaluación de programas de compensación al desempleo	72
V.	Conclusiones.....	73
	Bibliografía	79
	Serie Macroeconomía del desarrollo: números publicados.....	84
	Índice de cuadros	
	Cuadro 1. Servicios de intermediación para el trabajo. Principales funciones.....	15
	Cuadro 2. Intermediación laboral en Brasil, Chile y México.....	50
	Cuadro 3. Programas seleccionados de capacitación a desempleados en América Latina	51
	Cuadro 4. Algunos programas de creación de empleo en países de América Latina.....	52
	Cuadro 5. Sistemas de compensación al desempleo en Argentina, Brasil, Chile y México	53
	Cuadro 6. Evaluaciones de impacto a programas de capacitación a desempleados en América Latina	60
	Cuadro 7. Evaluaciones de impacto a programas de creación de creación de empleo en América Latina	64
	Cuadro 8. Evaluaciones a programas de apoyo a la microempresa y el autoempleo en América Latina	69

Prólogo

Hay consenso entre analistas, políticos y la opinión pública en que existen serios problemas laborales en América Latina y el Caribe. La insuficiencia de empleo de buena calidad y su reflejo, el alto desempleo y la elevada presencia de puestos de trabajo de baja productividad y malas condiciones laborales generan una presión continua en las políticas públicas.

Los países de la región tienen políticas y programas para enfrentar este problema. Sin embargo, poco se sabe sobre su efectividad, ya que no se han desarrollado adecuadamente los instrumentos de evaluación correspondientes. En momentos de fuertes restricciones fiscales, es imperioso conocer, además, la eficiencia de las medidas aplicadas. Como tercer elemento, interesa aclarar su impacto sobre la equidad, lo que implica determinar de qué manera se contribuye a la generación de empleos y al mejoramiento de los ingresos laborales, en general, y cómo estos beneficios se distribuyen entre grupos específicos de la población, tomando en cuenta, sobre todo, la perspectiva de género y a los grupos típicamente vulnerables en el mercado laboral.

En este contexto se ubica el módulo “Políticas del mercado de trabajo y su evaluación”, que forma parte del proyecto interdivisional “Estrategias para políticas de desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: Impulsar políticas económicas socialmente sostenibles”, el cual es coordinado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, con financiamiento del Gobierno de Alemania. El objetivo general de este módulo es contribuir a mejorar la efectividad de las políticas laborales, bajo el criterio de eficiencia y equidad, proponiendo a los países instrumentos apropiados de evaluación.

Las políticas del mercado de trabajo se diferencian de las políticas de empleo y de las políticas laborales. En este proyecto, el término políticas del mercado de trabajo se entiende como “un conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación”. Por medio de políticas 'activas' o 'pasivas', se pretende “facilitar el enlace entre trabajadores y puestos de trabajo, ayudar a solventar los costos de búsqueda, coadyuvar al mejoramiento de las habilidades de los desempleados y de los ocupados en pequeña o micro empresa, y apoyar directa o indirectamente la creación de fuentes de trabajo o el mantenimiento de las existentes”. (Samaniego, en este documento).

Esta terminología puede no coincidir con la usada en los diferentes países, sobre todo en Brasil. Sin embargo, para unificar criterios y poder comparar los resultados, se ha optado por ajustar y homogeneizar los términos que se han utilizado en las diferentes investigaciones de este proyecto.

Como primer paso para cumplir con los objetivos señalados, se han encargado varios estudios sobre las experiencias y los progresos en esta materia. Bajo esta serie, se publican tres estudios de caso – sobre Brasil (de Carlos Alberto Ramos), Chile (de Guillermo García-Huidobro) y México (de Norma Samaniego) –, además de un documento en el cual se examinan los aspectos conceptuales de las políticas del mercado de trabajo y de los instrumentos de evaluación, y se resumen las experiencias a nivel regional (también de Norma Samaniego), y un estudio sobre las experiencias y lecciones europeas (de Francisco Javier Mato Diaz). Mediante estas publicaciones se desea contribuir al conocimiento y debate sobre estas políticas, así como al mejoramiento de las prácticas de evaluación, materias que están expuestas a frecuentes transformaciones y a intensos procesos de adaptación y desarrollo.

Este módulo sobre “Políticas del mercado de trabajo y su evaluación” pudo realizarse gracias a la contribución financiera del Gobierno alemán y al apoyo de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Asimismo, se agradecen los aportes sustantivos de Jörg Freiberg-Strauss y Nicola Wiebe (ambos de la GTZ) y a las Divisiones de Desarrollo Económico y de Desarrollo Social de la CEPAL por la colaboración en todas las actividades, incluyendo la publicación de este documento.

Jürgen Weller
División de Desarrollo Económico
CEPAL

Resumen

En América Latina, como en el resto del mundo, las políticas de mercado de trabajo adquieren impulso en los años noventa, ante el cambio en el modelo de desarrollo de la región y su apertura a la competencia internacional. Sin embargo, la evaluación de estas políticas no ha sido una práctica sistemática y poco se sabe sobre su efectividad, su eficiencia y su impacto en la equidad.

Las experiencias de evaluación son relativamente recientes y hasta ahora no se han estudiado los avances y limitaciones de este proceso, como se ha hecho para otras regiones del mundo. Hacia este objetivo pretende orientarse este trabajo. Entre otras preguntas, el documento se plantea: ¿Qué se ha aprendido de la experiencia regional en políticas activas de empleo en la región? ¿Qué ha funcionado y qué no? ¿Para qué grupos parecen funcionar estas políticas y bajo qué condiciones? ¿Es trasladable la experiencia de los países desarrollados –principalmente los de la OCDE- a América Latina? ¿Qué aspectos requieren mayor atención en América Latina?

El trabajo aborda en su inicio los conceptos básicos en torno al tema y hace un repaso de los enfoques metodológicos más comúnmente utilizados en el contexto internacional. En una segunda parte examina las políticas para el mercado de trabajo aplicadas en la región y explora las principales experiencias en materia de evaluación. Para este fin, y con carácter ilustrativo, se analizan los programas y métodos de evaluación en tres países examinados en profundidad (Brasil, Chile y México). Estas experiencias se complementan con información documental proveniente de otros países más (sobre todo Argentina y Perú).

Introducción

En América Latina, como en el resto del mundo, las políticas de mercado de trabajo adquieren impulso en los años noventa. El cambio en el modelo de desarrollo de la región y su apertura a la competencia internacional significaron transformaciones en su estructura productiva y ajustes masivos de trabajadores del sector formal, aunados a la persistencia o intensificación del fenómeno estructural del empleo informal.

Frente a esta situación, los gobiernos canalizaron un volumen considerable de recursos públicos a aliviar la pérdida de ingresos por desempleo, crear puestos de trabajo para los grupos en mayor desventaja, mejorar las habilidades de la fuerza laboral desocupada o en riesgo, y fortalecer la vinculación entre oferta y demanda de trabajo. La mezcla de programas dentro de este paquete ha variado entre países; sin embargo, poco se sabe sobre su efectividad, su eficiencia y su impacto en la equidad.

Las experiencias de evaluación en América Latina son relativamente recientes y hasta ahora no se había desarrollado una reseña de los avances y limitaciones de este proceso, como se ha hecho para otras regiones del mundo. El objetivo de este trabajo se orienta a este propósito.

El presente documento se plantea, entre otras preguntas, las siguientes: ¿Qué se ha aprendido de la experiencia regional en políticas activas de empleo? ¿Qué ha funcionado y qué no? ¿Para qué grupos parecen funcionar estas políticas y bajo qué condiciones?

¿Es trasladable la experiencia de los países desarrollados –principalmente los de la OCDE- a América Latina? ¿Qué aspectos requieren mayor atención en esta región?

Para este fin, y con carácter ilustrativo, se analizan los programas y métodos de evaluación en tres países examinados en profundidad (Brasil, Chile y México). Estas experiencias se complementan con información documental proveniente de cuatro países más (Argentina, El Salvador, Perú y República Dominicana).

En el primer capítulo se abordan algunos aspectos conceptuales en torno al tema. En el segundo se hace un repaso de los enfoques metodológicos más comúnmente utilizados en la evaluación de las políticas de mercado de trabajo en el contexto internacional. El capítulo tercero examina las políticas para el mercado de trabajo en la región, el cuarto capítulo aborda las experiencias en materia de evaluación y en el quinto y último se ponen de relieve las principales conclusiones de la investigación.

I. Marco Conceptual

En este primer capítulo se precisan algunos conceptos en torno a las “*políticas de mercado de trabajo*”, sus diferencias respecto a las políticas de empleo y a las políticas laborales y el contenido de sus dos grandes vertientes: la de las llamadas políticas “activas,” y “pasivas”, en torno a las cuales se generó en los años noventa un intenso debate sobre su costo y efectividad para combatir el desempleo.

Se presenta, asimismo, una breve reseña de la evolución de las políticas activas de mercado de trabajo en el mundo durante las últimas décadas, y se hace referencia, a las principales consideraciones que han llevado a emprender una evaluación más rigurosa y sistemática de estas políticas, a las que se ha destinado una importante y creciente cantidad de recursos durante más de tres décadas de aplicación.

1. Políticas de empleo, políticas laborales y políticas de mercado de trabajo

Al abordar el tema de las políticas de mercado de trabajo conviene precisar su alcance y contenido, así como sus principales diferencias respecto a las políticas de empleo y las políticas laborales.

Las políticas de empleo tienen que ver con todo el contexto económico y social de un país y están inmersas, implícita o explícitamente, en la conducción general de la política económica y social y en la estrategia misma de desarrollo. Comprenden una amplia gama de medidas e instrumentos de muy distinta naturaleza en los ámbitos económico, social e institucional que afectan el nivel y calidad del empleo.

Pretenden actuar, fundamentalmente, sobre la demanda de trabajo generada por la economía, la cual se ve influenciada por instrumentos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos, de desarrollo tecnológico, así como por las políticas y los programas de desarrollo regional y por el marco regulatorio existente en el mercado de trabajo. Del lado de la oferta requieren actuar a mediano y largo plazos sobre tendencias demográficas y comportamientos sociales. En este ámbito sobresalen, entre otras, las políticas gubernamentales en materia de educación, salud y protección social.

Estas políticas representan un enfoque comprehensivo y multidisciplinario a la solución de los problemas de empleo. Su formulación no puede ser, por tanto, la responsabilidad exclusiva de los Ministerios del Trabajo o de los Servicios de Empleo, sino implica una muy amplia coordinación entre distintas instancias requiere de una buena dosis de concertación social.

Las políticas laborales, por otra parte, competen a los Ministerios del Trabajo y de la seguridad social. Comprenden un conjunto de políticas que actúan en el entorno de la relación de trabajo entre el trabajador y el empleador y que influyen en el marco y en las condiciones en que se realiza el trabajo. Comprende disposiciones relativas a la garantía de derechos como los salarios mínimos, prestaciones obligatorias, seguridad social, seguridad e higiene en el trabajo, seguridad en el empleo, no discriminación, restricciones al trabajo de menores, derecho de huelga, y todo el cúmulo de aspectos normativos e institucionales que rigen en esta materia.

Las políticas de mercado de trabajo utilizan un conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación.

Una de sus vertientes –la de las políticas pasivas –otorga prestaciones a la población desempleada, con objeto de aliviar la pérdida de su ingreso. Las “políticas activas” pretenden ayudar a los desempleados a encontrar empleo más rápidamente, a evitar que quienes tienen empleo puedan caer en desocupación, así como a alentar el crecimiento del empleo. Facilitan el enlace entre trabajadores y puestos de trabajo, ayudan a solventar los costos de búsqueda, coadyuvan al mejoramiento de las habilidades de los desempleados y de los ocupados en pequeña o micro empresa, y apoyan directa o indirectamente la creación de fuentes de trabajo o el mantenimiento de las existentes.

2. La orientación y la importancia de las políticas de mercado de trabajo

La justificación teórica de las políticas de mercado de trabajo reside en la necesidad de corregir fallas del mercado, por ejemplo la carencia de opciones de crédito al financiamiento de microempresas, o asimetrías en la información, a través de los programas de intermediación que desarrollan los servicios públicos de empleo.

Su financiamiento proviene fundamentalmente de recursos públicos, impuestos a la nómina o fondos internacionales, en ocasiones complementados con fondos privados. Su puesta en práctica ha pretendido: incrementar la eficiencia en el funcionamiento del mercado (por ejemplo, a través de la asistencia a la búsqueda de empleo); incidir en los aspectos distributivos del acceso al empleo, (por ejemplo, al elegir a los grupos en mayor desventaja como beneficiarios de algunos programas de creación de empleo a través de obras públicas), o mitigar los efectos adversos de algunas reformas (por ejemplo, el acceso a programas de readiestramiento ante situaciones de despidos masivos en programas de reajuste).

3. Importancia y orientación

Hoy en día las políticas de mercado de trabajo representan una proporción significativa del PIB en la mayoría de los países desarrollados y un porcentaje creciente en los países en desarrollo.

La OCDE reporta que entre 1985 y 1998 el gasto en este tipo de políticas –en sus vertientes activas y pasivas- se ubicó alrededor de entre 2 y 3%, con un comportamiento procíclico en relación al de la tasa de desempleo (OCDE, 2001).

En los países desarrollados la vertiente destinada los seguros al desempleo- absorbe la mayor parte de los recursos y representa alrededor de las dos terceras partes del gasto en programas de mercado de trabajo. Sin embargo las políticas activas han ido creciendo notoriamente en importancia y en la última década absorbieron recursos considerables. En América Latina y el Caribe la existencia de programas de corte pasivo como los seguros de desempleo es reducida, aún cuando en algunos casos ante situaciones de emergencia, han surgido mecanismos variados de apoyo al ingreso¹.

4. El debate en torno a las políticas activas y pasivas

A comienzos de la década de los noventa, cuando el problema del desempleo se agudizó en todo el mundo y no mostraba signos de ceder, los programas pasivos de otorgamiento de prestaciones por desempleo fueron objeto de una persistente crítica. Se les atribuía el generar dependencia en los beneficiarios y desalentar en ellos la búsqueda activa de empleo. Al tiempo que se inició una serie de reformas a este tipo de seguros, para hacer más estrictos los criterios de elegibilidad y disminuir las tasas de reemplazo, empezó a generarse una corriente de apoyo hacia las llamadas “políticas activas” que gozaban de un gran atractivo político. En un sector de la opinión pública cobró fuerza la idea de que un “trampolín” podría ser más efectivo que una “red de seguridad” para abatir el desempleo.

En 1992 los Ministros del Trabajo de los países de la OCDE subrayaron la relevancia de estas políticas al identificarlas como “una herramienta importante para emprender la reforma estructural”. Convencidos de su potencial, suscribieron “una estrategia de largo plazo *para reorientar progresivamente las políticas pasivas de mercado de trabajo hacia políticas activas*”. que enfrentaba la política de mercado de trabajo se refería a

Los programas “activos de mercado de trabajo” se han convertido hoy en día en un importante instrumento de política que abarca una amplia gama de actividades, destinadas a mejorar la calidad de la oferta de trabajo, a través de programas como los de capacitación o radiestramiento de mano de obra; a incrementar la demanda de trabajo, mediante la creación directa de empleos, o a mejorar la vinculación entre trabajadores y empleos, por medio de la intermediación, la mejor información y el apoyo a la búsqueda de empleo.

5. Clasificación de las políticas activas

Si bien el antecedente de las políticas activas se encuentra en diversos programas de la década de los años sesenta (entonces conocidos como “programas activos de recursos humanos”), su orientación ha ido cambiando con el paso del tiempo. En su primera fase se centraban en remover los cuellos de botella del mercado de trabajo; posteriormente pusieron énfasis considerable en la creación directa de empleos. Más tarde, se hizo aparente que detrás del desempleo había problemas estructurales y que las medidas para corregir las dificultades de corto plazo resultaban inadecuadas. Las recomendaciones de política se

¹ Algunas políticas que originalmente eran activas, al universalizarse ante la emergencia, sin poder ofrecer una contraprestación ocupacional a corto plazo, se han convertido en parte en políticas pasivas de apoyo al ingreso, tal es el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina.

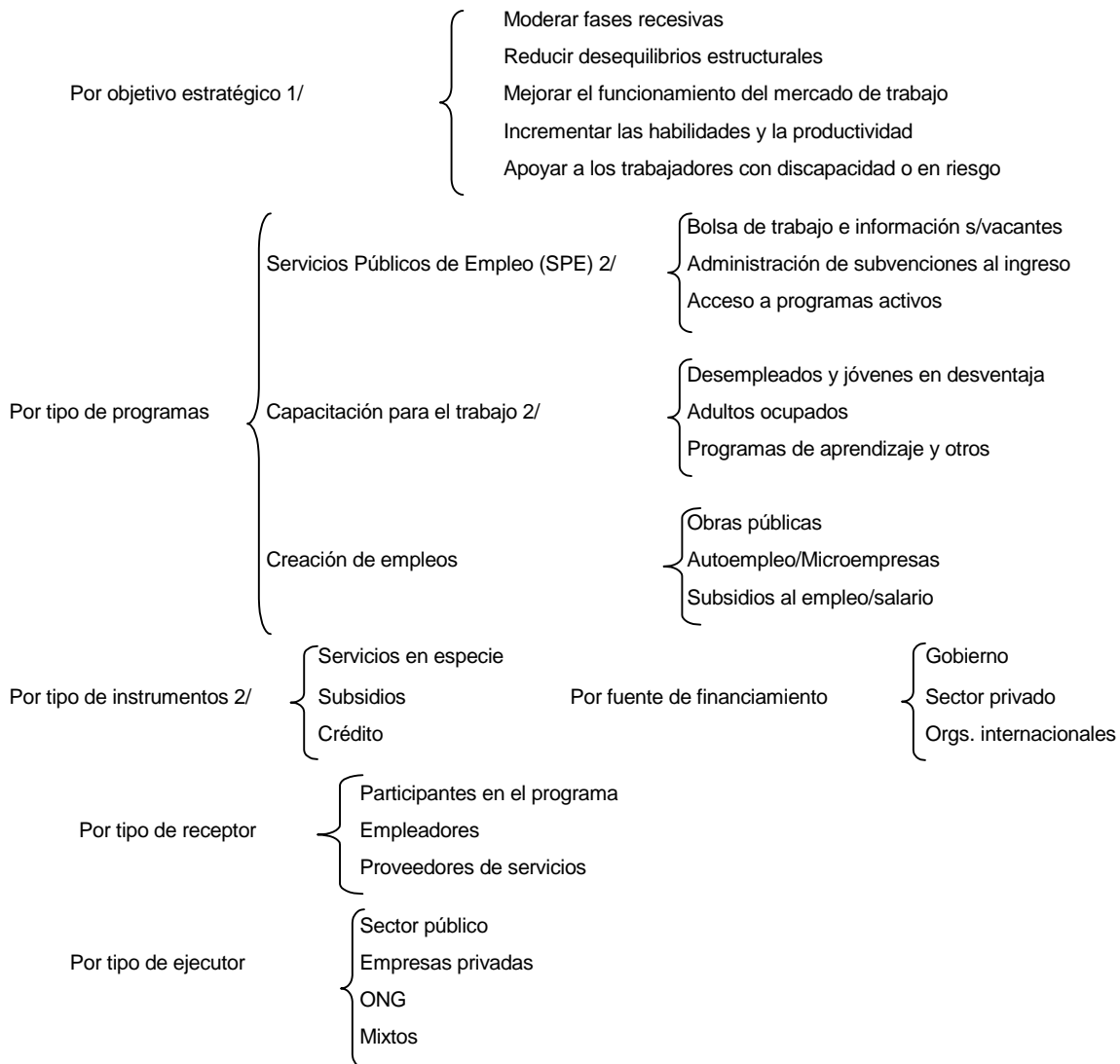
orientaron entonces hacia “una estrategia de más largo plazo *que coadyuve a resolver los problemas de naturaleza estructural*, con objeto de movilizar la oferta laboral, mejorara la calidad de la fuerza de trabajo y fortalecer el proceso de búsqueda dentro del mercado de trabajo”(OCDE, 1993).

Hoy en día las políticas activas de empleo constituyen todo un paquete de programas de política que opera en torno a un objetivo estratégico, a través de distintos instrumentos, con orientación particular hacia diferentes grupos sociales, particularmente aquellos que presentan situaciones severas de desventaja en materia ocupacional.

En concordancia con lo anterior, el objetivo de estas políticas, que inicialmente se expresaba en términos económicos –incrementar la probabilidad de colocación de los desempleados, o la productividad e ingreso de la población desempleada- ha incorporado nuevos objetivos de carácter social, como los de inclusión y participación de grupos en desventaja (Betcherman et al., 2000).

A continuación se ilustran algunas de las clasificaciones que han utilizado los analistas en esta materia respecto a las políticas activas existentes en el contexto internacional.

CLASIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO



Nota: 1/ Betcherman et al. (2000), 2/ OCDE (2001).

5.1 Los servicios públicos de empleo

Los servicios públicos de empleo resultan un instrumento esencial para promover la coherencia entre todos los elementos de la política de mercado de trabajo. Entre sus principales funciones y tipos de servicio que ofrecen destacan los siguientes:

Cuadro 1
SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN PARA EL TRABAJO. PRINCIPALES FUNCIONES

SERVICIO	USUARIOS META	TIPOS DE SERVICIOS
Búsqueda de empleo/ Perfiles de los buscadores	<ul style="list-style-type: none"> • Buscadores de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Pruebas de habilidades o referencia a pruebas • Perfiles de usuarios para determinar servicios requeridos • Preparación de currículum • Asesoría sobre puestos de trabajo • Bancos de datos para búsqueda de trabajo • Asistencia a la búsqueda de trabajo • Clubes y ferias de empleo • Administración de casos
Colocación/ Bolsa de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Empleadores • Buscadores de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Base de datos de vacantes • Colocación • Registro de vacantes • Selección de candidatos • Reclutamiento
Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> • Buscadores de trabajo • Proveedores de servicios • Empleadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de necesidades/ requerimientos de capacitación • Referencia a proveedores de capacitación • Capacitación directa por los institutos de capacitación
Servicios especializados a empleadores	<ul style="list-style-type: none"> • Empleadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Valoración de recursos humanos • Asesoría legal en materia de empleo • Selección y pruebas a solicitantes • Promotores o relación con los sectores • Guías para la capacitación de personal
Información sobre mercado de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos (Nacionales y locales) • Empresas • Buscadores de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Información estadística y análisis sobre las tendencias del mercado de trabajo
Seguro de desempleo/ Acceso a servicios sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Buscadores de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración del seguro de desempleo o referencia a estos beneficios • Referencia o coordinación con servicios sociales • Referencia a programas de autoempleo

Fuente: Mazza (2001).

En su función de bolsa de trabajo, los servicios públicos de empleo realizan un complejo universo de actividades; entre ellas, las de registro de vacantes, contacto permanente con empresas, entrevistas y asesoría a los buscadores de empleo, organización de clubes y ferias de empleo, valoración de habilidades, talleres en técnicas de búsqueda de trabajo, preparación de currícula y técnicas de entrevista de trabajo.

En los últimos años, con la incorporación de nuevas tecnologías, se han desarrollado nuevas modalidades de intermediación, a través de difusión de bancos de datos de vacantes y solicitantes a través de líneas telefónicas, programas de radio y televisión y más recientemente, a través de Internet. (OCDE, 1993 y OCDE, 2001).

En sus otras dos vertientes, los SPE tienen a su cargo en muchos países la administración de las prestaciones por desempleo y la asistencia en los procesos de reajuste de personal, así como la ejecución de programas para el mercado de trabajo, fundamentalmente los de capacitación a grupos en desventaja y programas de empleo a través de obras públicas.

Los análisis recientes sobre el funcionamiento de los servicios de empleo en el mundo como elementos estratégicos a considerar en el diseño y mejoramiento de estos servicios, destacan entre otros, los siguientes aspectos:

a) *El papel de los sectores público y privado.* Hasta hace poco tiempo en algunos países existían restricciones al funcionamiento de agencias privadas de empleo y en ciertos casos los servicios de empleo eran un monopolio del sector público. Esto ha cambiado recientemente y hoy en día la tendencia general es hacia la coexistencia de los servicios públicos y privados de intermediación. En este sentido, en 1997 se modificó un Convenio de la OIT en la materia, que abrió nuevas posibilidades a las agencias privadas de colocación. La existencia de ambos tipos de servicios se justifica en razón de que, por su naturaleza, tienden a atender a poblaciones claramente diferentes. Las agencias privadas de empleo, que en muchos países cobran cuotas a los empleadores, generalmente se orientan a los segmentos más favorecidos de la fuerza de trabajo, entre otros, a quienes ya tienen empleo, al personal calificado, o al personal administrativo y directivo (Betcherman et al., 2000). Los SPE se justifican en razón de los servicios específicos que ofrecen a los grupos en desventaja. En razón de estas consideraciones, existe un margen importante de complementariedad entre ambos tipos de servicios y de potenciar sus acciones mediante una mayor coordinación (OCDE, 2000).

b) *Integración de las tres funciones básicas de los servicios de empleo.* Una de las lecciones que ha arrojado la experiencia de las últimas décadas en torno a los programas de mercado de trabajo es la conveniencia de su mayor integración, para lo cual los SPE constituyen un elemento indispensable. En este sentido, algunos programas pasivos, como el de compensaciones al desempleo, aumentan notoriamente su efectividad cuando se coordinan con programas activos como los de capacitación o apoyo a la búsqueda de trabajo que ofrecen los SPE (OCDE, 2000).

c) *Definición clara de los perfiles de la población a la que deben orientarse prioritariamente.* Entre los hallazgos de las evaluaciones realizadas sobre los programas que aplican los SPE destaca el hecho de que su impacto aumenta entre mejor enfocado esté el programa a grupos bien definidos de población beneficiaria, cuyas desventajas y necesidades deben ser precisadas desde el inicio, de manera que la atención pueda enfocarse a estas personas (OCDE, 1993).

d) *Enfoque de servicio orientado al usuario.* Al igual que en el sector privado, los buscadores de empleo y los empleadores demandan servicios accesibles, rápidos, que ofrezcan orientación adecuada a sus demandas. En este sentido, un reto para muchos SPE es organizar sus actividades con un enfoque de servicio, orientado a satisfacer las necesidades de su población usuaria y constatar sistemáticamente el sentir de su clientela (OCDE, 2000).

e) *Incorporación de nuevas posibilidades que ofrece la tecnología de la información.* Existen muy diversos aspectos en que la tecnología de la información está revolucionando los servicios que prestan los SPE. En esta gama de posibilidades se incluye a los bancos de datos de vacantes y de curricula, la capacitación en línea, el intercambio de información entre organizaciones, y el mejoramiento de los sistemas de captación de nuevas solicitudes (OCDE, 2000).

f) *Coordinación institucional.* En razón de que muchas veces son distintas las instituciones que administran los diferentes programas activos y pasivos de empleo y que éstos tienen a su vez una fuerte correlación con las políticas económicas y sociales, se hacen necesarios mayores esfuerzos de coordinación institucional (OCDE, 2001; Betcherman et al., 2000).

g) *Mecanismos de competencia para promover la eficiencia en los servicios.* Algunos países están introduciendo esquemas para subcontratar no sólo los servicios de capacitación, sino también los de colocación y asistencia a la búsqueda de empleo, con la mira de promover una mayor

competencia y procurar esquemas más eficientes. En algunos de ellos, por ejemplo, en Australia, los pagos a las instituciones privadas que prestan estos servicios se realizan con base en los resultados alcanzados (OCDE, 2000).

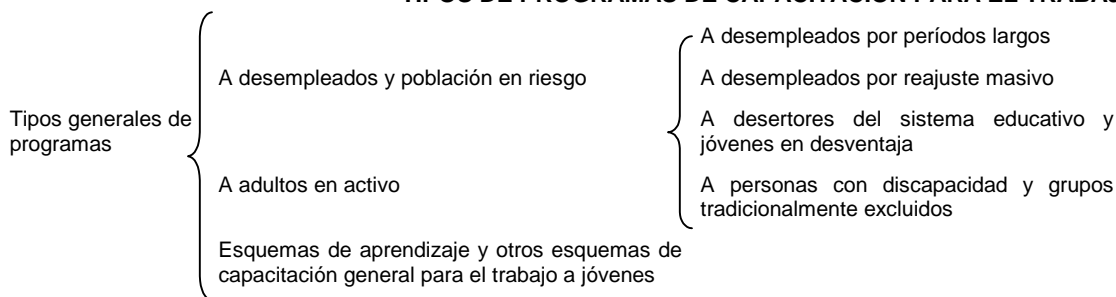
h) Monitoreo y evaluación. La evaluación y el monitoreo de los servicios públicos de empleo es hoy en día un requisito indispensable. En este sentido, es imprescindible diseñar no sólo esquemas de seguimiento que permitan medir la efectividad de los servicios y, complementariamente, llevar a cabo una evaluación rigurosa de los mismos. El uso de indicadores de desempeño en los servicios públicos de empleo se ha multiplicado tanto por el propósito de mejorar su eficiencia, como por la necesidad de introducir mejores sistemas de control en su descentralización (OCDE, 2000). En muchos países la asignación de los presupuestos a las oficinas de empleo se otorga con base en los resultados observados en su desempeño respecto a metas preestablecidas.

i) Tripartismo, descentralización y servicios de ventanilla única. El tripartismo de estos servicios es una tradición en muchos países y la tendencia actual es hacia la descentralización de estos servicios, a fin de adaptarlos a las necesidades locales, al tiempo que cobra énfasis el principio de ventanilla única como un medio eficiente de acceder a muy diversos programas de mercado de trabajo y a otros servicios sociales de apoyo complementario (OCDE, 2000).

5.2 Capacitación para el mercado de trabajo

Los programas de capacitación para el trabajo, de acuerdo a los universos a los que están enfocados y el tipo de capacitación que ofrecen se orientan a tres grandes vertientes de la capacitación: a) la que atiende a poblaciones desocupadas o en riesgo de estarlo; b) la que atiende a población activa adulta, y c) los programas generales de aprendizaje y otros esquemas de capacitación para el trabajo a jóvenes durante la transición de la escuela al trabajo.

TIPOS DE PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO



Su evaluación se ha concentrado en el impacto directo en los participantes, en tanto que se ha otorgado relativamente poca atención a sus efectos colaterales. La mayoría de las evaluaciones se han centrado en la pregunta de carácter general de si resulta útil ofrecer capacitación a estas personas, sin prestar mayor atención al contenido de la capacitación.

Entre los aspectos estratégicos a considerar dentro de la multitud de programas de capacitación para el trabajo existentes, Betcherman et al. (2000) menciona los siguientes:

- El papel del gobierno.* Una de las preguntas esenciales a resolver es el papel que el gobierno debe asumir. En sus inicios los gobiernos tomaban bajo su responsabilidad el ofrecimiento directo de los servicios de capacitación, a través de institutos en esta materia; sin embargo, desde hace algunos años se ha observado la tendencia de los gobiernos a proveer información y asistencia financiera a los participantes, en tanto que la función de la capacitación ha pasado al sector privado.

- b) *El papel de los proveedores privados de capacitación.* Para crear un entorno favorable al desarrollo de proveedores privados de capacitación es necesario asegurar que el marco regulatorio no discrimine entre proveedores, que el exceso en la oferta de servicios públicos no excluyan del mercado a los particulares y que existan incentivos para que la capacitación que ofrecen los particulares responda efectivamente a las necesidades del aparato productivo. En los países donde esto se ha logrado, ha podido surgir un sector privado de capacitación competitivo y vibrante, al tiempo que la capacitación que ofrece el sector público se orienta hacia los grupos con mayores desventajas relativas.
- c) *La vinculación con las necesidades del mercado.* El meollo de gran parte de los programas de capacitación reside en lograr una vinculación efectiva con el mercado. En este sentido, en muchos casos es necesario replantear la estructura de las propias instituciones de capacitación para incorporar de manera más sistemática a los empleadores y las necesidades del aparato productivo y responder con mayor efectividad a la demanda.

5.2.1 Capacitación a adultos desempleados y población en riesgo

En diversos países la capacitación de los adultos desempleados y de quienes se encuentran en riesgo de perder su empleo constituye la categoría principal de los programas activos. Los programas ofrecidos bajo este rubro entrañan, en general, apoyo público en diversas modalidades. En algunos casos se ofrece en especie, a través de la capacitación proporcionada por institutos públicos de capacitación; en otros, se otorgan apoyos financieros a los participantes para cubrir el costo de la capacitación o como ayuda de subsistencia; en otros de ofrecen servicios de “infraestructura” tales como información sobre el mercado, licencias. La mayoría de los programas de capacitación orientados a población desempleada ofrecen servicios a tres grupos de población con necesidades particulares: a) el readiestramiento a quienes han estado desempleados por períodos largos (mayores a 12 meses); b) el readiestramiento a quienes han perdido su fuente de trabajo con motivo de reajustes estructurales y c) la capacitación a jóvenes en desventaja, particularmente a quienes han abandonado sus estudios.

Los programas dirigidos a jóvenes en desventaja se enfocan primordialmente a los desertores del sistema escolarizado que se encuentran desempleados y a menudo se orientan a quienes abandonan la escuela antes de completar el ciclo secundario. Los problemas que padece este grupo son relativamente severos y algunos casos se agravan por la falta de motivación para la capacitación. Muchos gobiernos les ofrecen medios para que adquieran experiencia laboral, a menudo en el sector público, a pesar de que exista una baja probabilidad de que puedan solucionar con ello su problema de falta de capacitación.

Aún cuando todos estos programas tienden a incrementar la productividad y la probabilidad de empleo de los participantes, su costo en general, es alto en comparación con otros programas, la capacitación ofrecida es de corta duración y su eficacia está ligada en muchas ocasiones a la capacidad de respuesta de la economía. Por otra parte, se ha encontrado que una parte significativa de quienes encuentran colocación corresponden al efecto del llamado “peso muerto”, es decir, de aquellos que de todas maneras se hubiesen colocado, aún en ausencia de capacitación.

Los programas para personas con discapacidad y grupos tradicionalmente excluidos reflejan la orientación que algunos países le están dando a la capacitación para enfocarla a grupos que padecen exclusión social. En el caso de las personas con discapacidad se da énfasis particular a la capacitación vocacional, en tanto que dentro de otros grupos en desventaja sobresalen el de la reinserción de mujeres al mercado de trabajo y las poblaciones indígenas.

5.2.2 Capacitación para adultos ocupados

La mayoría de los programas comprendidos dentro de esta categoría son relativamente pequeños. Los gastos por participante también tienden a ser modestos, ya que a menudo cubre un breve período de capacitación para superación de habilidades, o ajuste ante nuevas tecnologías. Los subsidios a este tipo de capacitación a menudo se justifican en razón de la insuficiencia de la capacitación que en general se ofrece a los trabajadores ocupados.

5.2.3 Programas de aprendizaje y a otras formas generales de capacitación a jóvenes

Los programas comprendidos en este rubro por lo general no están dirigidos únicamente a los jóvenes en situación de desempleo, sino que son programas abiertos a toda la población interesada. Es decir, constituyen una alternativa a la participación en el sistema educativo, por lo general, a nivel superior al secundario. Por lo tanto, al evaluar estos programas resulta muy pertinente considerarlos en el contexto de otras opciones educativas abiertas a la población adolescente.

Los programas más populares dentro de este apartado son los programas de aprendizaje. Sin embargo, en esta vertiente uno de los elementos a tener presentes son los adecuados controles, a fin de evitar que esta modalidad de capacitación pueda convertirse en una forma de explotación a los trabajadores por parte de ciertos empleadores.

5.3 Creación de empleos

Dentro de este tipo de programas activos de mercado de trabajo cabe distinguir tres categorías:

TIPOS DE PROGRAMAS DE CREACIÓN DE EMPLEOS

Tipos de programas	}	Subsidios al empleo regular en el sector privado
		Creación directa de empleo en el sector público y en el sector no lucrativo
		Asistencia al desarrollo de microempresas y a la creación de autoempleo

En primer lugar están los subsidios que se ofrecen al empleador por las nuevas contrataciones o por la conservación de plazas en riesgo de perderse por razones de mercado. En general adoptan la modalidad de subvenciones al salario o a las contribuciones del empleador a la seguridad social. Una segunda vertiente es la de la creación directa de empleos, ya sea en el sector público o en el sector no lucrativo, a través de programas de obras públicas. Estos programas usualmente implican la contratación temporal de desempleados a cargo del gobierno. Una tercera categoría es la de aquellos programas que ofrecen apoyo a los desempleados para iniciar su propia empresa, ya sea mediante financiamiento a los costos de apertura del negocio o de operación, el ofrecimiento de préstamos o los servicios de apoyo a las empresas.

5.3.1 Subsidios al empleo regular en el sector privado

Numerosos países ofrecen subsidios a los empleadores que contratan a personas que han permanecido en situación de desempleo por mucho tiempo o a individuos que forman parte de grupos especiales de atención (personas con discapacidad, población indígena, mujeres). Otras naciones como Corea del Sur ofrecen subsidios a los empleadores que adoptan medidas para defender a la plantilla laboral (paros técnicos, reducción de jornadas, reubicación de personal,

suspensiones temporales, etc.). La mayoría de las veces los subsidios de este tipo se ofrecen cuando la economía no atraviesa por buenos momentos. Su propósito, aparte de la creación de empleos, es la de propiciar la inclusión de grupos o individuos en desventaja. Sin embargo, la crítica más frecuente que se hace a estos programas es que no constituyen una forma eficiente de crear empleos en términos de costo-beneficio y que una proporción importante de los empleos creados corresponde al efecto de “peso muerto”. Se argumenta también que a menudo los puestos de trabajo creados tienen efectos no deseados al sustituir a empleos no subsidiados y frecuentemente el empleador recurre al despido, una vez que pasa el período que dura el subsidio.

En razón de lo anterior, es importante tener en mente algunos de los siguientes aspectos señalados por Betcherman et al. (2000):

- a) La duración y nivel de los subsidios. La duración y el monto de los subsidios que se ofrecen a los empleadores dentro de esta categoría de programas varía considerablemente de país a país y no existe una regla escrita sobre el monto o la duración óptimos. Esto obliga a planear con cuidado su diseño y a desarrollar esquemas de seguimiento muy estrecho, a fin de lograr los objetivos deseados y evitar los efectos adversos ya conocidos.
- b) La minimización de los efectos de “peso muerto” y de sustitución. Para evitar este tipo de efectos no deseados resulta importante enfocar con precisión estos programas hacia participantes y empresas cuidadosamente definidos y seleccionados. Además es crucial llevar a cabo una supervisión adecuada para evitar abusos por parte de los empleadores.

Como sucede en otras categorías de programas, resulta útil distinguir aquellos programas orientados a población abierta respecto a otros que tienen un enfoque más estrecho; estos últimos, por lo general son más modestos y entrañan un involucramiento mayor del personal a cargo del programa.

Los resultados de las evaluaciones a este tipo de programas sugieren que un poco más de la mitad de los participantes corresponden a lo que se ha dado en llamar pérdida por “peso muerto” y que del resto, una considerable proporción corresponde a los efectos “sustitución” y desplazamiento”. Este resultado podría ser aceptable si el objetivo de estas políticas fuera el de redistribuir las oportunidades hacia los grupos específicos a los que estos programas se enfocan. El problema residiría entonces en investigar si los grupos meta han sido bien seleccionados. Ante estos descubrimientos, resulta más difícil justificar programas de subsidio al empleo de población abierta, por ejemplo, hacia todas las personas desempleadas por debajo de una edad determinada.

5.3.2 Creación directa de empleos (en el sector público y en organizaciones no lucrativas)

Los programas de creación de empleos a través de obras públicas para desempleados representaron en el pasado una proporción considerable de la política de mercado de trabajo en los países de la OCDE, sin embargo, actualmente su papel es más bien modesto. En cierta medida, sus objetivos han sido contracíclicos, y su evaluación se ha enfocado a medir los impactos directos en el empleo durante el curso de los programas. No se ha puesto igual atención a lo que ocurre una vez que éstos han concluido.

Mientras que en los años ochenta muchos de estos programas fueron reducidos o suspendidos en los países desarrollados, aquellos que siguen vigentes se han enfocado hacia población desempleada por períodos largos o hacia otros grupos con problemas relativamente severos. Ante esta situación, el impacto potencial de estos programas en las oportunidades de empleo para los participantes cuando éstos han concluido se ha convertido en un tema de mucho mayor interés. Como sucede en el caso de los subsidios al sector privado, resulta esencial estudiar los efectos en el “peso muerto”, la sustitución y el desplazamiento.

El propósito que subyace en este tipo de programas es el de ayudar a los trabajadores en desventaja o a los desempleados por períodos largos, como una forma de retomar contacto con la actividad productiva, para evitar que sus conocimientos caigan en obsolescencia, o que se les margine o estigmatice. En otros casos, se trata de apoyar a la elaboración de bienes y servicios públicos de apoyo a la comunidad y en algunos programas son éstos los objetivos principales más que el de creación de empleos.

Entre los aspectos a tener presentes en el diseño y operación de estos programas están los siguientes:

- a) *Orientación precisa hacia grupos meta.* Una de las maneras más efectivas de orientar con precisión estos programas hacia los grupos más pobres es el de ofrecer un salario cuyo monto sea fijado de manera adecuada. Como regla general, se ofrece un salario ligeramente *menor* al de mercado para trabajadores no calificados. Esto asegura que estos programas se enfoquen efectivamente a quienes se encuentran en situación de mayor desventaja. Si los salarios se fijan demasiado altos, existe la posibilidad de que los puestos sean ocupados por trabajadores con mayores niveles de calificación y situación de menor desventaja, y que compitan con el sector privado.
- b) *Administración.* Una modalidad a la que se ha recurrido recientemente con éxito es la de permitir que estos programas públicos de empleo sean desarrollados por contratistas privados u organizaciones no lucrativas. Se ha encontrado también que la descentralización de su operación hacia las propias comunidades resulta también efectiva desde el punto de vista de un monitoreo más cercano, por parte de la propia comunidad.
- c) *Transparencia en el uso de los recursos.* Una necesidad creciente que caracteriza a las políticas públicas es la de transparencia en la rendición de cuentas. Esto es plenamente aplicable a todas las políticas de mercado de trabajo.

5.3.3 Asistencia al desarrollo de microempresas y a la creación de autoempleo.

Los programas diseñados en esta materia han pretendido resolver la ausencia que existe en los sistemas financieros de algunos países de opciones de crédito a quienes se encuentran sin trabajo y desean crear una pequeña empresa. Fundamentalmente ofrecen crédito y asistencia técnica así como conexiones para obtener otro tipo de apoyos. Estos programas otorgan sus servicios a población abierta o a grupos específicos, particularmente a quienes han estado desempleados por períodos largos. El apoyo suele brindarse como un monto de recursos para echar a andar la empresa, o a través de apoyos periódicos. Por lo general, este tipo de programas requiere de estudios previos sobre factibilidad, de una evaluación de sus posibles efectos de desplazamiento, ya que las empresas de los desempleados podrían sustituir a otro tipo de pequeños negocios que no reciban ayuda financiera o asistencia técnica y de patrones únicos de beneficiarios.

Las evaluaciones internacionales a este tipo de programas arrojan que su impacto en el empleo es bajo, ya que la duración de los proyectos no rebasa el año de vida y que los principales beneficiarios son personas con niveles relativamente mayores de educación. Empero, su instrumentación coadyuva a elevar su probabilidad de empleo.

Entre los elementos importantes que habría que considerar al diseñar este tipo de programas están los siguientes:

- a) *Nivel adecuado del monto de apoyo.* La experiencia de programas exitosos de apoyo a microempresas, como el Grameen Bank en Bangladesh, indican que se requiere, entre otras condiciones, que el crédito inicial se otorgue en pequeñas cantidades y que su retroalimentación se otorgue en base al desempeño en el cumplimiento en el pago de las cantidades adeudadas; que se

contemplan tasas de mercado y se otorguen préstamos a grupos de trabajadores con el aval de garantías de la comunidad, bajo esquemas flexibles de pago. La operación de este tipo de programas exige además de la operación de sistemas adecuados de supervisión.

- b) *La orientación precisa de los créditos y la selección rigurosa de participantes.* En estos programas se requiere en particular de un muy cuidadoso proceso de selección de los participantes, sin caer en el extremo de que esto se convierta en una barrera de entrada para quienes cumplen con el perfil. Este comprende entre otras actividades, la realización de sesiones de información, llenado de formas muy detalladas para la solicitud, entrevistas, otorgamiento de servicios previos de asesoría y capacitación y desarrollo de planes de negocios. La inversión en todas estas actividades es indispensable para reducir los posibles efectos de “peso muerto” e incrementar las posibilidades de éxito de los proyectos.

6. La necesidad de la evaluación

Los programas activos de empleo en sus orígenes no consideraron a la evaluación como parte integral de su instrumentación. En consecuencia, las primeras evaluaciones se hicieron de manera no sistemática y tuvieron muy distintas limitaciones. Sin embargo, hoy día se estima que la evaluación constituye un requisito esencial a cualquier política de mercado de trabajo y se ha juzgado importante documentar y analizar las experiencias en esta materia en distintas regiones, con el fin de encontrar las mejores prácticas, corregir limitaciones de los programas en curso, así como perfeccionar el diseño y la implementación de nuevos programas en esta materia. Entre otros aspectos, se pretende responder a las preguntas de cuándo introducirlos, cómo diseñarlos e implementarlos, cuándo ajustarlos o reducirlos y cuándo abandonarlos (Dar y Tzannatos, 1998).

La experiencia ha demostrado que la puesta en práctica de una política activa de mercado de trabajo plantea retos considerables. De hecho, una de las lecciones aprendidas en estos años es que es necesario ser más cuidadosos en el uso de estas políticas, tener especial cautela en su diseño y conceder atención especial a su evaluación, tanto de corto como de largo plazos.

Con este propósito, se presentará en el siguiente capítulo un marco para la evaluación de estas políticas, construido a partir de las recientes investigaciones que examinan, desde el punto de vista teórico y empírico, los distintos estudios desarrollados en diversas regiones del mundo en materia de evaluación de estas políticas. En particular, se hará referencia a los principales problemas que plantea la evaluación de este tipo de programas de naturaleza social y los enfoques metodológicos más comúnmente utilizados.

II. La experiencia internacional de evaluación: conceptos básicos y técnicas más comunes

El propósito de este apartado es hacer un repaso de los principales conceptos y técnicas utilizados en la evaluación de las políticas de mercado de trabajo en el contexto internacional y señalar algunas de sus ventajas y limitaciones.

1. La evaluación de las políticas de mercado de trabajo

La experiencia de los últimos diez años en la aplicación de políticas activas de empleo, después del entusiasmo que generaron en algunos medios no se ha traducido en resultados espectaculares. Las evaluaciones documentadas sobre su impacto, principalmente en los países desarrollados, arrojan resultados ambiguos y muchos programas resultan no tener, o tener efectos muy pequeños, en la probabilidad de empleo o en los ingresos de los participantes. (Betcherman, et al. 2000).

Hoy se reconoce que introducir estos programas requiere hacer frente a una multitud de aspectos complejos de diseño e implementación para poder maximizar su probabilidad de éxito. Dos razones han obligado a poner mucho más énfasis en la evaluación: el hecho de que se utilicen recursos públicos que podrían destinarse a otros usos, y el imperativo que hoy en día tienen en el mundo los gobiernos frente a la sociedad de un rendimiento claro de cuentas en torno a los programas públicos. (Heckman La Londe y Smith, 1999).

1.1 Objetivos

La evaluación de las políticas de mercado de trabajo atiende a dos grandes propósitos: a) Proveer información relevante para la toma de decisiones gubernamentales para el diseño, implementación, o mejoramiento de las políticas públicas y b) aportar un conocimiento objetivo de los efectos de dichos programas, para alimentar el debate en torno dichas políticas (Pierre, 1999). Parte de la información puede provenir del seguimiento de los programas en curso, sin embargo, la evaluación propiamente dicha pretende resolver cuestionamientos de fondo en torno a la justificación de un programa. Se trata de determinar si las políticas objeto de la evaluación constituyen inversiones sociales justificables.

1.2 Aspectos a evaluar

La evaluación puede enfocarse a distintos objetivos, entre ellos: la medición de la eficacia o efectividad de un programa, su eficiencia, o bien, su impacto en la equidad.

Evaluación de eficacia o efectividad es la que examina si los objetivos y efectos esperados de un programa han sido alcanzados. (Mato, 2002)

Evaluación de eficiencia es la que examina si los objetivos y los efectos esperados se obtuvieron a un costo razonable. (Mato, 2002)

Impacto en la equidad trata de medir los efectos diferenciados del programa en la distribución de sus beneficios y la reducción de la exclusión social.

Resulta de la mayor importancia precisar con claridad cuál es el objetivo de la evaluación y cuáles son los efectos esperados de un programa. Más allá de la medición su efecto global en empleo e ingresos, al que se han enfocado las evaluaciones tradicionales, es importante tratar de medir sus efectos diferenciados en distintos grupos de población, regiones del país, o por distintas modalidades de prestación de los servicios. Una clara diferenciación de estos efectos es indispensable para que quienes operan el programa tengan los incentivos adecuados para su desempeño eficaz.

Asimismo, es necesario evaluar posibles efectos no esperados, o también llamados “secundarios”. Dentro de ellos, cabe distinguir tres: (Calmfors, 1994; Schmid, 1996) a) el efecto de “peso muerto”, que se refiere a que parte de los impactos se hubieran dado sin el programa; b) el “efecto sustitución”, que se refiere a que el empleo creado mediante el subsidio puede reemplazar a otros empleos, y c) el “efecto desplazamiento”, que consiste en que las empresas que reciben el subsidio obtienen ventajas comparativas e incrementan su participación en el mercado a expensas de otras empresas que se ven obligadas a despedir trabajadores (Pierre, 1999).

1.3 Otros aspectos a considerar

Algunos de los aspectos que es necesario considerar en torno a la evaluación son, entre otros, los siguientes: quién está mejor calificado para llevarla a cabo, cuál es el momento más adecuado para aplicarla, qué tipo de información se requiere utilizar y cuál de ella está disponible, o cuál será el uso que se dará a los resultados.

- a) Los evaluadores. Corresponde al organismo ejecutor de un programa su monitoreo continuo para darle seguimiento. Sin embargo, en las evaluaciones de impacto se plantean mayores requisitos para la elección de los entes evaluadores. Aunque podría justificarse la necesidad de realizar autoevaluaciones por parte de las entidades “dueñas” del programa, es indispensable

contar también con evaluaciones externas, con la mayor independencia, objetividad y transparencia posibles.

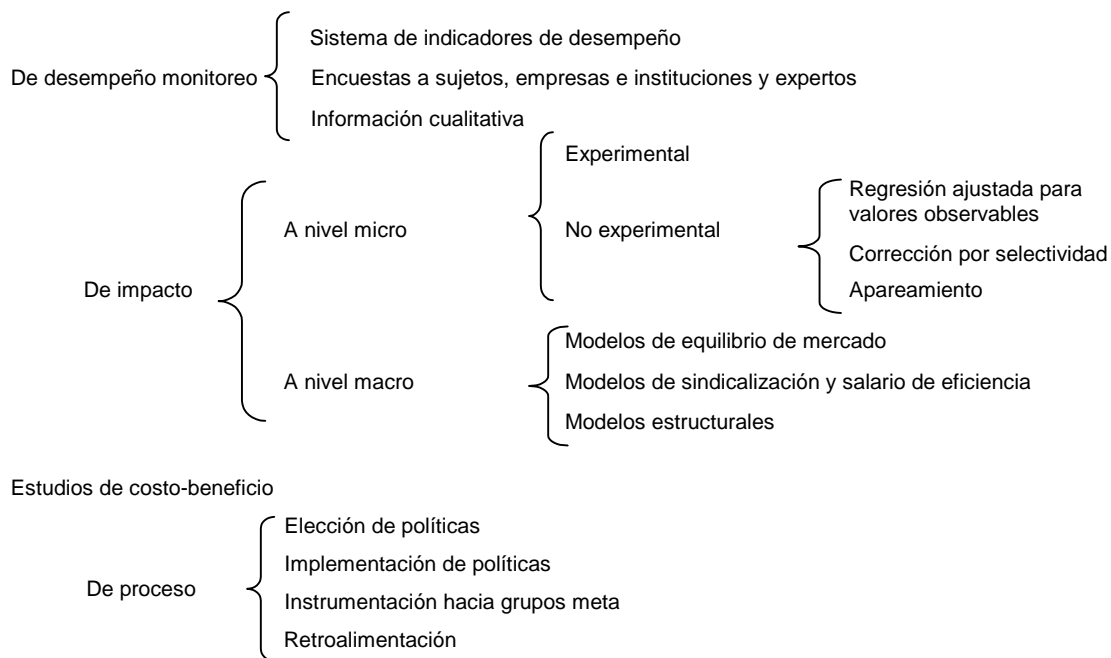
- b) Los indicadores relevantes. Es necesario que la selección de los indicadores clave sea efectuada en consenso con los encargados de implementar el programa. En algunos casos las evaluaciones externas suelen utilizar indicadores que no reflejan los objetivos que persiguen los programas, particularmente en lo referente a la disminución de la exclusión social y esto puede conducir a sesgo en los resultados.
- c) La transparencia. La transparencia en la información utilizada, las metodologías aplicadas y los indicadores considerados se vuelve un requisito fundamental para juzgar la idoneidad y calidad de la evaluación. Es preciso que los resultados y las metodologías utilizadas estén disponibles para que el público y los investigadores puedan replicarlos y, en su caso, cuestionarlos.
- d) El momento de la evaluación. Es importante, asimismo, determinar el momento adecuado para llevar a cabo la evaluación, de manera que puedan captarse tanto los efectos de corto, como los de largo plazo. En razón de que los resultados de un programa se distribuyen a lo largo de un período amplio, algunas evaluaciones suelen extenderse durante el curso de varios meses.
- e) La retroalimentación. Una evaluación resulta útil en la medida en que sus resultados son utilizados para la formulación o adecuación de políticas y para la retroalimentación de los propios administradores.
- f) Características de la información. La calidad de la información es un factor crucial en el proceso de evaluación. Ésta puede provenir de diversas fuentes y en cada caso es necesario cuidar determinados aspectos.
 - i. *Encuestas.* Las encuestas representan un procedimiento costoso, que requiere de un cuidadoso esquema de muestreo y de un buen diseño de cuestionario. Por otra parte, la información solicitada al encuestado, cuando se refiere a hechos ocurridos en el pasado, en ocasiones adolece de imprecisión, o varía según el estado de ánimo de quien responde. Por este motivo, frecuentemente es necesario recurrir a distintos procedimientos de control. Otros problemas que afectan este tipo de información son la no respuesta cuando proviene de individuos que presentan un perfil común o el descenso paulatino en el número de encuestados (Pierre, 1999).
 - ii. *Registros administrativos.* Aún cuando este tipo de información no se ve afectada por errores de muestreo, por lo general es de acceso restringido, en razón a disposiciones legales y de confidencialidad y en la mayoría de los casos es de carácter limitado. Por lo general, los registros administrativos que aportan información sobre la experiencia laboral de un grupo de personas, en su origen no fueron concebidos como fuentes de investigación, sino que atienden a otros propósitos. De ahí que los elementos de estos registros susceptibles de ser utilizados en la investigación generalmente son muy limitados.
 - iii. *Indicadores estadísticos.* Este tipo de indicadores pueden estar sujetos a errores de medición o sujetos a definiciones que en ocasiones son objeto de cambios en el tiempo o no atienden estrictamente a los objetivos particulares de la investigación (Pierre, 1999). Una de las soluciones que se ha buscado a este tipo de inconvenientes es el uso de definiciones estandarizadas, como las utilizadas por la ODCE o la OIT, o el uso de bases de datos de carácter internacional como la de políticas activas de empleo de la Unión Europea. En todo caso, al interpretar los resultados, deberán tenerse presentes los posibles sesgos inherentes a los indicadores utilizados.
 - iv. *Entrevistas.* La entrevista constituye una manera frecuente de obtener información calificada para juzgar la utilidad de un programa, de detectar posibles limitaciones y formas de solucionarlas y resulta particularmente útil para evaluar, por ejemplo, la calidad de

ciertos programas como los de capacitación. Esta técnica se utiliza también para medir la pérdida por “peso muerto”, los efectos sustitución y desplazamiento. Esta técnica emplea generalmente en evaluaciones de carácter cualitativo, que se nutre de las opiniones de los distintos agentes que intervienen en el programa, como son los administradores y de la opinión de expertos en la materia. En general, es aplicada en términos menos rigurosos que los métodos cuantitativos; con frecuencia se basan en muestras pequeñas no representativas o en grupos selectos de individuos calificados. En razón de su costo relativamente bajo, constituye una de las técnicas más socorridas.

- g) Costo de la evaluación. Es muy importante que desde el momento de diseñar un programa, se incluya en las consideraciones financieras el costo de la evaluación y se prevean con anticipación los distintos aspectos y características de la misma.

2. Principales tipos de evaluación y metodologías más comunes

Dentro de la literatura existente en la materia es posible distinguir cuatro enfoques principales de la evaluación: a) el monitoreo administrativo; b) la evaluación de impacto; c) la evaluación de costo-beneficio y la evaluación de proceso (Dar y Tzannatos, 1999).



2.1 Monitoreo

Es importante distinguir desde un principio la diferencia entre evaluación y monitoreo, ya que en ocasiones ambos conceptos se utilizan indistintamente, aunque tienen connotaciones diferentes (Auer y Krupe, 1996). El monitoreo aporta elementos para dar seguimiento a la operación del programa, ejercer un mejor control y supervisión a los encargados de su ejecución, corregir fallas y mejorar su desempeño. En este sentido, constituye una herramienta útil para darle seguimiento; sin embargo, no explica si el programa se justifica o no (Harrell et al., 1996).

Algunos de los indicadores de monitoreo más frecuentemente utilizados son las tasas de colocación de los participantes una vez concluido el programa, las de permanencia en el empleo y las de eficiencia terminal, así como los indicadores de ingresos, probabilidad de empleo,

certificación de habilidades, costo del empleo generado, monto y uso de los subsidios, entre otros, se convierten en indicadores clave para la supervisión de un programa.

Una de sus ventajas del monitoreo es que ofrece resultados expeditos, a diferencia de la evaluación en sentido más amplio, que requiere de un período mayor para llegar a conclusiones válidas. En este sentido, el monitoreo puede ser complementario a otros tipos de evaluación; de hecho éstos se nutren muchas veces del monitoreo. Sin embargo, no aporta una visión completa de los efectos de las políticas de mercado de trabajo (Pierre, 1999).

PRINCIPALES TIPOS DE EVALUACIÓN

- **Monitoreo de desempeño:** Arroja información sobre cómo está operando un programa y hasta qué punto sus metas operativas se están alcanzando. Algunos de los indicadores de desempeño utilizados en los programas activos de mercado de trabajo son: la proporción de los participantes que logró colocarse; el ingreso mensual de los participantes; los costos de programa, etc. Estos resultados son utilizados por los administradores para evaluar su funcionamiento y dar seguimiento al programa.
- **Evaluaciones de impacto:** Se enfocan en el tema de la causalidad. ¿Alcanzó el programa sus efectos buscados? ¿Cuál fue la magnitud de estos efectos? ¿Tuvo el programa algunas consecuencias no buscadas, positivas o negativas? En algunos casos estas evaluaciones comparan los efectos del programa con algún indicador de lo que hubiera ocurrido en ausencia del mismo.
- **Evaluaciones de costo-beneficio:** Tratan de determinar cuánto cuesta el programa, preferentemente con relación a distintos cursos de acción para usos alternativos de los mismos recursos y a los beneficios obtenidos del programa.
- **Evaluaciones de proceso:** Responden a la pregunta de ¿Cómo opera el programa? y documentan los procedimientos y actividades emprendidos para la prestación del servicio. Este tipo de evaluaciones ayuda a identificar problemas en la prestación de los servicios y a desarrollar estrategias para solucionarlos.

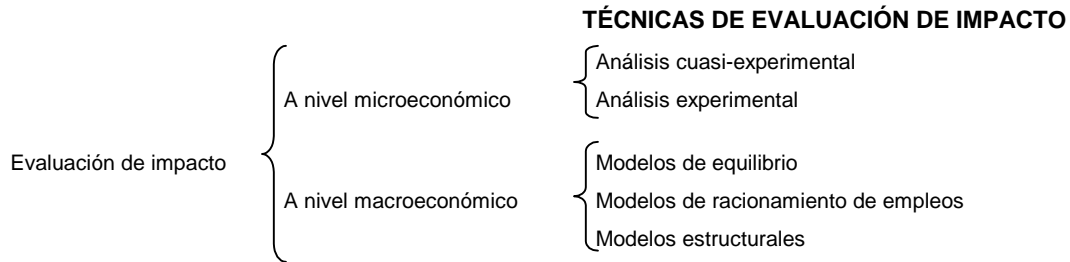
Fuente: Harrell et al. (1996), citado por Dar y Tzannatos (1999).

2.2 Evaluación de impacto

La evaluación de impacto pone énfasis en los resultados de la política; se pregunta si el programa alcanzó o no sus propósitos establecidos. No sólo compara resultados contra metas operativas, sino que pretende encontrar por qué tuvo éxito o por qué fracasó. Se pregunta también si el programa tuvo consecuencias no buscadas, positivas o negativas. Este tipo de evaluación compara los resultados del programa con algún indicador de lo que hubiera ocurrido en ausencia del programa, o con una variante de éste.

Para Heckman (1999), el problema central de la evaluación sobre el impacto de los programas sociales es el de la comparación entre las situaciones en que se encuentran dos grupos de individuos con características lo más similares posibles. Se supone que estas situaciones pueden ser dos, la de quienes han recibido el tratamiento del programa (1) y la de quienes no la han recibido (0). A cada una de ambas situaciones o “estados” corresponde un resultado o conjunto de resultados, donde la diferencia en ellos es atribuible al programa. Los aspectos a contrastar de un programa pueden ser múltiples. Podría compararse, por ejemplo, el impacto del programa, con el que se hubiese obtenido si el programa operara de otra manera, o con el impacto generado si el programa no existiese.

Dentro de los estudios de evaluación de impacto cabe distinguir dos grandes corrientes, en razón del ámbito al que se aplican: los que buscan los efectos de un programa a nivel micro y los que pretenden medir su impacto en el contexto agregado de la economía.



2.2.1 Evaluación de impacto a nivel microeconómico

Las evaluaciones de impacto a nivel microeconómico tratan de medir los resultados de un programa en los individuos o empresas que se ven afectados por él. Por ejemplo, ¿cuál es el efecto de un programa de capacitación en los individuos que la recibieron?, ¿Cuál es el efecto de un programa de capacitación a la fuerza de trabajo en activo en una empresa privada?

En este tipo de evaluación sobresalen dos métodos como los más utilizados; el método experimental o de experimentos de diseño clásico y el “no experimental” o “cuasi-experimental”.

2.2.1.1 El método experimental

Este método, desarrollado para experimentos científicos en medicina y biología, fue aplicado posteriormente a las ciencias sociales. El experimento consiste en seleccionar de manera ex -ante una muestra aleatoria de individuos y de entre ellos, asignar un subgrupo al programa y otro al grupo de control. Si las muestras de los grupos de tratamiento y de control son lo suficientemente grandes, no cabe esperar diferencias significativas entre las medias de las variables observables y no observables de ambos grupos. Por tanto, las diferencias entre los resultados observados son atribuibles a la participación en el programa.

Aún cuando suelen atribuirse numerosas ventajas a este tipo de métodos, entre ellas las de mayor simplicidad para la interpretación de resultados, también tienen sus inconvenientes (Heckman et al., 1999). Se requiere de una planeación muy cuidadosa desde las fases de diseño del programa; representan un alto costo y pueden dar lugar a conflictos éticos, al excluir deliberadamente del programa a personas que reúnen los requisitos para ser incluidos. Asimismo, se puede presentar sesgos, como los siguientes:

- a) *Sesgo en la selección aleatoria.* El anuncio de que en el programa se va a aplicar una selección aleatoria, puede alejar a quienes no estén dispuestos a afrontar un posible rechazo por razones de aleatoriedad.
- b) *Efecto Hawthorne.* Cuando los participantes están conscientes de que están siendo observados, pueden alterar su comportamiento usual.
- c) *Efecto disrupción.* Se refiere a la actitud de los administradores del programa en contra o a favor del experimento, que repercute en un comportamiento distinto al que tendrían en circunstancias normales.
- d) *Efecto sustitución.* Se presenta cuando los integrantes del grupo de control pueden tener acceso a otros programas que son sustitutos cercanos del que es objeto de evaluación.

2.2.1.2 El método cuasi-experimental

Este tipo de evaluación se efectúa una vez que la acción del programa ha tenido lugar. Se selecciona a los integrantes de los grupos de tratamiento y de control después de la intervención y la información proviene de entrevistas, de registros administrativos o de métodos combinados.

El grupo de tratamiento incluye a participantes en el programa, en tanto que el grupo de control está integrado por individuos que no participan en él, pero que reúnen características lo más similares posibles. Pueden ser individuos que desertaron, que no fueron admitidos a pesar de cumplir con los requisitos, o que a pesar de haberlos reunido, no solicitaron su ingreso. Pueden ser también individuos residentes en áreas distintas a aquellas en las que se aplicó el programa, por ejemplo, en el caso de programas piloto.

Una de las principales ventajas que se atribuyen a este método es su costo relativamente bajo y la mayor facilidad que ofrece para realizar la evaluación en cualquier momento, una vez que la intervención ha tenido lugar. Sin embargo, la calidad del grupo de control depende en gran medida del proceso de selección y un sesgo en este proceso puede afectar los resultados. Otra desventajas es la complejidad estadística para la corrección de problemas por (Heckman, La Londe y Smith, 1999).

TÉRMINOS COMUNES EN LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

- *Pérdida por “peso muerto”*. Los resultados del programa no difieren de los que cabría esperar en ausencia del programa. Por ejemplo, un subsidio al empleo podría haber creado una plaza que se hubiera creado en ausencia del subsidio.
- *Efecto sustitución*. Un trabajador contratado en un empleo subsidiado sustituye a un trabajador no subsidiado que hubiese sido contratado en ausencia del programa. En este caso el efecto neto en el empleo es de cero.
- *Efecto desplazamiento*. Generalmente se refiere al desplazamiento en el mercado de productos. Una empresa con trabajadores subsidiados incrementa el producto, pero a costa de desplazar o reducir el producto de otras empresas que no emplean trabajadores subsidiados. Este fenómeno puede darse también entre los autoempleados que abren un negocio.
- *Grupos de tratamiento y grupos de control*. Los beneficiarios de un programa constituyen el grupo de tratamiento. En una evaluación experimental o cuasi-experimental los efectos en este grupo se comparan con los que reporta un grupo de individuos que no participaron en el programa (grupo de control). Los miembros de los grupos de tratamiento y de control pueden ser asignados aleatoriamente ex ante, o seleccionados ex post.
- *Sesgo en la selección*. Los resultados del programa están influidos por factores no observables que no fueron controlados en la evaluación y que afectan a los participantes en el programa, por ejemplo, la habilidad individual o los deseos de trabajar. El sesgo puede surgir también como subproducto del proceso de selección, y consiste en que los individuos con más probabilidades de éxito son los seleccionados para el programa.
- *Sesgo en la aleatoriedad*. Se refiere al sesgo en los experimentos de asignación aleatoria en los que el comportamiento individual se puede ver afectado por la participación en el experimento mismo, ya sea en el grupo de tratamiento o en el de control. Al cambio en el comportamiento se le conoce como “efecto Hawthorne”.

Fuente: Dar y Tzannatos (1999).

Existen técnicas econométricas para corregir sesgos en los atributos observables y no observables, que podrían explicar las diferencias en los resultados entre el grupo de tratamiento y el grupo de control. Entre estos últimos, cabe mencionar el de selectividad de Heckman. Otra técnica frecuente es la de apareamiento, que consiste en construir grupos de control en los que sus integrantes tengan las mismas características observables que las de los integrantes del grupo de tratamiento.

2.2.2 Evaluación de impacto a nivel agregado

Cuando la evaluación se enfoca a la medición del impacto del programa en las variables agregadas de la economía –en particular, en el empleo y el desempleo– se conoce como evaluación de impacto a nivel agregado. Este tipo de evaluación se pregunta si la aplicación de un determinado programa representó un beneficio neto para la economía, o si se trató de un efecto redistributivo (Bellmann y Jackman, 1996).

Los efectos globales de las políticas activas de mercado de trabajo en el empleo y en el desempleo se han evaluado tradicionalmente mediante tres tipos de modelos: a) los de equilibrio de mercado (o llamados también de búsqueda), que investigan los factores determinantes del empleo y el desempleo en una economía en la que se supone que los precios y salarios son perfectamente flexibles y no existen regulaciones gubernamentales o instituciones del trabajo que interfieran de manera fundamental; b) los de racionamiento de los empleos, en los que los salarios se determinan de acuerdo a los objetivos de los empleadores o de los sindicatos y en los que los salarios se fijan por encima del precio de oferta y c) los modelos estructurales, que se basan en el supuesto de que el desempleo es en gran medida de carácter estructural. En este último caso, la pregunta que se plantea es: si el desempleo se concentra particularmente en ciertos sectores, ¿pueden las políticas activas de mercado de trabajo atenuar los problemas específicos de esos sectores y contribuir así a la reducción del desempleo (Bellmann y Jackman, 1996).

Un ejemplo de este último tipo de evaluaciones es un estudio realizado por Scarpetta (1996), que considera a las políticas activas de mercado de trabajo como uno de los factores que pueden influir en la magnitud del desempleo estructural. Otros factores considerados por el autor son las prestaciones al desempleo, la legislación sobre protección al empleo, los costos laborales no salariales, los factores cíclicos del comportamiento de la economía, algunos factores institucionales tales como los sindicatos y el sistema de negociaciones salariales, la exposición al comercio internacional y otros factores.

Este tipo de enfoque se emplea cuando se tiene la certeza de que el programa tiene impactos directos e indirectos sobre gran parte de la población. Los métodos cuantitativos más utilizados son los modelos econométricos de equilibrio general y los que se basan en matrices de contabilidad social con información de insumo-producto. Las principales metas a evaluar pueden ser de corte estrictamente económico, por ejemplo, el impacto sobre el PIB, la eficiencia de los mercados laborales, la asignación de los recursos presupuestales, o bien de corte redistributivo, como el abatimiento de la brecha social a través del cálculo de índices de Ginni y otras medidas de exclusión social.

2.3 Estudios de costo-beneficio

La evaluación costo-beneficio resulta de particular interés para la evaluación de políticas. Requiere considerar tanto los efectos directos como los indirectos, aunque éstos no sean necesariamente cuantificables; los aspectos distributivos; los efectos del programa en las finanzas públicas, y las posibles alternativas en materia de diseño e implementación del programa. Una variante de los estudios costo-beneficio son los estudios de costo-efectividad, cuyo objetivo es evaluar si el programa instrumentado o por instrumentarse resulta la opción más económica en términos monetarios.

Requiere identificar el problema y considerar al menos dos cursos de acción posibles y las metas a alcanzar. Otras características esenciales de este tipo de evaluación son la definición de una unidad de cuenta, la elección de un método de agregación y la elección de la tasa de descuento. Por lo general, la unidad de cuenta se expresa en términos monetarios. Este tipo de evaluación requiere definir previamente cuál será el impacto específico que se desea evaluar, como deberá ser valorado y cuál será la forma de agregación a fin de determinar la suma ponderada de todos los costos y beneficios.

Es necesario encontrar indicadores del grado de aceptación de la población de sus costos y beneficios. En el caso de los beneficios, la pregunta es: cuál es el monto máximo que los beneficiarios estarían dispuestos a pagar por recibirlos, y en el caso de los costos, cuál es la suma mínima que estarían dispuestos a pagar por no padecerlos (Sugden y Williams, 1978, citados por Pierre, 1999).

Aunque este método tiene un enorme potencial, también adolece de limitaciones. Entre ellas, cabe mencionar la carencia de información completa o poco confiable sobre los impactos directos e

indirectos, los plazos distintos en que se manifiestan los diferentes efectos y la dificultad para expresar algunos impactos en términos monetarios. Otros inconvenientes se relacionan con la variabilidad en las preferencias de los individuos en el tiempo, o entre distintos sectores, así como con la dificultad de encontrar una tasa de descuento adecuada.

2.4 Evaluación de proceso

La evaluación de proceso examina a las políticas por dentro, desde su diseño hasta su implantación. Se sustenta en el principio de que el diseño e implementación de una política contribuyen de manera importante a explicar sus impactos. De acuerdo a Schmid (1996), una evaluación de proceso debe cubrir cuatro grandes etapas: la formación de la política, en donde juzga si la elección de los programas en que se sustenta la política fue adecuada o no; la segunda, examina la transformación de los programas en medidas operativas. En ella pone especial atención en la eficiencia organizativa. La tercera etapa examina si los instrumentos operativos son los adecuados a las motivaciones, los intereses y las capacidades de los sujetos a quienes están enfocadas las políticas. La cuarta y última analiza si existe adecuada retroalimentación.

Lamentablemente, aún las evaluaciones más rigurosas a nivel internacional han pasado por alto la evaluación de aspectos como los relativos al diseño de los programas, a su implantación, o a su adecuada asignación de personal (Dar y Tzannatos, 1999). Por este motivo, se ha puesto de relieve la necesidad de efectuar evaluaciones de proceso, que dejen de considerar a la formación e implementación de los programas como constantes o como “cajas negras” y sean tomadas en cuenta como elementos clave para definir la razón del éxito o fracaso de un programa (Schmid, 1996).

3. Lecciones aprendidas

Algunas conclusiones que se desprenden de la literatura reciente sobre las diferentes técnicas utilizadas para evaluar los programas activos de mercado de trabajo y su aplicación son las siguientes:

3.1 En materia de evaluación

- a) *Es importante introducir la estrategia de evaluación desde el diseño mismo del programa.* Resulta muy importante que quienes diseñan, operan y evalúan el programa trabajen en estrecha colaboración desde sus primeras etapas para determinar cuál será la mejor estrategia para evaluarlo. (Pierre, 1999).
- b) *La evaluación requiere ser enfocada a metas de política social.* Las evaluaciones convencionales se han orientado principalmente a los impactos de un programa dado, sin analizar si el programa en sí o su instrumentación son los adecuados para alcanzar las metas que se buscan. Schmid (1996) y otros autores coinciden en la necesidad de desarrollar evaluaciones enfocadas hacia metas de política de mercado de trabajo, que permitan analizar qué programas o combinaciones de programas y qué instrumentos pueden ser los más adecuados para alcanzar dichas metas, en un contexto socioeconómico dado, ante diferentes opciones.
- c) *Es imprescindible considerar los efectos en la equidad y la disminución de la exclusión social.* Numerosas evaluaciones quasi-experimentales o experimentales han pasado por alto otros efectos importantes que requieren ser considerados, en particular, los relativos a la disminución de la exclusión social de grupos en desventaja (Pierre, 1999).
- d) *Es necesario tomar en cuenta los efectos del programa tanto en los participantes como en los no participantes.* Las evaluaciones convencionales tienden a despreciar los efectos indirectos al considerarlos poco significativos. No obstante, si el programa tiene un impacto en la economía, los efectos en los no participantes pueden ser importantes (Heckman, La Londe y Smith, 1999).

- e) *No existe un modelo único para evaluar los tanto los impactos como la efectividad de los programas*, por lo que es conveniente en muchos casos utilizar varios de ellos, o usarlos de manera complementaria, en función de los aspectos concretos que se desee evaluar, de la información disponible y del contexto institucional de que se trate.
- f) *Es conveniente que los evaluadores cuenten con la independencia necesaria* para asegurar una mayor transparencia en sus conclusiones. Con esto se eliminaría el sesgo natural que presentan las evaluaciones en las que el peso de las entidades que administran los programas es definitivo. Cabe, sin embargo señalar, que la elección de los indicadores a evaluar se haga de manera transparente y consensuada con los encargados de implementar la política.
- g) *El respeto por los métodos cuantitativos sofisticados no debe hacer perder de vista la necesidad de fortalecer la calidad de la información cuantitativa y cualitativa utilizada*. La carencia de información vital para la evaluación no puede ser sustituida por modelos econométricos y con frecuencia es necesario recurrir a información cualitativa complementaria.
- h) *La retroalimentación da sentido a la evaluación*. Los resultados de la evaluación adquieren sentido cuando son utilizados para adoptar decisiones de política, ya sea para afinar el diseño de un nuevo programa, o para perfeccionar a la operación de un programa en curso.

3.2 En materia de evaluación de impacto

Por lo que toca la evaluación de impacto, la experiencia de las últimas décadas ha permitido extraer algunas conclusiones valiosas. En particular, cabría citar las siguientes ocho lecciones a las que llega Heckman, después de analizar la vasta experiencia de los Estados Unidos en esta materia (Heckman, La Londe y Smith, 1999):

- a) Es necesario definir cuidadosamente el parámetro de interés; distintos parámetros requieren distintos supuestos de identificación;”
- b) Se requiere comparar a individuos comparables.
- c) Es esencial contar con información adecuada, “tanto relativa a los participantes como a los no participantes, e información sobre la dinámica del status en el mercado de trabajo.” “En particular, es importante medir las variables de impacto de la misma manera para los participantes y no participantes y seleccionar a los grupos de tratamiento y de control dentro de los mismos mercados locales.”
- d) “No existe un estimador universalmente correcto, experimental o no experimental, que se aplique a todos los contextos.”
- e) “Es de esperar que diferentes estimadores produzcan diferentes estimaciones, a menos que no exista problema de selección;”
- f) “Deben utilizarse los métodos experimentales cuando esto sea posible para demostrar los efectos de las estrategias de empleo y capacitación cuyos servicios no estén disponibles en ningún lugar de la comunidad;... cuando se evalúe un programa en curso es conveniente utilizar los métodos no experimentales para resolver muchos de los cuestionamientos;
- g) “La validez de los enfoques microeconómicos de equilibrio parcial requiere ser confirmada”. “Las estimaciones en la literatura sobre los efectos en grupos de tratamiento puede ser muy engañosa. Un enfoque más satisfactorio debería tomar en cuenta el impacto de la política en las interacciones que existen entre los diversos agentes en una economía de mercado.”

3.3 Hallazgos en torno a los programas exitosos

Cabe señalar, por último, algunos de los hallazgos que se derivan de los análisis que diferentes instituciones han emprendido durante la última década sobre los resultados de las distintas evaluaciones realizadas a los programas de mercado de trabajo en distintos contextos y que arrojan luz sobre aspectos que han funcionado o que parecen no haber funcionado en dichos programas.

- a) *De los enfoques de atención a población abierta, a la atención a grupos específicos.* Los programas enfocados a abatir el desempleo de manera abierta a la población en general resultan rara vez efectivos para lograr los objetivos enunciados para los participantes en dichos programas. Un enfoque más cuidadoso hacia grupos específicos ha sido la respuesta adoptada por muchos programas activos de empleo para resolver este problema (OCDE, 1996; OCDE, 1999; Martin, 2000).
- b) *La formulación de objetivos orientados a reducir la exclusión social.* Los objetivos de las políticas activas de empleo no pueden limitarse hoy día a día a la disminución del desempleo en términos absolutos, sino que ante el agravamiento de la situación en la que se encuentran ciertos grupos en desventaja, es muy importante que éstas adopten objetivos más claros orientados a evitar o reducir la exclusión social (Mouriaux, 1995, citado por Pierre, 1999).
- c) *La reorientación de los programas orientados a población joven.* “La mayoría de las medidas diseñadas para ayudar a la población joven en desventaja, ya sea mediante capacitación o mediante subsidios al empleo, parecen haber tenido menos éxito del esperado.” (OCDE, 1996; OCDE, 1999; Martin, 2000). En tal virtud, “el nuevo énfasis en los programas para jóvenes en muchos países se ha orientado a lograr una transición fluida de la escuela al trabajo, en contraste con otras medidas de carácter general orientadas a los desertores del sistema educativo.” (OCDE, 2001).
- d) *El rol fundamental de los servicios públicos de empleo.* Aun cuando el gasto en los servicios públicos de empleo sigue constituyendo una proporción relativamente baja dentro del gasto total en políticas de mercado de trabajo, se ha demostrado que su papel es fundamental para la ejecución y seguimiento de los programas de mercado de trabajo. En particular, estos servicios desempeñan un papel importante en la coordinación entre políticas activas y pasivas (OCDE, 2001).
- e) *La efectividad de la asistencia a la búsqueda de empleo.* Se ha encontrado que la asistencia intensiva que proporcionan los servicios públicos de empleo a la búsqueda de trabajo resulta ser una *forma particularmente efectiva, en términos de su costo, en comparación con otras políticas de mercado de trabajo.* En razón de esto, muchos países están poniendo más énfasis en el apoyo a la búsqueda de trabajo, para lo cual han introducido un mayor rigor en el otorgamiento de compensaciones a los desempleados y han reforzado el seguimiento de las actividades de búsqueda de trabajo de los receptores de las compensaciones. (OCDE 2001, p. 30).
- f) *La tendencia a la adopción de programas de ventanilla única.* Un conjunto de países (entre ellos Francia, Corea, los Países Bajos, Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Estados Unidos) han adoptado *programas de ventanilla única* e iniciativas similares para referir a los buscadores de empleo de manera más ágil hacia los servicios adecuados.” (OCDE 2001, p. 30).
- g) *La mayor integración en los programas de política social y de mercado de trabajo.* Una modalidad reciente en la integración de políticas ha sido la introducción de programas innovadores, como el programa “*Haciendo que el trabajo pague*” en Bélgica, Francia el Reino Unido y los Estados Unidos. “Este programa *conjuga elementos de la política social y de la política de empleo* para apoyar a familias de bajos ingresos y simultáneamente estimular el empleo.” (OCDE, 2001).
- h) *La tendencia a dar a las políticas pasivas un papel más activo.* En diferentes países se ha observado en la última década la tendencia a dar a las políticas pasivas un papel más activo, ante lo cual la distinción tradicional entre políticas activas y pasivas reviste cada vez menos importancia (OCDE, 2001).

III. Las políticas de mercado de trabajo en América Latina

1. Contexto

En América Latina, como en el resto del mundo, las políticas de mercado de trabajo adquieren impulso en los años noventa. Aunque ya existían algunas experiencias desde los setenta, sus enfoques difieren sustancialmente de las que se aplican hoy en día.

Durante la época de desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones no podía hablarse propiamente de una política de empleo como tal en la región. Se suponía tácitamente que el crecimiento económico absorbería a la creciente fuerza de trabajo e incorporaría a una buena parte de los trabajadores del campo. Sin embargo, cuando dicha estrategia muestra síntomas de agotamiento, aparecen los primeros programas de orientación Keynesiana, enfocados a la creación de empleo mediante el uso intensivo de mano de obra en infraestructura.

Durante la década de los ochenta, ante la inestabilidad económica que caracterizó a la región, se buscaron nuevos mecanismos para proteger a la población ante el desempleo y la caída severa de sus ingresos. Se pusieron en práctica programas de alivio coyuntural al trabajador desempleado, paralelos a los ajustes macroeconómicos. Sin embargo, dichas medidas no resultaron suficientes; la situación reclamaba medidas más profundas, de naturaleza estructural.

Ante la apertura abrupta a la competencia internacional en los años noventa, los ajustes en las estructuras productivas se reflejaron en el cierre de empresas, la aparición de despidos masivos y el surgimiento de necesidades de recursos humanos con nuevos perfiles, para los cuales los sistemas de formación no estaban preparados. Surge la necesidad de readecuar la capacitación profesional y apoyar al trabajador ante los cambios abruptos en el entorno.

Cobra así un nuevo impulso la intermediación laboral y la necesidad de readiestrar a los trabajadores desplazados de la economía formal, de ocupaciones en desuso hacia nuevas actividades. Paralelamente se hace necesario proporcionar alivio temporal a la población desempleada, ante la ausencia de sistemas de seguro al desempleo de cobertura amplia. El énfasis de los programas de mercado de trabajo se trasladó de los de obra pública a los de capacitación laboral de corto plazo, acompañados de ayuda económica a los buscadores de empleo. En esta transición se contó con el apoyo de organismos financieros internacionales y de otros esquemas de cooperación internacional.

El auge de este nuevo tipo de programas y su respaldo internacional se dio en un período en el que las políticas pasivas de empleo – fundamentalmente los seguros al desempleo- eran sujetas a una fuerte crítica en el ámbito de los países desarrollados. Se argumentaba que algunas de las características de estos seguros desalentaban la búsqueda de empleo por parte de los receptores y fomentaban el desempleo de largo plazo. La recomendación en boga durante los años noventa era reorientar las políticas pasivas hacia esquemas activos de empleo, entre ellos, los de fomento a la búsqueda de empleo y de capacitación o readiestramiento a la población desempleada. En este contexto, se entiende que en América Latina los seguros al desempleo -que sólo existían en muy contados países- no hayan tenido el respaldo internacional y el impulso que se dio a los programas de capacitación para el trabajo².

La preocupación de las políticas de mercado laboral en la región en la última década ha sido garantizar la empleabilidad y la capacitación de los recursos humanos y hacer más eficiente la vinculación entre oferta y demanda de trabajo. Este nuevo énfasis coincide con a) un abandono gradual de las políticas de creación directa de empleo en el mundo, al reducirse el papel del estado en la economía, b) la aparición de nuevas necesidades asociadas al cambio estructural y la persistencia de discrepancias entre las oportunidades de empleo y las capacidades y habilidades de los recursos humanos existentes y d) la mayor disponibilidad de apoyo financiero internacional a las políticas activas de capacitación.

En la actualidad las políticas de mercado de trabajo se encuentran en un proceso de innovación, tanto en contenidos como en su marco institucional encargado de aplicarlas. Uno de sus retos es el de responder a las necesidades que plantea el sector informal. Se les ubica dentro de las políticas de segunda generación, de corte estructural, más que como políticas compensatorias de corto plazo, como era el caso de las políticas de creación de empleo temporal.

2. Tipos de programa

La mezcla de programas de mercado de trabajo en la región, por cuanto a los grupos en que se les suele dividir³, es distinta de la que existe en los países desarrollados. La vertiente a la que se dirige el grueso de los recursos en los países más avanzados económicamente es el seguro al desempleo, modalidad que aún es muy limitada en América Latina. A excepción de Brasil, en

² En el caso de los esquemas que han aparecido recientemente en la región, se establecen cláusulas que premian la búsqueda de trabajo y la colocación de los desempleados.

³ Siguiendo la tipología de la OCDE, se consideran en este documento las siguientes áreas: a) los servicios de intermediación laboral; b) la capacitación para el trabajo; c) la creación directa de empleo; d) el apoyo a la micro y pequeña empresa y al autoempleo; e) los subsidios a la creación directa de empleos, y e) la compensación al desempleo. (OCDE, 1993).

donde este seguro utiliza la mayor parte de los fondos destinados a estas políticas, en el resto de los países son los programas activos, particularmente los de capacitación, los de mayor peso.

A continuación se hará referencia a las principales modalidades que han tenido los programas de mercado de trabajo en la región, tomando como casos ilustrativos los programas adoptados en los países estudiados para este trabajo:

2.1 Intermediación laboral

En América Latina los servicios de públicos intermediación laboral existen desde hace varias décadas. Su aparición se vincula a la ratificación del Convenio Núm. 88 de la OIT en la segunda mitad de los años setenta. Algunos de los rasgos que los distinguen respecto a otros modelos de intermediación laboral en el mundo son (Mazza, 2001):

- En todos los países de América Latina existe alguna modalidad de servicios de empleo de carácter público y los de tipo privado están en desarrollo. La cobertura de los primeros sigue siendo limitada y fundamentalmente se orienta hacia los segmentos menos calificados de la fuerza de trabajo.
- Es común que estos servicios sean operados o normados por los Ministerios del Trabajo, o por los organismos encargados de los sistemas nacionales de capacitación para el trabajo (como es el caso de Colombia con el SENA). Sus funciones se orientan hacia la intermediación laboral, la capacitación a desempleados y, en un nivel todavía incipiente, a la administración de programas de apoyo económico a los desempleados
- Debido a que el empleo informal en la región representa más del 50% del empleo total se han desarrollado modalidades distintas a las orientadas al sector formal. Esto representa una diferencia sustancial respecto a las instituciones de este tipo en los países desarrollados.
- Los problemas del mercado de trabajo en la región no son tanto de desempleo abierto de largo plazo, sino severos problemas de subempleo, alta rotación y muy bajos niveles de calificación de la fuerza de trabajo.
- Un rasgo que caracteriza a algunos de los países del área y que ha requerido acciones consecuentes por parte de los servicios públicos de intermediación es el de una importante migración laboral entre áreas rurales y urbanas, o de carácter internacional.
- A diferencia de los países más desarrollados, en donde una de las principales funciones de los servicios públicos de empleo es la operación del seguro de desempleo, en América Latina la gran mayoría de los países carece de este tipo de seguros, por lo cual su campo es limitado. Aún las naciones que cuentan con ellos (como son Argentina o Brasil) no los operan a través de los servicios públicos de intermediación laboral.

Marco institucional

El marco institucional para la prestación de estos servicios comprende una variada gama de modalidades. Desde el monopolio de los servicios públicos, en un extremo, hasta los servicios exclusivamente privados. El primero ya sólo existe *de jure*, por ejemplo, en Costa Rica, en donde los servicios privados están prohibidos, aunque de facto operan más de 40 de ellos (Mazza, J., 2001). En el segundo está El Salvador, donde este servicio es proporcionado por proveedores privados o instituciones no lucrativas, supervisados por un órgano tripartita. Entre ambos extremos coexisten diversas modalidades de servicios públicos y privados.

Tendencias recientes

A fin de atender a las necesidades particulares de la región, los servicios de intermediación laboral han desarrollado nuevas modalidades. Por ejemplo, no se limitan a la colocación del trabajador en el sector formal, sino que han ideado mecanismos para remitir solicitantes a los

programas de apoyo a la microempresa y el autoempleo. En algunos casos coadyuvan a la movilización de trabajadores en países donde los movimientos migratorios son importantes, tanto en el plano nacional como en el ámbito internacional, por ejemplo, en el programa de trabajadores migratorios de México con Canadá, o han ideado formas de hacer llegar los servicios a comunidades pequeñas y apartadas, a través de distintos medios, entre ellos, las unidades móviles.

En general, la modernización de estos servicios se ha orientado hacia tres áreas básicas:

- *La introducción de sistemas de información.* En toda la región la introducción de sistemas de información ha abierto nuevas posibilidades y ha revolucionado la forma de trabajo y el potencial de estos servicios. En Brasil las municipalidades han empezado a invertir en sistemas de cómputo para sus servicios, en Chile se ha desarrollado una bolsa de trabajo electrónica. En México se han establecido redes de cómputo que vinculan a las oficinas de los Servicios Estatales de Empleo, Costa Rica está desarrollando un sistema para expandir su cobertura hacia los proveedores de servicios privados y no lucrativos y constituir un registro nacional de empleo. Asimismo, están en desarrollo bolsas electrónicas de trabajo de carácter internacional en América Central y algunos países del Caribe bajo los auspicios de la OIT (Mazza, J. op.cit.).
- *La mayor participación del sector privado.* A raíz de los cambios recientes en la normatividad de la OIT en relación a las agencias privadas de colocación, muchos de estos servicios han tenido un desarrollo importante en los últimos años. Se ha reforzado la vinculación entre las instituciones públicas y privadas, mediante la conexión de sus servicios, la construcción de redes de información de cobertura más amplia, o la operación coordinada de servicios.
- *Modernización y expansión de su cobertura.* En los últimos años han surgido en la región esquemas distintos a las bolsas tradicionales de trabajo, tales como las “ferias de empleo” que han resultado ser un mecanismo exitoso en países como México y Panamá, donde estos eventos ofrecen una ventanilla única para la prestación de servicios complementarios a los de la intermediación, tales como asistencia técnica a la microempresa, orientación profesional, talleres para la elaboración de currícula, información sobre programas y necesidades de capacitación, evaluación de habilidades a buscadores de trabajo, además de las entrevistas con los empleadores.
- *Se ha buscado la descentralización de los esquemas existentes a las entidades federativas y municipalidades.* Chile, por ejemplo ha descentralizado estos servicios hacia más de 150 oficinas locales de empleo, en las que los servicios se ofrecen de manera gratuita a los trabajadores. El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) proporciona apoyo técnico a toda la red, supervisa los programas de capacitación y evalúa el desempeño del plan de devolución de impuestos a los esquemas de capacitación en la empresa. En Brasil participan en la intermediación más de 1000 puestos de atención, pertenecientes a dependencias públicas y organismos no estatales (ver cuadro 2 al final de este capítulo).

Los cambios recientes denotan el interés de los países por modernizar estos servicios y hacerlos asequibles no sólo a los trabajadores del sector formal, sino también a quienes desarrollan actividades informales, principalmente de autoempleo.

2.2 Capacitación para el trabajo

Antecedentes

Todos los países de la región cuentan desde fines de la segunda guerra mundial con sistemas nacionales de capacitación vocacional de carácter público y privado, cuya complejidad y grado de desarrollo varían. En su gran mayoría se trató en su origen de sistemas financiados con recursos públicos y operados por dependencias gubernamentales, ya sea los Ministerios del Trabajo, de Educación o Institutos Nacionales de Capacitación.

La historia de estas instituciones se inscribe en la estrategia de desarrollo industrial que prevaleció en el período comprendido entre la posguerra y los años setenta. Los centros de capacitación vocacional estaban destinados a la formación acelerada de personal para la industria naciente, el comercio y los servicios, así como para ayudar a la población proveniente del campo a adecuarse al medio urbano. Este es el caso, por ejemplo, del Sistema S de Brasil, conformado por el SENAI, el SENEC, organismos descentralizados vinculados a agrupaciones empresariales de distintos sectores. En Chile existían instituciones como el SERCOTEC y más tarde el INCAP (Instituto Nacional de Capacitación Profesional) dedicados a la formación de personal para la industria, el comercio y los servicios del sector formal. En México funcionaron instituciones como el ARMO (Sistema de Adiestramiento Rápido de Mano de Obra) y una red de centros de capacitación dependientes de la Secretaría de Educación Pública, enfocadas a la formación técnica por sector económico.

El surgimiento de los Servicios Públicos de Empleo y Capacitación

Un rasgo común es el surgimiento a mediados de los años setenta de un nuevo modelo de institución, conocida genéricamente como los “servicios públicos de capacitación y empleo”. Su origen se vincula al Convenio Núm. 88 de la OIT, que preveía el establecimiento de dichos servicios, vinculados a los Ministerios del Trabajo, a los que se asignaba un papel importante en la conducción de las políticas de mercado de trabajo.

Surgen así el SINE en Brasil (1976), el SENCE en Chile (1976) y el SNE en México (1978). Sin embargo, pese a su ambicioso cometido en el papel, en la práctica su operación se vio limitada en sus inicios ante la carencia de infraestructura y recursos y la coexistencia de las instituciones públicas tradicionales de formación profesional en las que residía el grueso de la capacitación.

Aun cuando las instituciones de capacitación pudieron operar durante casi tres décadas, en los años ochenta, al sobrevenir la crisis económica que afectó a la región, empezaron a ser cada vez más cuestionados. Por una parte, se criticaba su rigidez y alto costo de operación. Por otra, estas instituciones respondían con dificultad a las nuevas necesidades de equipamiento y personal docente necesario para la formación de recursos humanos para una estructura productiva distinta. Se hacía evidente además, que la capacitación requería contemplar en forma prioritaria a nuevos grupos de población: entre ellos los desempleados, particularmente los jóvenes, los trabajadores desplazados del sector formal y quienes se orientan al autoempleo.

La capacitación como instrumento de política de mercado de trabajo

Durante esta época de severas convulsiones económicas y de gestación de un cambio de modelo de desarrollo, los gobiernos de los distintos países ven en las políticas de mercado de trabajo una nueva opción. Se contempla la posibilidad de transformar a la capacitación en un instrumento de la política social, y se desarrollan programas de capacitación y alivio temporal a quienes habían perdido su fuente de trabajo o tenían dificultades para conseguirlo. Surgen programas con un enfoque distinto, orientados no tanto a la capacitación vocacional tradicional, sino a nuevas formas de capacitación y readiestramiento a desempleados en busca activa de trabajo.

Se gestan reformas radicales en los sistemas de capacitación existentes en la región, en las que, entre otros factores, se busca diversificar sus fuentes de ingreso, transformarlos en conductos para distribuir subvenciones temporales a población desempleada, fundamentalmente a grupos de población en riesgo. Algunas instituciones desaparecieron en este proceso y otras experimentaron cambios profundos, tendientes a una mayor descentralización, como el INAFORP en Panamá, el INDOTEP en la República Dominicana, o el SENA en Venezuela (Márquez, 2001b). Dentro de este proceso de transformación, los nuevos *servicios públicos de empleo* son objeto de modernización e impulso, con apoyo en recursos públicos y de organismos internacionales.

Nuevos enfoques

A fines de la década de los ochenta se introducen nuevos enfoques en los contenidos y orientación de la capacitación en los programas de mercado de trabajo.

- Se pretende pasar de esquemas de corte general a programas focalizados hacia trabajadores con dificultades especiales de inserción y hacia las empresas de menores recursos.
- Se busca atender nuevas demandas, tales como la reconversión laboral, la formación profesional para el autoempleo y la microempresa, las necesidades de personas con discapacidad y otros grupos sociales vulnerables, entre ellos los jóvenes que buscan su primera inserción al mercado de trabajo o las mujeres jefas de hogar.
- Se introducen en varios países las becas individuales de capacitación, como un alivio temporal al desempleo mediante subvenciones para su alimentación, o para el transporte, así como otras prestaciones, entre ellas seguros de vida, guardería para madres en capacitación y otras.
- Se vincula la capacitación a proyectos económicos y sociales y se pretende integrarla a la intermediación laboral y a los esquemas de seguro al desempleo.
- Los programas de mercado de trabajo se apartan de la impartición directa de capacitación y se recurre a la contratación de cursos entre instituciones públicas y privadas con base la demanda, propiciando la competencia entre los entes capacitadores. Con frecuencia los nuevos programas fueron lanzados como proyectos piloto y posteriormente se consolidaron y extendieron a núcleos de población más amplios.

Surgen así programas de capacitación que rompen con las experiencias del pasado. Tal es el caso, por ejemplo del PLANFOR en Brasil, el programa Chile Joven, enfocado a población joven en desventaja en Chile, o el PROBECAT y el CIMO en México, el primero de ellos orientado a población en busca activa de trabajo y el segundo a trabajadores en activo en pequeña y micro empresa (ver cuadro 3 al final de este capítulo).

El PLANFOR en Brasil

En Brasil, se pretendió realizar una revolución al sistema de capacitación, centrada hasta entonces en las instituciones del sistema S, al transitar al PLANFOR en 1996. Este plan es apoyado con recursos de un fondo financiero (Fondo de Amparo al Trabajador), administrado de manera tripartita, y constituido por impuestos a la facturación de las empresas, contribuciones sobre el salario de los trabajadores y deducciones al impuesto sobre la renta. Entre 1995 y 2001 pasó de poco más del 1% a 0.76% del PIB.

El PLANFOR se ideó con una estructura altamente descentralizada de vinculación con los institutos de capacitación del sistema S (de larga tradición), universidades públicas y privadas, la red pública de enseñanza técnica, así como escuelas de sindicatos de trabajadores o agrupaciones empresariales. Al igual que otros países de la región procuró abarcar a un grupo más amplio de la población, especialmente a los desempleados, trabajadores en riesgo de desocupación, productores de micro y pequeña empresa y autoempleados. Entre 1996 e 2001 capacitó a 11 millones de trabajadores.

PROBECAT y CIMO en México

En México surgieron dos nuevos programas: PROBECAT y CIMO⁴. El primero de ellos se orientó a población desempleada en busca activa de trabajo y el segundo a trabajadores y pequeños

⁴ Estos programas, hoy conocidos como SICAT y PAM surgen en los ochenta en muy pequeña escala, pero adquieren su dimensión actual en los noventa (Samaniago, 2002).

empresarios activos en micro y pequeña empresa. Ambos recibieron apoyo técnico y financiero de organismos internacionales. El PROBECAT fue el primero en su tipo que ofreció becas de capacitación de corto plazo a desempleados e inició la práctica de concertar cursos con centros de capacitación públicos y privados. Inicialmente se ofrecían dos modalidades: la impartida exclusivamente en los centros escolares y la de carácter mixto, que incluía además un periodo breve de prácticas en empresas. Este programa observó un crecimiento impresionante en los noventa y fue uno de los principales instrumentos de apoyo al trabajador desempleado utilizados por el gobierno durante la crisis de 1995.

El CIMO, por su parte, ofrece asesoría técnica y capacitación a los trabajadores en activo y empleadores de la pequeña y mediana empresa y fomenta la introducción de sistemas de calidad y productividad. Se inició como un proyecto piloto, y su diseño y operación contó con el apoyo de organismos internacionales, en una experiencia novedosa dentro de este tipo de programas en América Latina. Se ideó con carácter demostrativo para ser apoyado y multiplicado por las propias organizaciones empresariales.

Chile Joven

Durante la década de los años noventa, ante el crecimiento económico elevado y la baja tasa de desempleo, el énfasis se centró en los trabajadores más vulnerables. Aquellos que no se beneficiaban del crecimiento económico ni de la estabilidad de precios y en los que las tasas de desempleo seguían siendo elevadas. Se crearon programas para atender a nuevas modalidades de trabajo (trabajadores eventuales) y a trabajadores insertos en sectores de actividad económica declinantes o muy afectados por la modernización y la apertura hacia el exterior. Se intentó llegar con las acciones de capacitación y empleo a las actividades informales, de las microempresas y a franjas productivas afectadas por la repercusión de la crisis asiática en Chile.

Con el apoyo del BID, el SENCE dio inicio en 1994 a un programa orientado a contener el alto desempleo y baja participación de la población joven en desventaja (García-Huidobro, 2002). Su diseño se apartó en forma radical de los esquemas de capacitación anteriores, al poner bajo el control del Ministerio del Trabajo un fondo destinado a financiar la contratación de capacitación en centros públicos privados o del sector educativo, propiciando un sistema de competencia entre los proveedores de la capacitación. Los cursos comprendían una parte impartida el centro de capacitación y prácticas de trabajo en empresas asociadas al programa. Se introdujo además un incentivo a los entes capacitadores en función de los índices de colocación de sus egresados.

El éxito del sistema radicó en que permitía el acceso a los equipos utilizados por el sector productivo, sin costo para el programa, cursos acordes en orientación y contenido a los demandados por el aparato productivo, así como un incremento considerable en la tasa de colocación de los egresados. Fue en razón de estos resultados que el programa fue rápidamente adoptado por otros países, entre ellos, Argentina y Perú (Márquez, 2001b).

Certificación de competencias laborales

Otra innovación en los sistemas de capacitación introducida en América Latina en los años noventa en algunos países fueron los sistemas de certificación de competencias laborales. Se trató de mecanismos de credencialización de habilidades y conocimientos, independientemente de si éstos hubiesen sido adquiridos en la escuela o en el trabajo, con objeto de hacer estas habilidades y conocimientos portables con valor para el trabajador y para el empleador.

Reflexiones

Los esquemas de capacitación en toda América Latina se encuentran en una etapa de cambio acelerado en la que se observa una transformación permanente en el marco institucional, así como

en los programas y grupos de focalización. Es ésta hoy en día la política activa de mercado de trabajo a la que se orientan más recursos y una de las áreas en la que se han concentrado los principales esfuerzos de medición del desempeño y evaluación de impacto en la región.

2.3 Creación de empleo

Dentro de los programas de creación de empleo se contemplan dos vertientes: la de creación directa de empleo por parte de los gobiernos mediante programas de obra pública y la de creación indirecta de empleo a través de subsidios a las empresas.

2.3.1. Creación directa del empleo

Panorama general

Durante los años ochenta los programas de empleo temporal fueron un instrumento bastante utilizado en la región. Se les usó ante las crisis de esa década, así como para amortiguar los efectos de los programas de ajuste y estabilización macroeconómica. Entre los programas más sobresalientes de este tipo por su dimensión, se encontraban los Frentes de Trabajo de Brasil, el Programa de Ocupación para Jefes de Hogar de Chile, el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal de Perú y el Plan de Empleo de Emergencia de Panamá (Márquez, 2000). Sin embargo, muchos de los programas de creación directa de empleo en América Latina y el Caribe fueron sustituidos por otros esquemas y a los programas que permanecen se les ha dado un enfoque más selectivo hacia grupos determinados de población. Este es el caso del Programa TRABAJAR en Argentina y del Programa Especial de Empleo Temporal en México, que constituyen los dos de mayor cobertura en la región.

Este viraje es consistente con la experiencia internacional fuera del área latinoamericana y caribeña. Entre los países de la OCDE, por ejemplo, el peso de estos programas solía ser mayor hace algunos años, sin embargo en la actualidad está disminuyendo. Muchos de ellos desaparecieron en los años ochenta y los que han permanecido se enfocan a los desempleados de largo plazo o a otros grupos que enfrentan severas dificultades para encontrar empleo (OCDE, 1993).

A continuación se hará referencia, de manera ilustrativa, a algunos de estos programas (ver cuadro 4 al final de este capítulo).

Programa Especial de Empleo Temporal (PET) en México

A mediados de la década de los noventa, a fin de contrarrestar los efectos de la crisis económica de 1995, se puso en práctica en México el Programa de Empleo Temporal (PET), con objeto de apoyar proyectos de carácter ambiental, rural y de infraestructura productiva en zonas rurales marginadas. De 1995 al año 2001 se han generado 6.9 millones de empleos. El total de recursos canalizados al programa ascendió a aproximadamente 2 mil 100 millones de dólares, lo que se traduce en un costo promedio de 304 dólares por empleo temporal generado. En ese año cubrió al 11% de la población económicamente activa que habita en localidades de menos de 2,500 habitantes.

Los principales mecanismos del PET para asegurar la autoselectividad son el establecimiento de un tope anual de jornales por individuo (88 jornales para el año 2002), la fijación de una remuneración monetaria equivalente al 90% del salario mínimo regional más bajo en el país y la estacionalidad de los recursos, al procurar que más del 60% del presupuesto se aplique en los meses de más baja actividad agrícola.

Programa TRABAJAR en Argentina

En el caso argentino, en 1995 con el propósito de hacer frente a la crisis económica, se pusieron en práctica varios programas emergentes de empleo (Programa de Desarrollo del Empleo Local, Programa Trabajar, Programa de Servicios Comunitarios y el Programa Nacional de

Reforestación Intensiva) financiados con el impuesto sobre nóminas, a través del Fondo Nacional de Empleo (Márquez, G., 2000). Los apoyos se orientaron a pequeñas obras públicas intensivas en mano de obra, tales como infraestructura social, caminos y sistemas de sanidad. La administración de los programas corrió a cargo tanto de las autoridades locales y federales como de organizaciones de la sociedad civil. Dentro de estos programas, el más importante ha sido Trabajar, mismo que desde 1996 cuenta ya con tres versiones.

En total, se ha beneficiado alrededor de un millón de trabajadores, con una erogación estimada de 383 millones de dólares para el lapso agosto 1998-octubre 2001 (donde el 86% de dichos recursos fueron aportación directa del gobierno y el resto por parte de los propios beneficiarios u organizaciones no gubernamentales.

La población meta está constituida por trabajadores/as desocupados/as en situación de pobreza, tanto urbanos como rurales, con baja calificación laboral y serias dificultades para insertarse en el mercado laboral. Para 2001 dicha población ascendía a 1.4 millones de personas. Los principales mecanismos de autoselección del programa son la fijación de un salario tope de 200 dólares por mes, por una jornada de trabajo de 6 horas diarias, durante un lapso de 3 a 6 meses por año, esto es, una dedicación completa de 132 horas mensuales. El programa se orienta hacia las áreas más marginadas y la jornada anual de trabajo está acotada.

Programas de creación directa de empleo en Chile

En el caso de Chile, el Programa de Empleo Mínimo que operó entre 1975 y 1988, se orientó a generar empleo a favor de los trabajadores desplazados del sector público y a absorber a una parte de los trabajadores desempleados durante el período de ajuste (García-Huidobro, G. op. cit.). Este programa, administrado por las municipalidades, contemplaba la creación de empleos en obras públicas de mano de obra intensiva como la reparación de caminos y escuelas, parques, proyectos forestales y otras. En 1983 alcanzó su máximo nivel cuando llegó a cubrir el 13% de la población económicamente activa, es decir, a más de 500 mil trabajadores (Márquez, G., 2000). Sin embargo, con posterioridad su cobertura se fue reduciendo y para 1988 prácticamente había desaparecido. Dos de los programas de este tipo de mayor cobertura ofrecían salarios de una cuarta parte del salario mínimo, con objeto de enfocarse de manera auto-selectiva hacia los más pobres.

A partir de fines de los años noventa, en el marco de la desaceleración del crecimiento económico, las autoridades volvieron a implementar programas de generación de empleo, principalmente a nivel municipal. En el año 2001 se rediseñó esta política, creando el Programa Pro Empleo, que incentiva la generación directa de empleo a través de dos líneas de acción: Un subsidio para la contratación de mano de obra de parte del sector privado y obras físicas y programas sociales intensivos en mano de obra a nivel comunal (García-Huidobro, op.cit.).

Reflexiones

Del análisis de los programas de apoyo a la creación directa de empleo en Argentina, Chile, Brasil y México se desprenden los siguientes rasgos:

- Surgen como respuesta a crisis económicas agudas a nivel regional o local, como fue el caso de los programas aplicados en Chile a principios de la década de los ochenta o, los de Argentina y México, de mediados de la década pasada. En consecuencia, su orientación inicial fue eminentemente contracíclica.
- Hoy en día se rigen en general por criterios de autoselectividad, buscando incorporar a una población meta que presenta baja probabilidad de inserción laboral, a través de criterios salariales por debajo de los niveles del mercado. Se trata de no generar condiciones de competencia desleal con las empresas ya establecidas.

- Se orientan, por otra parte, a promover la creación de capacidades productivas de los beneficiarios, así como a apoyar el desarrollo de obras de infraestructura productiva (caminos vecinales) y social (reconstrucción de escuelas) en las localidades más pobres.
- Promueven esquemas participativos en las localidades, donde es común encontrar experiencias en las que los beneficiarios, de manera colectiva, deciden hacia qué tipo de obras se deben aplicar los recursos, se ocupan de su supervisión e, incluso, participan en la selección de los propios beneficiarios.

Ante la ausencia de una red de seguridad social a favor de los grupos tradicionalmente marginados, los programas temporales de empleo en la región frecuentemente se han transformado de acciones compensatorias, en programas permanentes destinados a enfrentar los problemas estructurales del mercado laboral. Asimismo, se han convertido en una herramienta pública con alto impacto político. La orientación hacia grupos y regiones específicos ha propiciado que los programas de este tipo sean cada vez más descentralizados, lo que a su vez genera tanto avances en cuanto a la toma de decisiones, como problemas. Entre estos últimos cabe citar los relativos a la coordinación institucional, así como el mayor costo en los sistemas de control y vigilancia en la aplicación de los programas, particularmente cuando se orientan a grupos marginados con escasa capacidad de autodefensa. Cabe señalar, finalmente, que el otorgamiento de prestaciones diferenciales por regiones en el programa TRABAJAR ha generado algunas distorsiones que convendría evitar.

2.3.2 Apoyo a micro y pequeña empresa y al autoempleo

Panorama general

Los programas de apoyo a la micro y pequeña empresa y al autoempleo constituyen una vertiente nueva, que ha adquirido relevancia especial en América Latina en la última década. En años recientes han surgido en todos los países analizados una multitud y diversidad de programas orientados hacia este sector, cuya presencia es crucial en el ámbito productivo y en la generación de empleo en la región.

Esta nueva vertiente representa un cambio radical respecto a la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, en donde la atención se centró en la empresa mediana y grande y en el empleo asalariado. Sin embargo, ante la persistencia del fenómeno del autoempleo y la informalidad en la región, los gobiernos empezaron a reconsiderar a este segmento de la producción y del empleo y a adoptar políticas específicas de apoyo a este sector. Surgieron así Ministerios o dependencias de promoción focalizados a las PYMES, instituciones y mecanismos financieros como los fondos sociales de inversión, esquemas de coparticipación pública y privada de apoyo al empleo y a la capacitación en este tipo de empresas.

Estos programas presentan una variada gama de modalidades, orientadas a fomentar la creación y desarrollo de propuestas productivas e impulsar la consolidación de proyectos exitosos, con alto contenido social. Si bien la mayoría se han enmarcado dentro de la política de fomento económico al sector productivo, o en la de desarrollo social, es importante considerar algunos de estos programas en esta reseña por sus objetivos explícitos o implícitos en la creación de fuentes de trabajo.

Programas de apoyo al autoempleo

Los programas de apoyo al autoempleo en América Latina y el Caribe son también de reciente aparición. En muchos casos se trata de adaptaciones hechas a los programas originalmente enfocados a promoción de capacitación y empleo para trabajo asalariado. En México, por ejemplo, el PROBECAT (hoy SICAT), que imparte apoyos a la capacitación de trabajadores desempleados, diseñó recientemente una nueva modalidad destinada a la capacitación y apoyo financiero a trabajadores que deseaban autoemplearse. El Programa Chile Barrio busca mejorar las

oportunidades de generación de ingresos a través de acciones de capacitación laboral ligadas tanto a alternativas de empleo como de *autoempleo*. Para ello ha establecido dos modalidades de reinserción: *trabajo dependiente* – con contrato promedio de cuatro meses - y *trabajo independiente o por cuenta propia*.

Algunos programas orientados a la microempresa contemplan también vertientes de apoyo al autoempleo, como el caso del Programa Crear Trabajo en Argentina o el FOSIS en Chile. En ambos, una vertiente del programa brinda al beneficiario apoyo mediante subsidio, capacitación, crédito y/o adquisición de bienes productivos, a fin de facilitar su acceso al mundo del trabajo independiente. Chile Joven cuenta también con una modalidad destinada a la capacitación y apoyo económico en varios oficios para jóvenes que deciden independizarse.

Reflexiones

La gran diversidad de programas que ha surgido en la última década orientados a la microempresa y el autoempleo y su variedad de enfoques, hacen imprescindible fortalecer sus instrumentos de supervisión, evaluación y control. Esto cobra mayor importancia ante los montos crecientes de recursos canalizados, su alto grado de descentralización y la necesidad de transparencia y un rendimiento claro de cuentas sobre su administración y su impacto.

Algunas debilidades que se han encontrado en su instrumentación son las de falta difusión de los instrumentos integrales de orientación y apoyo disponibles a los beneficiarios, bajo índice de supervivencia de los proyectos, una atomización excesiva que genera en ocasiones situaciones de duplicidad, competencia innecesaria y confusión entre los beneficiarios finales. Cabe señalar, asimismo, la necesidad de cautela en su aplicación cuando se hace en entornos distintos a comunidades pequeñas, dado que la garantía colateral es la reputación del beneficiario.

2.3.3 Subsidios a la creación de empleo en el sector privado

Panorama general

Estos programas funcionan mediante la reducción de los impuestos a la nómina o a las indemnizaciones por despido a aquellas empresas que contraten nuevos trabajadores en convenios especiales orientados a grupos particulares cuya inserción laboral es difícil. Su presencia es menos frecuente en la región que los programas de obra pública. Los subsidios se canalizan a empresas que contratan a personas que se encuentran en desempleo abierto de largo plazo o a grupos en desventaja. Se distinguen dos categorías: los enfocados a los desempleados en general y los orientados a grupos específicos.

Hasta hace poco Argentina fue el único país que ha utilizado este tipo de medidas a nivel masivo a partir de 1995, en los llamados Contratos de Empleo Promocionales, que fueron cancelados en 1998 ante el descontento y la crítica de los sindicatos, que los asociaba a la estrategia de flexibilización laboral. Consistían en otorgar a las empresas que contrataran nuevos trabajadores una reducción al impuesto sobre las nóminas, con la característica adicional de que los trabajadores contratados bajo esta modalidad renunciaban al derecho de indemnización por despido. Otro esquema utilizado en ese país ha sido el de la “devaluación fiscal” que ha implicado un cuantioso subsidio a todas las firmas registradas, aún cuando no ha sido evaluado su impacto.⁵

⁵ Ante la pérdida de competitividad internacional experimentada por las empresas locales a partir de la sobrevaluación de la moneda local y ante la necesidad de amortiguar el efecto de la apertura no gradual del comercio exterior, las autoridades económicas decidieron compensar “transitoriamente” a dichas empresas, vía reducción de los costos laborales no-salariales (alícuotas de contribuciones patronales, etc.). El efecto inmediato de dicha política ha impactado en el financiamiento de todo el sistema de Seguridad Social, dado que en algunas regiones la proporción del salario que se contribuye ha pasado a significar un quinto de la anterior alícuota. Cabe destacar que este proceso ha sido gradual a lo largo casi una década, ha sido general para todos los trabajadores, y ha acarreado como consecuencia que una parte importante del financiamiento de la Seguridad Social se cubra con recursos no genuinos (aportes del Tesoro, etc.) (Se agradece esta nota de Juan Martín Moreno).

Los subsidios al salario fueron considerados también en Argentina como una forma de apoyar a los trabajadores inscritos en el programa de empleo temporal TRABAJAR a salir del programa y encontrar un empleo regular en el sector privado⁶

Una modalidad distinta es la de subsidios fiscales acreditables contra el pago de impuestos para empresas que realicen programas de capacitación a sus trabajadores. Un ejemplo es el Programa de Franquicia Tributaria, que otorga dicha franquicia a las empresas de menor tamaño que capaciten a sus trabajadores y opera a través de un certificado de ejecución, que se otorga antes o después de realizada la capacitación, el cual es válido como crédito fiscal en la siguiente declaración de impuestos de la empresa. Con este mismo enfoque existe, también el Programa Régimen de Crédito Fiscal para la Pequeña y Mediana Empresa de Argentina y el cupón fiscal para la capacitación brasileño. A partir de 2001, en el marco del Programa Pro Empleo, en Chile se introdujo “la Bonificación al Empleo, que consiste en la promoción de la creación de empleos en el sector privado a través de la reducción de los costos de contratación, asegurando el pleno cumplimiento de las normas laborales y previsionales. Se ofrece una bonificación mensual de hasta un 40 por ciento de un salario mínimo mensual por persona, por un máximo de cuatro meses, más \$50,000 por una vez para financiar costos de capacitación por cada beneficiario.”(García-Huidobro, 2002).

Como puede observarse, los subsidios a la creación indirecta de empleo por parte de las empresas han sido poco utilizados en la región. El caso más conocido es el de Argentina ya mencionado y en el resto de América Latina su uso ha sido esporádico y su cobertura limitada. Entre las razones que pudieron haber influido en esta tendencia está el sofisticado aparato de control que se requiere, por parte de la autoridad fiscal, para su aplicación, así como la experiencia negativa que arrojan las evaluaciones realizadas fuera de la región a este tipo de programas. Estos aspectos se abordan en el capítulo siguiente.

2.4 Compensación al desempleo

Panorama general

Dentro de las llamadas políticas pasivas de mercado de trabajo en el mundo, la más utilizada es el seguro de desempleo. Este tipo de seguros, que en Europa, Estados Unidos y Canadá absorbe la mayor proporción de los recursos destinados al mercado de trabajo, no ha tenido un desarrollo similar en América Latina. Muy pocos países de la región han establecido seguros al desempleo y en los que existen, se enfocan a una parte limitada del trabajo asalariado formal.

Varios son los motivos que han propiciado esta situación, entre ellos:

- *Los cuestionamientos de que han sido objeto los seguros de desempleo en algunos países desarrollados.* Desde hace varios lustros en los países desarrollados, particularmente los de Europa continental se ha dado un fuerte debate en torno a los seguros de desempleo. Muchos países han emprendido reformas con objeto de elevar la tasa de inserción laboral de los beneficiarios y evitar que este tipo de subsidios se convierta en una forma de vida. Estos cuestionamientos han frenado la aparición de seguros en países en donde no existían.
- *El alto costo de la indemnización por despido.* En varios países de la región la fuerte indemnización por despido, con cargo al empleador, ha funcionado de facto como un sustituto del seguro de desempleo⁷. Esta situación, aunada al alto costo laboral no salarial⁸ ha representado un dique para

⁶ El caso del Proempleo se trata con más detalle en el apartado 4.6 del capítulo siguiente.

⁷ Este no es el caso de Brasil, donde las multas por despido injustificado y el sistema de ahorro forzado son complementarios al seguro de desempleo.

⁸ De acuerdo a diversos estudios (Tokman y Martínez, 1999 y Samaniego, 1998), para el conjunto las seis mayores economías de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú), en 1998 el costo laboral no salarial ascendía, en promedio, al 52% del salario.

avanzar en la constitución de un seguro de desempleo, ya que en la mayoría de los casos su financiamiento proviene de contribuciones con base en la nómina.

- *La notoria ausencia de instituciones representativas de los intereses de los grupos de trabajadores excluidos.* En la mayoría de los países de la región los seguros al desempleo surgieron ante la presión de organizaciones de trabajadores del sector formal urbano. Los gobiernos, por su parte, al no contar con un interlocutor de similar peso político, no han contemplado la expansión de la red de protección social al desempleo hacia los grupos no organizados, entre ellos, a la mayoría de los trabajadores rurales y del sector informal. A esta situación se suma la estrechez financiera que han experimentado los países de América Latina en las últimas décadas.

Son, por tanto, escasos los países que cuentan en la región con seguros de desempleo, o que en los últimos años han llevado a cabo medidas tendientes a establecerlos. En general, los seguros de este tipo en América Latina son financiados de manera tripartita, mediante contribuciones con base en la nómina o en otro tipo de impuestos. Esta característica los circunscribe, de hecho, a trabajadores del sector formal, que son los que laboran en empresas registradas que cubren prestaciones y contribuciones al fisco. Su duración es por lo general corta (máximo de 12 meses) y su cobertura, limitada. A continuación se hace un resumen de los casos más ilustrativos (ver cuadro 5 al final de este capítulo).

Brasil

El programa brasileño de seguro al desempleo es el de mayor cobertura en América Latina, ya que en 2001 otorgó prestaciones a 4.7 millones de trabajadores, es decir; a un promedio de 400 mil trabajadores al mes, cerca del 40% de los despedidos sin causa justificada. El actual seguro de desempleo se introdujo en 1986 con el Plan Cruzado⁹, recibió un impulso importante en 1988 y se consolidó en 1990, al crearse el FAT (Fondo de Amparo al Trabajador), que le aseguró una fuente de recursos propios (Ramos, 2002).

Este seguro experimentó una reforma en 1994, al aprobarse una ley que establece al seguro la obligación de otorgar asistencia financiera al trabajador desempleado y auxiliarlo en la búsqueda de un nuevo empleo, a través de la formación profesional y la intermediación. Esta reforma, de las llamadas de segunda generación, se hizo siguiendo la tendencia internacional de lograr una mayor articulación entre las políticas pasivas (especialmente el seguro de desempleo) y las activas (especialmente la intermediación y la capacitación). Sin embargo, en la práctica esta intención se ha dificultado, dado que la operación del seguro está dispersa en distintas instituciones, algunas de las cuales no ofrecen los servicios de capacitación e intermediación.

El perfil de los beneficiarios es de calificación media y alta (educación secundaria o superior) y sólo el 3% de los recursos del seguro de desempleo llega al quintil más bajo en la distribución del ingreso. Puesto de otra manera, el 77% de los desempleados de empresas mayores de cinco trabajadores recibieron en 1993 el seguro de desempleo. La compensación mensual fluctúa de 1 a 3 salarios mínimos, con un tope en la vigencia en la ayuda de 5 meses. Los recursos provienen de un fondo constituido por contribuciones de los trabajadores y de los empleadores, distribuido en cuentas individuales y a un fondo de solidaridad para los trabajadores de más bajos ingresos, al que también aporta el Estado¹⁰.

⁹ Este plan heterodoxo introdujo una nueva moneda y preveía la congelación de precios. Para contener la previsible resistencia de la población, se introdujeron diversas cláusulas, entre ellas, el seguro de desempleo.

¹⁰ Adicionalmente existe un ahorro forzoso exigido al trabajador con el cual se conforma el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio que se financia con depósitos del 8% del salario del trabajador en activo y que puede ser retirado cuando se encuentra desempleado, así como una cantidad no totalmente líquida equivalente la 40% del saldo de dicho fondo que el trabajador puede reclamar en caso de despido injustificado.

Argentina

El seguro de desempleo en Argentina fue establecido por una ley de 1992 que reformó radicalmente este sistema. Se aplica a trabajadores del sector privado formal y otorga beneficios a aproximadamente 300 mil trabajadores al año, que representan el 15% de la cifra oficial de 2 millones de desempleados. Tiene como prestación monetaria hasta un 60% de los últimos ingresos del trabajador, con un rango entre uno y cuatro salarios mínimos, por un lapso entre 17 y 52 semanas, dependiendo del tiempo que el trabajador haya laborado antes de su despido (Mazza, J. 2000).

Una característica adicional de este sistema es que los beneficios van decreciendo progresivamente, con el objeto de alentar al trabajador a buscar empleo. Es operado por la Administración Nacional de la Seguridad Social, de manera descentralizada, a través de 125 oficinas locales en el país. Estas oficinas no tenían hasta 1998 articulación con los servicios de intermediación o capacitación para el trabajo.

Chile

- El programa chileno de seguro de desempleo tiene fundamento en una ley de abril de 2001, en la que se establece el *seguro de cesantía*, que se prevé entre en operación en el último trimestre de 2002. Su cobertura contempla a la totalidad de trabajadores, con excepción de los domésticos. El apoyo monetario previsto es de 37 dólares los primeros 6 meses de desempleo y de 18 dólares los siguientes 6 meses. Esta ley constituye un nuevo avance en la orientación de este tipo de programas en la región. Sus principales características son (Presidencia de la República, 2002):
- El cambio de un esquema de financiamiento estatal por uno tripartita: trabajador (0.6%); empleador (2.4%) y gobierno (subsido variable). Los fondos se canalizarán a cuentas individuales (financiadas por aportaciones del trabajador y de la empresa) y a un fondo solidario responsabilidad del estado con contribuciones del empleador.
- Cuando un trabajador entre en cesantía después de doce meses de cotización, el seguro de desempleo empezará a funcionar con los fondos provenientes de las cuentas individuales y de manera complementaria, con el fondo solidario.
- Para los trabajadores de ingresos más bajos, el Estado junto con el empleador, mediante un fondo solidario, garantizarán un piso de prestaciones mínimas durante los meses que los fondos del trabajador no alcancen a solventar.
- Asimismo, el apoyo económico al desempleado será decreciente y por tiempo limitado, con lo cual se busca inducir su reincorporación al mercado laboral.
- El nuevo seguro pretende cubrir con sus beneficios a todo trabajador regido por el Código de Trabajo. A partir de su entrada en vigor, se incorporan a él todos los trabajadores que inicien nuevas actividades y será opcional el ingreso para los trabajadores con contrato vigente.
- La entidad administradora del seguro fue seleccionada mediante licitación pública.

México

- En México no existe un seguro de desempleo de carácter general para la población asalariada. Únicamente se cuenta con el de *cesantía en edad avanzada* y se experimenta una nueva modalidad, vinculada a los programas de capacitación para desempleados. El primero consiste en un seguro para trabajadores del sector privado que tengan entre 60 a 64 años de edad y queden desempleados. Se trata de una especie de pensión adelantada (un programa similar existe en el Ecuador). Este seguro cubre el 95% de la pensión con una vigencia máxima de 5 años y se financia de manera tripartita¹¹.

¹¹ Existe además un fondo de ahorro para el retiro (SAT) que puede ser utilizado en parte por el trabajador en caso de desempleo.

- La modalidad denominada “Sistema de Apoyo Económico a Buscadores de Empleo” empezó a funcionar como proyecto piloto a partir de 2002 (Diario Oficial de la Federación, 2002). Consiste en otorgar a los trabajadores desempleados del sector privado que acudan a los servicios del SNE y tengan un antecedente inmediato como beneficiarios de la red formal de seguridad social (IMSS), un apoyo anual equivalente a 180 dólares. Se ha empezado a aplicar en las diez entidades federativas que registraron la mayor tasa de desempleo formal privado en el 2001, tiene como meta cubrir a 50 mil desempleados y contempla servicios complementarios de capacitación y apoyo a la búsqueda de empleo.

Barbados

El programa de Barbados se finca en una legislación que data de 1982. Su esquema de financiamiento es bipartita: trabajador (1.5% del salario) y empleador (1.5% de la nómina). Cubre a empleados de 16 a 64 años de edad, por un período máximo de 26 semanas al año. El apoyo monetario es de 60% del último salario en las primeras 10 semanas y de 40% en las restantes 16 semanas y cubre al 60% de la PEA (Márquez, G., 2001).

Uruguay

El seguro de Uruguay tiene su fundamento legal en una ley de 1944, reformada en 1981. Cubre a asalariados privados (excepto trabajadores bancarios, agrícolas y domésticos). En diciembre de 1994 benefició a 24 mil desempleados. El apoyo económico fluctúa entre 50-60% del último ingreso, por un lapso de 26 semanas al año. Se financia en forma tripartita: trabajador (1%), empleador (1%) y gobierno mediante impuestos específicos OIT (2001) y BID (2001b).

Venezuela

En Venezuela existe una legislación de 1990 reformada en 1998 que prevé este tipo de seguro, aunque hasta 2001 todavía no se lograba su instrumentación. Pretende cubrir a trabajadores de los sectores público y privado con contrato fijo y excluye a los trabajadores domésticos. Contempla un esquema de financiamiento bipartita: trabajador (0.7% del salario) y empleador (1.5% de la nómina). El apoyo monetario es hasta del 60% de los ingresos, por un lapso de 13 a 26 semanas por año y establece un mes como período de espera para otorgar el seguro (Márquez, G., 2001 y OIT, 2000b).

Reflexiones

Uno de los retos de América Latina sigue siendo el de crear o revisar las bases los esquemas de protección del ingreso por desempleo, ya que en la gran mayoría de los países existe un vacío en esta materia o se cubre a una parte muy limitada de la población trabajadora.

Es éste un reto considerable, ya que implica desarrollar sistemas que aseguren su viabilidad financiera y los objetivos sociales de protección al desempleo, mediante enfoques más cuidadosamente diseñados que los utilizados por otros países en el pasado. Se trata de evitar efectos no deseados, que puedan generar dependencia en el beneficiario, entorpecer su inserción rápida en el mercado o distorsiones en el funcionamiento del mercado de trabajo.

Implica, por otra parte, buscar esquemas distintos al modelo pensado en función exclusiva del trabajo asalariado de por vida, que dio sustento a la mayoría de los esquemas financieros de seguridad social en el mundo. Hoy día un número cada vez mayor de empleos en la región está surgiendo en ocupaciones no asalariadas y la rotación es mayor.

Cuadro 2
INTERMEDIACIÓN LABORAL EN BRASIL, CHILE Y MÉXICO

	Brasil	Chile	México
Organismos	– SINE Sistema Nacional de Empleo 1976	SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo) 1976	SNE (Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento) 1978
Estructura original	<ul style="list-style-type: none"> – Estructura descentralizada con instancias federal y estatal – Financiamiento público – Atraso tecnológico 	<ul style="list-style-type: none"> – Organismo técnico del Estado – Estructura descentralizada – Relacionado con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social – Coordinación con ofnas municipales de Información Laboral (OMIL) 	<ul style="list-style-type: none"> – Regulado y supervisado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social – Estructura descentralizada – Recursos muy limitados en su origen
Reformas	<ul style="list-style-type: none"> – Fortalecimiento de SINE's estatales 1993 – Apertura a la participación de organismos sindicales y organizaciones no lucrativas en la intermediación – Financiamiento del FAT 1990 – Transferencia de recursos a SINE's estatales con base en criterios de desempeño – 1000 puestos de atención 	Reformas en 1997: <ul style="list-style-type: none"> – Mejora la focalización – Atención a población desplazada que requiere reconversión – Modificación del Sistema de Franquicia Tributaria 	<ul style="list-style-type: none"> – Apoyo del Banco Mundial y del BID en el programa de modernización de los mercados de trabajo – Se renueva su equipo y se establecen sistemas de información – Transferencia a SEE's con base en indicadores de desempeño – Se establecen Comités técnicos tripartitas de supervisión – Se agregan unidades móviles para ampliar cobertura en pequeños poblados
Funciones y programas	– Articulación de políticas activas y pasivas	Entre otros, se ofrecen programas especiales en las siguientes modalidades: <ul style="list-style-type: none"> – Salario Mínimo – Reinserción Laboral – Intermediación SENCE-OMIL – Personas con Discapacidad – Calidad de Capacitación – Infoempleo – Orientación Integral para Liceos Municipalizados 	<ul style="list-style-type: none"> – Ferias de Empleo – Talleres para Desempleados – Bolsas de trabajo <ul style="list-style-type: none"> ○ Chambatel ○ Chabanet ○ Chambapar – Rehabilitación Laboral, Capacitación y Trabajo – Abriendo Espacios – Empresa Incluyente – Caminemos Juntos

Cuadro 3
PROGRAMAS SELECCIONADOS DE CAPACITACIÓN A DESEMPLEADOS EN AMÉRICA LATINA

Evaluación	Argentina	Chile	México	Perú
Programa	PROJOVEN	Chile Joven	PROBECAT (Hoy CICAT)	PROJOVEN
Objetivo	Incrementar las oportunidades de empleo para jóvenes desempleados de 16 a 29 años, de los estratos socioeconómicos de menores ingresos.	Incrementar la probabilidad de inserción laboral para los jóvenes de estratos de bajos ingresos, que enfrentan dificultades de integración económica y social a través de formación para el trabajo, capacitación en oficios y experiencia laboral.	Incrementar la probabilidad de inserción de personas con dificultades para acceder a un empleo, así como a trabajadores en esquemas de suspensión acordada de labores, a cursos de capacitación de corto plazo.	Facilitar el acceso de jóvenes de escasos recursos al mercado laboral formal a fin de brindar capacitación y experiencia laboral que respondan a los requerimientos del sector productivo.
Financiamiento	Gobierno/BID	Gobierno/BID	Gobierno/BID	
Antecedentes	Inicia a mediados de los noventa, a raíz de la crisis y de los altos índices de desempleo en jóvenes.	Inicia en 1994 para contener el alto desempleo en jóvenes	Inicia a mediados de los ochenta y se expande fuertemente y diversifica a raíz de la crisis de 1995	El programa se inicia en agosto de 1996
Beneficios	Se ofrecen programas de capacitación en dos partes: a) una parte teórica de 150 a 200 horas y b) una estadía en una empresa de la misma duración. Se otorga una beca de 4 dólares diarios durante el período de capacitación.	Se ofrecen programas de capacitación en dos partes: a) una parte teórica y b) una estadía en una empresa. Cursos gratuitos; subsidio diario para la colación y movilización; seguro contra accidentes personales; herramientas y materiales; certificado fiscal del SENCE y del organismo capacitador.	Cursos cortos de readiestramiento rápido o de capacitación complementaria. Beca por el equivalente a un salario mínimo regional más gastos médicos. En algunas de sus modalidades ayuda para gastos de transporte. En algunos casos materiales didácticos, o herramientas en la capacitación para el autoempleo.	Se ofrecen programas de capacitación con: a) una de formación técnica de 3 meses y b) una fase de formación laboral remunerada en una empresa, de 3 meses como mínimo, no menor a una remuneración mínima vital y un seguro contra accidentes y enfermedades. Un estipendio para alimentación y transporte durante la formación técnica.
Mecánica operativa	Es promovido por el Ministerio del Trabajo. Los cursos son ofrecidos por instituciones públicas y privadas que compiten en base a propuestas de capacitación. Asimismo, las evaluaciones son subcontratadas a instituciones externas. No se exige a las empresas la contratación de egresados.	El Ministerio del Trabajo financia la contratación de externa de cursos. Éstos se imparten bajo tres modalidades: capacitación y experiencia laboral en empresas; habilitación para la creación de microempresas agrícolas y forestales; aprendizaje alternado.	Es normado por el Ministerio del Trabajo y operado por los gobiernos estatales. Los cursos son ofrecidos por instituciones públicas y privadas que compiten en base a propuestas de capacitación. Asimismo, las evaluaciones son subcontratadas a instituciones externas. Se exige a las empresas la contratación de un 70% egresados cuando se trata de mediana o gran empresa. Otras modalidades son la capacitación para autoempleo y la de empresas en suspensión acordada de labores.	Es promovido por el Ministerio del Trabajo y Promoción Social. Los cursos son ofrecidos por instituciones públicas y privadas seleccionadas que compiten. No se exige a las empresas la contratación de egresados. Plantea la incorporación progresiva de áreas marginales de las principales ciudades. Subsidios a madres para atención de sus hijos.
Evaluaciones analizadas	Aedo y Núñez (ILADES) 2001. De Moura Castro (BID) 1999.	Santiago Consultores Asociados 1998.	Revenga, Riboud y Tan (Banco Mundial) 1992 STPS (1995) CIESA (1998) Wodon y Minowa (Banco Mundial) 1999 Aportela 1999 Calderón y Trejo (BID) 2001	

Cuadro 4
ALGUNOS PROGRAMAS DE CREACIÓN DE EMPLEO EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Evaluación	Argentina	Chile	México
Programa	TRABAJAR	Programa de Empleo Mínimo 1975-1988	PET
Objetivo	Disminuir la pobreza mediante la generación de oportunidades de empleo y el mejoramiento de la infraestructura social en las comunidades pobres.	Absorber a los trabajadores desplazados por el sector público y reducir el desempleo durante períodos de ajuste	Generar oportunidades de empleo e ingreso a la población rural más pobre mediante acciones de desarrollo de capital humano, infraestructura social y productiva, y la preservación del medio ambiente.
Financiamiento	Gobierno/Banco Mundial, a través del Fondo Nacional de Empleo derivado de impuestos a la nómina	Gobiernos municipales	Gobierno federal, estados y municipios
Antecedentes	TRABAJAR I, un programa piloto, se creó en 1996 en respuesta a una crisis económica con tasas de desempleo de más del 17%. TRABAJAR II fue lanzado en 1997 como una versión ampliada y reformada del programa piloto y los proyectos de TRABAJAR III se comenzaron a aprobar en 1998.	Administrados por las municipalidades, alcanzaron su nivel máximo en 1983 cuando llegaron a cubrir al 13% de la fuerza de trabajo. Estos programas se terminaron paulatinamente.	Se creó como respuesta a la crisis económica de 1995 con carácter transitorio. Continúa vigente pero sus objetivos y líneas de acción han cambiado. Hoy se enfoca a atender problemas estructurales que inhiben la generación de empleo e ingreso en zonas marginadas.
Sujetos	Trabajadores desocupados de bajos recursos y escasa calificación laboral, preferentemente jefes o jefas de hogar, que no estén percibiendo prestaciones por seguro de desempleo ni estén participando en algún otro programa del Ministerio.		Población rural en pobreza extrema, mayor de 16 años, constituida por productores rurales, jornaleros con y sin tierra, hombres y mujeres que habiten las áreas rurales de las micro regiones.
Mecánica operativa	El Ministerio financia una ayuda económica no remunerativa de hasta 200 pesos mensuales para personas que trabajen en proyectos de 3 a 6 meses de duración y que tengan por finalidad satisfacer necesidades socialmente relevantes, por medio de la construcción de obras de infraestructura social comunitaria. El Proyecto tiene que ser llevado a cabo por organismos públicos nacionales, provinciales, municipales u ONG's sin fines de lucro, que deberán proveer los materiales, maquinarias, herramientas y la mano de obra calificada necesaria para la concreción de las obras.	Se promovía el trabajo manual con salarios muy bajos a fin de asegurar la autofocalización a los más pobres. El salario pagado equivalía a la cuarta parte del mínimo legal y se orientaba a obras locales de infraestructura con trabajo no calificado	Apoyo monetario, por un máximo de 88 jornales por beneficiario. El monto del jornal equivale al 90% del salario mínimo, se incluye capacitación. Como mínimo 70% de los recursos va a jornales y el resto al pago de materiales, maquinaria y equipo. Proyecto interinstitucional en el que intervienen varias secretarías a nivel federal, los estados y los municipios. También participan en su supervisión comités de beneficiarios.
Evaluaciones analizadas	Una evaluación fue diseñada por Martin Ravallion, del Banco Mundial, e implementada conjuntamente con el equipo del proyecto de Argentina y el Banco Mundial.	Una evaluación realizada por la Universidad de Chile encontró que 32% de los participantes carecía de experiencia laboral y 46% estaban retirados con anterioridad al programa, por lo que no es claro que los participantes hubieran estado desempleados.	Una evaluación de la Universidad de Colima encontró que el 60% de los beneficiarios logró superar la línea de pobreza extrema. Asimismo, se reportan externalidades positivas y alta participación de la mujer.

Cuadro 5
SISTEMAS DE COMPENSACIÓN AL DESEMPLEO EN ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y MÉXICO

Principales características/País	Argentina	Brasil	Chile	México
Marco Legal	Ley de 1960, reformada en 1995	1986, con una reforma constitucional en 1988 que incluye al seguro de desempleo como uno de los derechos laborales	Ley 19.728 del año 2000.	Ley del Seguro Social, 1973 (seguro de desempleo a personas de 60 a 64 años) Reglamento administrativo, 2002 (proyecto piloto vinculado a capacitación)
Fuentes de financiamiento	1.5% de impuesto al salario al empleador y 1.0% al trabajador (Mazza, J. (2000).)	Una proporción de los recursos del FAT (Fondo de amparo al Trabajador) se destina al seguro. El fondo se alimenta de contribuciones sobre la facturación. Otra contribución es a través de deducciones al impuesto sobre la renta. El FAT representa el 0.75 % del PIB.	Contribución tripartita basada en el salario, destinada a una cuenta individual de cada trabajador y a un fondo solidario	Tripartita con base en el salario (60 a 64 años) Estatal (proyecto piloto vinculado a capacitación)
Reformas más recientes		En 1994 se articula a las políticas activas de empleo (capacitación e intermediación laboral)	En el 2001 se transforma de un sistema estatal a uno tripartita; se induce a que el beneficiario busque activamente empleo al financiarse la primera fase del desempleo con los ahorros de su cuenta individual.	Introducción en el 2002 del proyecto piloto de compensación a desempleados participantes en programa de capacitación, que tengan antecedentes inmediatos en el IMSS.
Estructura administrativa	Administración Nacional de la Seguridad Social, de manera descentralizada, reportan al Ministerio del Trabajo.	Sistema de administración múltiple. El seguro puede ser cobrado en bancos estatales, cajas federales, oficinas del Ministerio del Trabajo u oficinas del servicio público de empleo SINE's.	La administración de la cuenta individual recae en una sociedad de giro único, fiscalizada por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.	El IMSS administra el seguro de Cesantía en edad avanzada (60 a 64 años) La STPS y SNE administran el proyecto piloto
Cobertura	Trabajadores asalariados del sector formal privado, excluyendo trabajadores doméstico. Existe un esquema distinto para trabajadores de la construcción.	Trabajadores del sector formal en empresas públicas y privadas.	Automática para trabajadores formales públicos y privados que inicien actividades y opcional para trabajadores con contrato vigente al promulgarse la ley. Se exceptúan trabajadores domésticos.	Trabajadores sector formal privado (60 a 64 años) inscritos en el IMSS. Trabajadores sector formal privado en diez estados (proyecto piloto)

**Cuadro 5
(Continuación)**

País	Argentina	Brasil	Chile	México
Monto y duración de los beneficios	60% de los ingresos con un rango entre uno y cuatro salarios mínimos, por un lapso entre 17 y 52 semanas.	En promedio 1.5 salarios mínimos, con una duración máxima de 5 meses	37 dólares los primeros 6 meses de desempleo y de 18 dólares los siguientes 6 meses.	Considera un apoyo anual equivalente a 180 dólares (Proyecto piloto).
Cifras de atención	En 1998 benefició a 87 mil 500 desempleados al mes en promedio.	Cubre a 4.7 millones de trabajadores y otorga beneficios al 40% de los desempleados sin causa justificada en 2001.	Otorgará sus primeros beneficios a partir de septiembre de 2003. Se espera una cobertura de entre 300 mil y 450 mil beneficiarios.	19% Cifra meta para el año 2002, en relación al conjunto de desempleados que califican para el proyecto piloto en las diez entidades federativas seleccionadas.

IV. Evaluación de las políticas de mercado de trabajo en América Latina

1. Panorama general

Los primeros programas enfocados al mercado de trabajo en América Latina no contemplaban en su diseño la evaluación sistemática. El interés por evaluar dichos programas y hacer transparentes sus resultados adquiere fuerza en la década de los años noventa.

Las metodologías de evaluación utilizadas en América Latina se han ido refinando, al tiempo que se construyen y consolidan las bases de información, como una necesidad paralela a la operación misma de los programas. Éste ha sido un proceso simultáneo al fortalecimiento de los sistemas de monitoreo, previstos en muchos casos por las propias leyes que regulan la operación de estos programas.

Sin embargo, aunque la práctica de la evaluación ha avanzado de manera notoria en los últimos años, aún se advierten limitaciones importantes y continúa el proceso de búsqueda de los mejores métodos y criterios. A continuación se hará referencia a los estudios más relevantes de evaluación dentro de la región, de acuerdo a las más importantes modalidades que han adoptado las políticas de mercado de trabajo.

2. Evaluación de programas de intermediación laboral

A diferencia de los países más desarrollados, en América Latina se advierte una carencia significativa de estudios de evaluación de los servicios de intermediación laboral. En el contexto internacional diversos estudios recientes han demostrado que, dentro de los programas de mercado de trabajo, las acciones específicas enfocadas al apoyo a la búsqueda de empleo constituyen una de las medidas más efectivas, en términos de su costo.

Los servicios de intermediación han sido objeto de evaluaciones de seguimiento o de desempeño por parte de los organismos ejecutores, sin embargo, es notoria la ausencia de evaluaciones de impacto o de costo-beneficio. Cabe mencionar la excepción de Brasil, donde además de un esfuerzo por dar rigor a la evaluación de desempeño, se advierte la presencia de un primer ejercicio de evaluación de impacto.

Brasil

Brasil cuenta con un esquema de evaluación institucional en el ámbito de la intermediación, que cubre tanto la evaluación de desempeño como la de impacto. En el caso de la primera, el Ministerio de Trabajo y Empleo encomendó a un equipo técnico interno el diseño de un conjunto de indicadores de gestión.¹² Sin acudir a referencias internas o internacionales en esta materia, se elaboró una serie de indicadores que divulga regularmente el Ministerio. Se trata de parámetros útiles para indicar a los gestores de política la calidad de su programa y advertir sobre posibles o necesarias alteraciones a su diseño (Ramos, 2002).

Los indicadores mencionados no miden, sin embargo, las repercusiones de la intermediación sobre el mercado de trabajo. Este impacto fue explorado por una investigación externa (FIPE/USP-IPEA, 2000) que partió de la Encuesta Mensual de Empleo, con información longitudinal. Los resultados, sin embargo, no fueron muy alentadores. De las seis regiones metropolitanas, en sólo dos (Salvador y Belo Horizonte) los individuos que recibieron algún servicio de intermediación tuvieron una mayor probabilidad de estar ocupados; sin embargo, el impacto fue mayor en la probabilidad de obtener un empleo formal. Los autores concluyen que la intermediación no es estadísticamente, significativa en la probabilidad de encontrar empleo; sin embargo, sí resulta importante en la calidad del empleo encontrado.

3. Evaluación de programas de capacitación para el trabajo a población desempleada

Los programas de capacitación a desempleados, grupos vulnerables y población en riesgo constituyen la vertiente que ha acaparado la atención de los ejercicios de evaluación en América Latina y donde la medición de impacto ha acumulado mayor experiencia.

Varios de los estudios analizados han utilizado metodologías de vanguardia, principalmente el análisis contrafactual, que utiliza grupos de control y técnicas cuasi experimentales, en particular, los financiados por organismos internacionales como el Banco Mundial o el BID, que han contribuido activamente a la difusión de estos nuevos enfoques. En algunos países, pese al interés que se advierte por la evaluación por parte de las propias instituciones ejecutoras de los programas, ésta continúa limitándose básicamente al monitoreo.

¹² En el documento denominado “*Relatoría de Evaluación del Sistema Nacional de Empleo*”.

A continuación se ilustran tres experiencias distintas en el caso de programas de capacitación en Brasil, Chile y México.

Brasil

El PLANFOR (1996) fue el primer programa social que explícitamente contempló la evaluación, sin ser una condición impuesta por organismos financieros internacionales, ni constituir una tradición en el país. En una primera etapa (1996-1999) las evaluaciones estaban basadas casi exclusivamente en análisis descriptivos y, cuando mucho, incluían comparaciones *ex ante* y *ex post* entre los beneficiarios¹³. No era posible discernir qué parte del éxito o del fracaso correspondía al programa y qué parte al contexto. La principal crítica a estas evaluaciones reside en que en la inmensa mayoría de los casos no consideraron la experiencia internacional disponible en materia de técnicas más rigurosas de evaluación, el carácter altamente subjetivo de algunos de los indicadores escogidos y la diversidad de los mismos (Ramos, 2002).

Ante las limitaciones en las evaluaciones existentes y la extrema diversidad de enfoques, a partir de 1999 las autoridades del trabajo emprendieron una “*evaluación de las evaluaciones*”, a raíz de la cual se emitieron lineamientos y recomendaciones a los entes evaluadores y ejecutores, en una significativa ruptura con las prácticas en esta materia. Entre otros aspectos, se estableció un núcleo mínimo común, se precisaron aspectos conceptuales, como la división entre el monitoreo o acompañamiento de la ejecución (avance físico, financiero y formas de ejecución de los programas) y la evaluación propiamente dicha, orientada a medir el impacto del programa y realizada por entes externos a los órganos ejecutores.

Para la segunda etapa del proceso de evaluación (2000-2002) se recomendó el uso de tres grupos de indicadores: los de eficacia, para determinar si los objetivos y efectos esperados de un programa han sido alcanzados, los de eficiencia, para examinar si los objetivos y los efectos esperados se obtuvieron a un costo razonable y los de efectividad social para considerar las repercusiones sobre un conjunto más amplio que los sujetos directamente beneficiados.

Varios aspectos continuaron, sin embargo, evidenciando una cierta fragilidad. En primer lugar, la multiplicidad de indicadores, que además de problemas inherentes a su cuantificación, tiende a confundir más que a ilustrar. Un segundo aspecto está vinculado al carácter poco cuantificable y útil de ciertos indicadores. Una tercera observación se refiere a la falta de referencias respecto a la experiencia internacional y a la ausencia de lineamientos para la introducción de grupos de control (Ramos, 2002).

Chile

Las primeras evaluaciones de los programas de capacitación y empleo en Chile comienzan en los años noventa. Inicialmente se trataba de evaluaciones de desempeño y monitoreo, que ponían énfasis en las características de los beneficiarios, el comportamiento de los entes ejecutores de los programas y en las percepciones de su utilidad desde la perspectiva de los usuarios.

A partir de mediados de la década de los noventa y como resultado de la cooperación internacional, se iniciaron estudios de evaluación y seguimiento de los programas de capacitación y empleo mediante metodologías modernas de evaluación de impacto y de costo beneficio. No obstante, el uso del análisis contrafactual y de otras técnicas recientes no parece ser todavía una práctica sistemática. En el año 2001, por ejemplo, García-Huidobro, (2002) cita nueve evaluaciones realizadas ese año a programas de capacitación y empleo financiados con recursos públicos bajo enfoques que no consideran su impacto, su costo-beneficio, o los abordan sin suficiente rigor. En

¹³ Ramos (2002) reporta la existencia de un estudio para el estado de Minas Gerais, realizado por Rios Neto y de Oliveira (1996) que utiliza el análisis contrafactual. Sin embargo, constituye una excepción.

general, examinan más bien aspectos de desempeño, como son cobertura, focalización, gestión, logros, así como aspectos administrativos.

Cabe señalar, sin embargo, que algunos programas de nueva generación, como el programa Chile Joven orientado a jóvenes de familias pobres con problemas de integración social y económica, han sido evaluados recientemente utilizando métodos de medición de impacto y estudios de costo-beneficio. Uno de los estudios consultados (Bravo y Contreras 2000) pretende ofrecer evidencia sobre la introducción de un incentivo monetario a los organismos de capacitación por cada beneficiario colocado. Utiliza un método experimental en el que se conforma un grupo de tratamiento con los beneficiarios de la fase II y un grupo de control con beneficiarios de la fase I. Se encuentra un impacto positivo asociado a la reforma. Se trata de una experiencia novedosa no sólo en el país sino en la región, por ser uno de los muy pocos casos encontrados donde se utilizó el método experimental natural.

Otro estudio (Santiago Consultores Asociados, 1998) tuvo por objeto medir el impacto del programa en su segunda fase, en relación a la inserción laboral y estudiantil, el nivel de satisfacción y la integración social de los participantes. Utilizó para ello una combinación de metodologías cualitativas (entrevistas a profundidad, paneles de expertos y grupos focales), con enfoques cuantitativos de impacto, a través del método cuasi experimental. Sus resultados arrojaron impactos positivos en la inserción de los beneficiarios en empleos formales; no se observaron impactos en el salario, a excepción de los egresados en ocupaciones informales, y un impacto marginal en el nivel de inserción estudiantil de los beneficiarios.

México

Las primeras evaluaciones de impacto en México datan de principios de los años noventa, cuando bajo los auspicios del Banco Mundial, se lleva a cabo la primera evaluación del PROBECA (hoy SICAT) por personal de dicho organismo (Revenga, Riboud y Tan 1992). Se trata de un trabajo pionero que utiliza metodologías de medición de impacto y sienta las bases para estudios posteriores.

Entre 1992 y el año 2001 se tuvo acceso (Samaniego, 2002) a siete evaluaciones al programa en las modalidades de capacitación mixta y escolarizada¹⁴. En ellas se utiliza el análisis contrafactual como el enfoque más común para la medición de impacto. El método preferido es el cuasi-experimental, mediante diversas técnicas de apareamiento y control de sesgo por selectividad.

Los impactos más comúnmente estimados fueron los relativos a empleo e ingresos. Las variables utilizadas para medir el impacto en el empleo fueron: el tiempo requerido para conseguir un empleo después de la capacitación; la probabilidad de estar ocupado a 3, 6, 9 y 12 meses después de la capacitación; la dinámica de reempleo y el tiempo total de ocupación en el año posterior a la capacitación. En materia de ingresos se consideró el ingreso mensual posterior a la capacitación, el salario medio por hora, el número de jornadas trabajadas al mes y su duración.

Una evaluación reciente (Calderón y Trejo, 2001) consideró no sólo la duración del desempleo, sino la dinámica de re-empleo y los efectos de la capacitación los calculó por género y otras características observables de los becarios, así como por regiones, modalidades de la capacitación y tipos de instituciones en el caso de la capacitación escolarizada. Esto da una mayor riqueza a las recomendaciones del estudio. Sin embargo, utiliza una base de datos de 1993-1994, es decir, tiene 7 años de retraso.

¹⁴ Revenga, Riboud y Tan (1992), STPS (1995), CIESA (1998), Aportela, F. (1999), Wodon, Q. y Minowa, M. (1999), Calderón y Trejo (2001) y GEA (2001).

La crítica a estas experiencias es que mientras que en los dos primeros casos se tuvo acceso a información reciente, el grado de cercanía al programa por parte de los evaluadores no permite garantizar la independencia deseable respecto al ente operador. En otros tres casos, si bien se asegura la independencia del ente evaluador, la dificultad de acceso a información actualizada y la lejanía del período analizado les restan utilidad práctica y confieren a los estudios más bien el carácter de ejercicios académicos, de los cuales se desprenden aportaciones importantes, pero no retroalimentan de manera inmediata a los operadores del programa.

Resultados más relevantes

Cinco de las evaluaciones arrojan efectos positivos en empleo y salarios para los beneficiarios en comparación con el grupo de control. Dos de los estudios no son tan positivos: el de Wodon y Minowa (1999) encuentra que el costo-beneficio del programa es negativo y no observa efectos positivos en empleo o salarios. El de GEA (2001) sólo encuentra efectos positivos en empleo en siete estados. Un punto de coincidencia en las distintas evaluaciones efectuadas es la obtención de los impactos muy distintos por modalidad de la capacitación, por área geográfica, por tipo de institución capacitadora y por características observables de los beneficiarios.

De los estudios se desprende que la capacitación acompañada de prácticas en las empresas es significativamente más efectiva en términos de su impacto en empleo y salarios y cuatro de los seis estudios encuentran que la capacitación parece ser más efectiva para acortar la duración del desempleo en mujeres, mientras que uno de ellos –el de 1992- encuentra una mayor efectividad en hombres.

Dos de las evaluaciones (STPS, 1995) y (Wodon y Minowa, 1999)¹⁵ utilizan idéntica información estadística para igual período y llegan a conclusiones diametralmente diferentes, al introducir controles adicionales al sesgo por selectividad. Esto sugiere la necesidad que las estimaciones de impacto sean corroboradas mediante metodologías alternas como base para poder emitir recomendaciones sólidas a las entidades operadoras.

Fortalezas y debilidades

En los programas de capacitación de nueva generación que surgen en los noventa se ha concentrado la atención en materia de evaluación de impacto en la región. En esta materia se encontró un buen número de ejercicios que hacen uso de metodologías de impacto en países como Argentina, Chile, Colombia, México y Perú, que revisten mayor rigor que las evaluaciones del pasado.

Cabe señalar, sin embargo, que los estudios realizados tienen también diversas limitaciones. Una de ellas parte de la insuficiencia de bases de información que no puede ser suplida por el uso de métodos estadísticos y econométricos¹⁶. En otros casos estas evaluaciones han sido promovidas por organismos financieros internacionales o por centros académicos, sin embargo, no forman parte del proceso institucional de evaluación del programa y sus resultados no son considerados por los entes ejecutores, sino que constituyen con frecuencia aportaciones al enfoque teórico, o recomendaciones de carácter extemporáneo para la toma de decisiones.

¹⁵ El estudio de Wodon, Q. y Minowa M. (1999) del Banco Mundial replica la evaluación realizada por la STPS en 1995 con cambios en la metodología utilizada por el propio Banco Mundial desde 1992 y encuentra resultados distintos a todos los estudios realizados con anterioridad.

¹⁶ Ver Heckman, La Londe y Smith (1999).

Cuadro 6

**EVALUACIONES DE IMPACTO A PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN A
DESEMPLEADOS EN AMÉRICA LATINA**

ARGENTINA	PROJOVEN
De Moura Castro (BID) 1999	
Metodología:	Se intentó un análisis cuasi-experimental, sin embargo se encontraron problemas en la selección de la muestra
Resultados:	La práctica en empresas reduce el desencuentro entre oferta y necesidades de las empresas Dados los problemas de selección en grupos de control, no se puede emitir juicio respecto a índices de colocación, sin embargo, se estiman menores que los que señala el programa. Impactos positivos en ingresos Los cursos a la medida tienden a ser más onerosos El programa no fue pensado como programa masivo
Elías et al. 2001	
Metodología:	Cuasi-experimental. Diferentes técnicas de apareamiento.
Resultados:	El principal impacto positivo es en salarios Incremento de cerca de 10% en salarios Impacto más elevado en salarios de mujeres Impacto reducido y poco significativo en probabilidad de inserción laboral Costo-beneficio: Tasas de retorno entre 2.4 y 7% si se supone que los efectos del programa duran cinco años.
Aedo y Núñez (ILADES) 2001	
Metodología:	Cuasi-experimental. Técnicas de estimación más estrictas.
Resultados:	Impactos positivos en ingresos para hombres jóvenes y mujeres adultas Impacto en empleo positivo sólo para mujeres adultas Costo-beneficio positivo después de 9 años de impacto en ingresos
CHILE	
CHILE JOVEN	
Santiago Consultores Asociados 2001	
Metodología:	Cuasi-experimental, combinado con información cualitativa.
Resultados:	Impacto positivo en la probabilidad de inserción laboral de los beneficiarios Impacto positivo en la formalidad de los empleos El impacto en ingresos sólo fue positivo en la modalidad FT (formación de jóvenes para el trabajo), no en el caso del aprendizaje alternado o la experiencia laboral en empresas.
Bravo y Contreras 2000	
Metodología:	Experimental. Técnicas de apareamiento
Resultados:	Impacto de la introducción de un incentivo monetario a los organismos de capacitación por cada beneficiario que realice su experiencia de capacitación bajo contrato: <ul style="list-style-type: none"> - Impacto de 8% por el incentivo monetario - Disminución en tasas de deserción - Incremento en 13% en tasas de colocación
CHILE	Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos
Geo Consultores 2000	
Metodología:	Cuasi experimental, combinado con información cualitativa
Resultados:	<ul style="list-style-type: none"> - No es posible verificar algún efecto en el salario de los egresados - Aumenta las posibilidades de acceso al trabajo, pero no crea puestos de trabajo - La inversión se recupera más rápido en mujeres, personas en los sectores de construcción y servicios y personas en la región Metropolitana - Se recomiendan cambios en el sistema de supervisión y en el proceso de transferencia de fondos a las instituciones ejecutoras
MÉXICO	
PROBECAT	
Revenga, Riboud y Tan (Banco Mundial) 1992	
Metodología:	Cuasi-experimental
	<ul style="list-style-type: none"> - Impactos dispares entre distintos grupos sociodemográficos. Se señala que los criterios de elegibilidad pueden tener efectos importantes en la efectividad-costo del programa - Reducción de la duración del desempleo en becarios con experiencia laboral (hombres y mujeres) - Incremento en la probabilidad de empleo después de la capacitación (más en hombres) - Incremento en los ingresos en hombres, pero no en mujeres - Rentable de acuerdo a la evaluación costo-beneficio

STPS 1995	
Metodología:	Cuasi-experimental
Resultados:	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción del tiempo de búsqueda respecto al grupo de control - Efectos más favorables en mujeres en cuanto a mejoramiento de niveles de empleabilidad - Aumento en los niveles de ingreso y jornadas de trabajo para la mayoría de los grupos sociodemográficos - Los capacitados en la modalidad mixta tardan menos tiempo en emplearse - Las mujeres no se ven favorecidas en ingresos - La capacitación mixta resultó ser más rentable - Programa rentable de acuerdo a la evaluación costo-beneficio
CIESA 1998	
Metodología:	Cuasi-experimental
Resultados:	<ul style="list-style-type: none"> - Empleabilidad de los becarios significativamente más alta que la del grupo de control - Beneficia en particular a mujeres jóvenes no casadas - Los beneficios del programa se mantienen por largo tiempo - La permanencia de los capacitados en la empresa es alta - Ingreso significativamente mayor que en el grupo de control, particularmente en mujeres - Prestaciones mayores que en el grupo de control - Desde la perspectiva de la empresa, el programa tiene alto grado de pertinencia - Rentable de acuerdo a la evaluación costo-beneficio
Wodon, Q. y Minowa M. (Banco Mundial) 1999	
Metodología:	Cuasi-experimental
Resultados:	<ul style="list-style-type: none"> - No encuentra impacto positivo en empleo ni en ingresos - En la capacitación escolarizada los impactos se desvanecen al utilizar los valores índices de las regresiones PROBIT - En la capacitación mixta se encontró que las contrataciones hechas por los empresarios después del curso representan un peso muerto, es decir, hubieran sido hechas aún sin la capacitación. - Argumenta que el programa funciona más bien como red de seguridad que como programa de capacitación - No rentable de acuerdo a la evaluación costo-beneficio
Aportela 1999	
Metodología:	Cuasi-experimental
Resultados:	<ul style="list-style-type: none"> - Ambos tipos de capacitación tienen un efecto positivo significativo en la probabilidad de encontrar empleo - El efecto de la capacitación mixta es más de tres veces superior al de la escolarizada - Para los hombres el efecto de la capacitación escolarizada tiende a ser nulo o negativo - Para las mujeres la capacitación del desempleo tiene un efecto significativo en la reducción del desempleo
Calderón y Trejo (BID) 2001	
Metodología:	Cuasi-experimental
Resultados:	<ul style="list-style-type: none"> - El efecto neto en el tiempo de empleo es positivo, a pesar de que los becarios tardan en general más tiempo en encontrar empleo que los no participantes - Impacto diferencial por área geográfica, modalidad e instituciones de capacitación - La capacitación escolarizada tuvo efectos positivos en la empleabilidad en hombres y mujeres sólo en los estados del sur - Los hombres desempleados por largo tiempo y las mujeres que habían abandonado el empleo resultaron los más beneficiados - En la modalidad mixta todos los hombres con experiencia laboral tuvieron impactos positivos - En hombres el impacto en salarios no resultó positivo, en cambio, sí lo fue en el caso de las mujeres - Rentable de acuerdo a la evaluación costo-beneficio
GEA 2001	
Metodología:	Cuasi-experimental
Resultados	Sólo siete entidades muestran efecto positivo en empleo Efecto en empleo correlacionado con escolaridad Menor probabilidad de desempleo en mujeres

PERÚ		PROJOVEN	
MTSS 1999			
Metodología:	Cuasi-experimental (Evaluación de la primera y segunda convocatorias del programa)		
Resultados:	Incremento en inserción Incremento en inserción en el sector privado Disminución de la proporción de trabajo en la calle Mayor incremento de empleo remunerado en mujeres Mayor impacto en jóvenes con secundaria completa Mayor proporción en empresa median a y grande Mayor incremento en ingresos reales		
Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral 1999			
Metodología:	Cuasi-experimental. Análisis multivariado mediante regresión lineal o logística (Evaluación de la quinta convocatoria del programa)		
Resultados:	Incrementó en 7.3% la probabilidad de inserción laboral en hombres Incrementó en 9.4% la probabilidad de inserción laboral en mujeres El impacto es mayor para personas sin experiencia laboral En hombres el impacto tiende a disminuir a medida que aumenta el nivel educativo En mujeres el impacto en la probabilidad de inserción es importante en todos los subgrupos Incremento de 7% en ingresos mensuales de las personas capacitadas Mayor permanencia en la ocupación que quienes no tomaron el curso Incremento en probabilidad de inserción en trabajos de mayor calidad, con mejores prestaciones sociales Favorece la percepción de ingresos necesarios para la supervivencia y facilita la integración social de los participantes		
Grupo de Análisis para el Desarrollo GRADE 2001			
Metodología:	Cuasi-experimental. Apareamiento mediante mínimos de distancias euclidianas Análisis de costo-beneficio (Evaluación de la sexta convocatoria del programa)		
Resultados:	Impacto positivo de 6% sobre la inserción laboral de los participantes Elevó en 18% el ingreso de los participantes ocupados Incremento en 5.5% en el número de horas trabajadas a la semana Redujo la segregación ocupacional por género Se incrementó la participación en empresas de bienes de consumo y disminuyó la participación en actividades extractivas, transporte y comercio Se incrementó la participación en empresas medianas y grandes Tasa interna de retorno positiva		

4. Evaluación de programas de creación directa de empleos

A pesar de que los programas de este tipo surgieron en América Latina y el Caribe hace ya varias décadas, son pocos los ejercicios realizados para evaluar sus impactos. Sin embargo, en años recientes se advierten intentos por sistematizar su evaluación. A continuación se hará referencia a las experiencias de evaluación a dos de los programas más grandes de creación directa de empleo que operan hoy en día en la región: el PET en México y el Programa TRABAJAR en Argentina.

Evaluación de los programas PET y TRABAJAR

Orígenes de la práctica de evaluación

Al adquirir el PET en México un carácter más permanente¹⁷, se adoptaron medidas para transparentar su operación, darle mayor rigor y sistematizar su evaluación. Entre ellas, cabe mencionar la difusión masiva a partir de 1999 de sus reglas de operación, metas, asignación

¹⁷ Véase el origen y características de este programa en el inciso 2.3.1 del capítulo III.

presupuestal y población objetivo. Se hizo obligatorio el monitoreo del programa con base en indicadores predefinidos y su evaluación externa en forma periódica. Asimismo, se estableció la obligación de hacer del conocimiento del Poder Legislativo los resultados de dichas evaluaciones.

Otro programa de creación directa de empleo en donde la evaluación externa se ha convertido en una práctica sistemática es el denominado TRABAJAR en Argentina¹⁸. Desde su inicio en 1996 y en sus distintas versiones se han desarrollado evaluaciones diseñadas por funcionarios del Banco Mundial, en forma conjunta con los administradores del programa. Los resultados han sido esenciales para instrumentar las fases posteriores del programa.

Metodologías

En el caso mexicano, se tuvo acceso a una evaluación del PET (Universidad de Colima 2002), con base en un muestreo estratificado, que permitió comparar un grupo de beneficiarios con otro de individuos que, aunque tenían los mismos requisitos para ser incluidos en el programa, habían sido rechazados. Este ejercicio se complementó con entrevistas a informantes de calidad y encuestas en sitio a beneficiarios y operadores del programa. Asimismo, desde el año 2000 se cuenta con un marco de referencia para su evaluación integral, desarrollado por un equipo de académicos (Scott, et al., 2000). En él se propone el uso de metodología cuasi-experimental y técnicas de apareamiento para la evaluación de su impacto, y se apunta la necesidad de realizar un análisis cualitativo de su organización y operación, así como con una estimación de su costo-beneficio.

En las evaluaciones al programa TRABAJAR argentino se han utilizado métodos cuasi-experimentales, bajo la técnica de apareamiento, para conformar grupos de tratamiento y de control (Ravallion y Jalan, 1999). Estas evaluaciones consideran el ingreso sacrificado por los participantes y evalúan su focalización. Incluyen, además, un análisis de costo-beneficio y evaluaciones cualitativas sobre su puesta en práctica.

Indicadores

El marco de referencia para la evaluación del PET propone indicadores distintos según el tipo de las evaluaciones. Las de desempeño comparan lo programado con lo realizado; las de impacto consideran, entre otros, la generación de empleo temporal y su estacionalidad, el ingreso y consumo de los hogares, la incidencia, intensidad y severidad de la pobreza en las localidades y regiones donde opera el programa. Dentro de los impactos indirectos, se incluye la infraestructura productiva y social, la capacitación y las externalidades positivas en las economías locales. Para medir el grado de precisión en la focalización se sugiere recurrir a la proporción de salarios pagados a los pobres y en materia de intensidad laboral, la proporción del presupuesto en salarios de los beneficiarios. Por último, para el análisis costo-efectividad, se sugiere el salario recibido, neto de los costos de participación en el programa, más los beneficios indirectos (Scott, op.cit.).

Por lo que toca al programa TRABAJAR en Argentina, la evaluación considera, entre otros indicadores, el ingreso sacrificado al participar en el programa, el incremento en el ingreso, la distribución de los beneficios entre distintos grupos de población y en especial, la focalización hacia los más pobres en las distintas regiones. Se analiza también la participación de las mujeres, las ganancias netas de ingreso por sexo y grupos de edad, así como la calidad de la infraestructura creada, la respuesta a las prioridades de las comunidades, las necesidades de asistencia técnica, de difusión y de transparencia de la información sobre el programa.

¹⁸ Véase el origen y características de este programa en el inciso 2.3.1 del capítulo III.

EVALUACIONES DE IMPACTO A PROGRAMAS DE CREACIÓN DE EMPLEO EN AMÉRICA LATINA

ARGENTINA	TRABAJAR
Ravallion y Jalan (Banco Mundial) 1999	
Metodología:	Cuasi experimental. Comparación pareada. Considera el ingreso sacrificado por los participantes. Evalúa la focalización de los grupos pobres. Análisis de costo-beneficio y evaluaciones sociales sobre la puesta en práctica.
Resultados:	<p>El programa impidió que el 85% de los participantes cayera en el 20% de población más pobre</p> <p>El ingreso sacrificado es considerable, por lo que el ingreso neto de participar equivale a la mitad del salario de TRABAJAR</p> <p>La focalización resultó claramente hacia los pobres</p> <p>La participación de mujeres es baja (15%), pero las ganancias en ingreso son iguales por sexo</p> <p>Los participantes jóvenes tienen ganancias netas más bajas</p> <p>La focalización hacia grupos específicos mejoró considerablemente en las etapas posteriores</p> <p>La calidad de los proyectos resultó adecuada</p> <p>La expansión del programa afectó su calidad</p> <p>La evaluación social reveló la necesidad de asistencia técnica a ONG's y municipalidades, más publicidad y mayor transparencia a la información</p>

Resultados más relevantes

La evaluación del PET realizada por la Universidad de Colima (2002) reporta externalidades positivas asociadas a la construcción de caminos rurales, el fortalecimiento de la infraestructura social y el abatimiento de la tasa de mortalidad infantil. Se consolidó la participación de los comités de beneficiarios y se logró una mayor participación de la mujer, el impulso a la inversión productiva, la retención de la propiedad de la tierra y los pagos se dispersaron entre un amplio número de beneficiarios. Una proporción importante de las obras se destinó a mejoras ambientales, inducción de tecnologías en conservación de recursos naturales y atención a la escasez de agua.

En cuanto a su impacto, se reportó un incremento en el ingreso anual familiar y en el número de jornales trabajados al año. El 60% de los participantes superó la línea de pobreza extrema. En el análisis costo-beneficio, se encontró que de cada peso gastado en el PET, la población objetivo obtuvo entre 30 y 60 centavos de beneficios en el corto plazo y de 50 a 80 centavos de beneficios en el largo plazo.

Entre los resultados obtenidos por el Programa TRABAJAR, particularmente en la evaluación a TRABAJAR II, (Baker, 2000 y Ravallion y Jalan, 1999) se reportan los siguientes:

- Una alta eficiencia en su focalización a la población más pobre. Sin embargo, la mayoría resultó ser del sexo masculino, casados y jefes de familia y sólo el 15% fueron mujeres. Por lo que toca al ingreso, los impactos en las mujeres beneficiarias fueron similares a los registrados para los hombres.
- Sin el acceso al programa cerca del 85% de los participantes habrían caído al 20% más bajo de la distribución nacional del ingreso.
- El salario promedio reportado fue de casi la mitad del salario tope del programa y la dispersión salarial entre provincias aumentó de la fase I a la II. El ingreso sacrificado fue equivalente a la mitad del salario de TRABAJAR y los participantes jóvenes tuvieron ganancias netas más bajas.
- La probabilidad de inserción laboral de los beneficiarios fue mayor (14%) que la de los integrantes del grupo de control (9%).

- La calidad de los proyectos resultó adecuada. Sin embargo, la expansión del programa afectó su calidad.
- El programa no tuvo un efecto significativo sobre la capacitación y se observó un escaso interés del sector privado en usar los subsidios del programa, lo cual es consistente con la experiencia internacional reciente.
- En términos de análisis costo-beneficio, se encontró que el costo de transferir un dólar de beneficios directos a los pobres fluctúa entre cuatro y cinco dólares. Por ello se recomendó mejorar la eficiencia administrativa del programa y la evaluación social reveló la necesidad de asistencia técnica a ONG's y a las municipalidades, así como de más publicidad y mayor transparencia en la información.

Consideraciones y retos

De lo antes expuesto sobre los programas emergentes de generación de empleo, principalmente en base al PET mexicano y al TRABAJAR argentino, se derivan las siguientes observaciones generales:

- Las evaluaciones a este tipo de programas de alto contenido social requieren considerar también sus impactos indirectos, de lo contrario, al reducirse al análisis costo-beneficio y a los impactos directos en ingresos o empleo, los resultados serán por lo general incompletos.
- Para evaluar el impacto en los participantes no basta con la comparación tradicional ex ante y ex post entre beneficiarios. Es necesario considerar también el resultado que se hubiera obtenido de no haber participado en el programa. Las técnicas estadísticas que incorporan grupos de control son un instrumento recomendable para medir este tipo de impactos.
- Resulta importante evaluar la conveniencia de introducir instrumentos de focalización o si por el contrario, resulta más conveniente aplicar el programa de manera generalizada en las zonas geográficas meta.
- Asimismo, es necesario tener presente que aunque se diseñan con carácter temporal, la experiencia latinoamericana indica que una vez puestos en marcha, no tan sólo es difícil suspenderlos sino, también, reducir su campo de acción. Esto representa un reto para los responsables de las políticas públicas a nivel federal y local.
- Finalmente, es necesario fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas para prevenir prácticas indebidas en la selección de los beneficiarios. La inclusión de las comunidades en las tareas de supervisión, así como de las ONG's pueden ser mecanismos costo efectivos de prevención.

5. Evaluación a programas de apoyo al autoempleo y a la micro y pequeña empresa

La cultura de la evaluación, particularmente la de impacto de tipo externo, es incipiente en la región en los programas del mercado laboral en favor de la pequeña y mediana empresa y el autoempleo. Con contadas excepciones, la mayoría de las evaluaciones documentadas han sido de corte interno y de carácter esporádico, lo que refleja que no constituye la evaluación una parte integral de los programas de apoyo a la MPYME.

Metodología y características

En la mayoría de las evaluaciones a este tipo de programas en la región no se ha hecho uso de una metodología rigurosa para la medición de su impacto. Se carece, en general, de comparaciones estadísticas entre muestras tomadas de población beneficiaria y grupos de control y,

en general, se ha recurrido a encuestas, ex ante y ex post, análisis de registros administrativos, así como entrevistas a informantes de calidad.

La más reciente evaluación al Programa de Coinversión Social (PCS) en México, por ejemplo, (Conde y Natal, 2001) se basó en entrevistas a funcionarios, representantes legales de las ONG y beneficiarios en 36 proyectos seleccionados distribuidos en 12 entidades federativas. En el caso del FONAES (Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad) se realizaron también encuestas y análisis de registros administrativos, así como entrevistas a informantes de calidad. Por lo que respecta al FOSIS en Chile, las evaluaciones que se realizan sistemáticamente son ex ante y de monitoreo¹⁹. Algunas evaluaciones recientes de carácter externo en la región han pretendido incluir el análisis costo-beneficio, aunque en algunos casos las limitaciones de información han dificultado este ejercicio.

Una excepción es la evaluación realizada por Bravo, Contreras y Crespi (2000) al FUNDES, que constituye uno de los ejemplos más avanzados en la región en la evaluación a programas de apoyo a micro-empresarios, que utiliza el método experimental, con técnicas de apareamiento y un análisis de diferencias en diferencias. En ella se ha medido de manera rigurosa el impacto del programa en el crecimiento de las firmas participantes, en la productividad y en las utilidades. Se ha analizado, además, la sustentabilidad de los proyectos en relación con las características y nivel educativo del propietario, el sector de actividad y el impacto del programa.

Indicadores utilizados

Los indicadores utilizados en la evaluación de los programas de apoyo a la microempresa y al autoempleo han sido muy variados, en función del tipo de enfoque. Existen indicadores específicos, según se oriente a la medición de impactos, a la de procesos o a la de gestión del programa.

Con frecuencia se ha atendido a su sustentabilidad de los pequeños negocios y en este sentido, algunos de los indicadores utilizados han sido la permanencia de los proyectos productivos y su viabilidad de alcanzar la autonomía financiera a corto plazo. Los estudios de evaluación para la medición de impacto de estos programas han utilizado indicadores como los ingresos generados, o la reducción de los índices marginación promedio. Otros indicadores se han orientado a la dimensión social de los programas, por ejemplo, a la formación de capital social en las comunidades, a la capacitación de los beneficiarios participantes en los proyectos productivos, o a la organización de grupos de la sociedad civil, cuyas acciones se destinan a la promoción de programas para población marginada. Aunque no ha sido frecuente en la región, la medición de los efectos “desplazamiento”, “sustitución” y peso muerto” han sido abordadas a través de encuestas.

Respecto a las fuentes de información, una crítica recurrente por parte de los evaluadores externos es la relativa a la precariedad de las bases de datos. Dentro del perfil de las entidades que han realizado las evaluaciones externas a este tipo de programas, predominan las instituciones académicas de educación superior.

Resultados más relevantes

En general, las evaluaciones a este tipo de programas reportan beneficios que justifican su permanencia y señalan algunas recomendaciones de carácter operativo para aumentar su eficiencia y efectividad. Sin embargo, se observan también discrepancias. Por ejemplo, en las evaluaciones realizadas al programa de Coinversión Social (PCS) en México, mientras que una de ellas argumenta que dada la confusión de los objetivos del programa en materia de combate a la pobreza y desarrollo

¹⁹ Sin embargo, recientemente se encargó a un ente externo una evaluación analítica del sistema de evaluaciones del programa, que plantea la necesidad de avanzar hacia una evaluación de impacto.

del trabajo comunitario, se debe replantear su vigencia (Esquivel, et al. 2000), otra sostiene que, sin dejar de reconocer sus deficiencias operativas, el programa es viable en tanto propicia la participación ciudadana en el combate a la pobreza (Conde y Natal, 2001). En el caso del FONAES la evaluación realizada por Ruiz Durán (2000) concluye que se requiere replantear desde sus bases el programa de apoyo al desarrollo de las capacidades empresariales de los grupos pobres.

En Chile se encontró que los cursos de FUNDES han tenido un impacto positivo en el crecimiento de las firmas participantes, sin embargo, este crecimiento no se ha reflejado en un aumento en la productividad o las utilidades. Por otra parte, la sustentabilidad de los proyectos fue más alta en el grupo de negocios participantes y la probabilidad de quiebra mostró una relación negativa con el nivel educativo del propietario.

La evaluación de impacto al Programa de Mujeres Jefas de Hogar, también en Chile, que se focaliza en mujeres jóvenes de bajos recursos para promover su inserción laboral, a través de un trabajo independiente, arrojó un impacto positivo en el ingreso de las mujeres respecto al grupo de control. Por lo que respecta al FOSIS, la evaluación realizada (EMG Consultores, S. A., 2001) en Chile señala que los sistemas y procesos del programa conforman una serie de partes que se dividen en partes más pequeñas sin conexión ni ordenamiento; apunta la necesidad de mejorar el sistema de supervisión e insiste en la importancia de la evaluación de seguimiento y ex post (García-Huidobro, G. 2002).

En el Programa PROGER de Brasil, las evaluaciones realizadas han arrojado un bajo impacto en términos de la generación de empleo. Asimismo, la evaluación interna no experimental realizada al Proyecto Microempresas de Argentina indica que en base a una muestra de 476 beneficiarios, entre microempresarios, cuenta propia y sin actividad independiente, el 52% de ellos contaba con una actividad microempresarial después de haber tomado el curso, con una merma del 30% entre los que ya tenían un micronegocio y un aumento del 30% entre los iniciadores. Por género, los hombres resultaron más beneficiados (64%) que las mujeres (26%); en tanto que por grupo de edad, los de 30 a 49 años reportaron mayor número de microactividades, así como los que, en general, contaban con experiencia previa en ese tipo de negocios.

Con relación a la capacitación laboral, el impacto ha sido modesto. En los casos de Brasil, Chile y México, por ejemplo, se observa que el subsector de las MPYME ha hecho poco uso de los instrumentos de apoyo a la capacitación a la microempresa y los sujetos capacitados representan una parte reducida de la PEA ocupada en este tipo de negocios.

En el caso del Programa de capacitación orientado al trabajo independiente para mujeres de escasos recursos de Chile, la evaluación externa arrojó los resultados siguientes: las beneficiarias estaban en el rango de 35 a 42 años; después del programa un 55% trabajaba y un 45% no lo hacía; el ingreso fue mayor al del grupo de control; el programa fue mayormente auto selectivo (76%); y el excesivo énfasis en la focalización pudo ser un factor que contrarrestó el impacto positivo del programa.

Avances y principales limitaciones

Los casos exitosos que se han podido documentar en este primer esfuerzo por compilar las experiencias sobre los programas del mercado laboral en Latinoamérica y el Caribe en el campo de la pequeña y mediana industria y el autoempleo combinan experiencias del caso chileno y del mexicano. En Chile sobresale el caso una evaluación externa realizada por un ente independiente, basada en técnicas estadísticas rigurosas y grupos de control (Bravo, Contreras y Crespi, 2000). En México se detectó el fortalecimiento reciente del marco institucional para regular la calidad de las evaluaciones externas y su uso sistemático.

Para fortalecer la cultura de la evaluación a este tipo de programas en México, a partir de 1998 se establece la obligación, por ley, de incorporar en forma sistemática evaluaciones internas y

externas a todos los programas que emplean recursos fiscales de origen federal, entre ellos, los destinados a la micro, pequeña y mediana empresa y a la promoción del autoempleo. Como resultado de este esfuerzo, se obliga a los organismos ejecutores a:

- Difundir sus reglas de operación anuales, en las que se detallan los criterios para asignar las partidas financieras, se establecen los indicadores de desempeño, los criterios y marcos de referencia para las evaluaciones (internas y externas), las características del ente evaluador y los procedimientos públicos para su selección.
- La publicación de reportes trimestrales, semestrales y anuales sobre resultados de las evaluaciones internas a los programas y los resultados de las evaluaciones externas.

Sin embargo, las experiencias de evaluación más completas en esta materia provienen en general del ámbito externo a la región. Dar yTzannatos (1999) analiza ocho estudios realizados en países desarrollados y en desarrollo en programas que buscan apoyar la capacitación a las microempresas.

En ellas se reportan marcados efectos de “desplazamiento” (competencia desleal) y de “peso muerto” (la capacitación se hubiera realizado independientemente del apoyo al empresario). Cabe señalar, sin embargo, que en los países más desarrollados el autoempleo es de interés para una proporción reducida de los desempleados - en evaluaciones realizadas en los Estados Unidos, se encontró que se ubica entre el 2 y el 4%- fundamentalmente profesionales y personas con preparación técnica. Este no es el caso de los países de la región (OCDE, 1993).

Las principales limitaciones que se avizoran en América Latina y el Caribe para consolidar la cultura de la evaluación, que incluya la evaluación externa basada en metodologías robustas, son las siguientes:

- La ausencia de sistemas de información sobre indicadores de empleo y capacitación en los programas orientados a la MPYME en la región. Esto requiere, a su vez, un inventario actualizable sobre los programas más relevantes que existen en América Latina y el Caribe
- La práctica poco común de incluir desde la fase de pruebas piloto la etapa de evaluación externa como parte integral del mismo programa y, mucho menos, que contemple comparaciones con grupos de control.
- El escaso peso que se da a las evaluaciones externas para fundamentar la viabilidad, o la realización de correcciones del programa en cuestión.
- La falta de una red de multiplicadores para fomentar la cultura de las evaluaciones externas en torno a la MPYME. Esto requiere el esfuerzo conjunto de gobiernos, organismos internacionales de financiamiento, academia, organismos empresariales, sindicatos y los propios empresarios y trabajadores.
- En el caso de los micro-créditos y el autoempleo, es conveniente superar la ausencia, en general, de paquetes integrales de ayuda al beneficiario para extender los apoyos que se dan durante la etapa de arranque de los micro-proyectos a etapas posteriores, para asegurar la maduración de los mismos.
- La atomización de programas de apoyo al empleo y la capacitación abocados a la MPYME genera situaciones de duplicidad, competencia innecesaria y confusión entre los beneficiarios finales. Asimismo, se nota que el bajo uso de los instrumentos disponibles tiene que ver con la baja difusión que se da a los mismos por parte de los entes administradores de los programas.

Cuadro 8

EVALUACIONES A PROGRAMAS DE APOYO A LA MICROEMPRESA Y EL AUTOEMPLEO EN AMÉRICA LATINA

CHILE		FUNDES	
Bravo, Contreras y Crespi (Facultad de Economía de la Universidad de Chile) 2000			
Metodología:	Experimental. Apareamiento. Análisis de diferencias en diferencias. Constituye un aporte a las metodologías de evaluación de programas de apoyo a micro-empresarios.		
Resultados:	Los cursos de FUNDES han tenido un impacto positivo en el crecimiento de las firmas participantes El crecimiento no se ha reflejado en aumentos en productividad y utilidades Se identificaron características de los propietarios que aseguran la sustentabilidad de los programas Se observó una tasa más alta de quiebras en el grupo de control La probabilidad de quiebra está relacionada positivamente con el sector servicios y negativamente con la educación vocacional del propietario		
CHILE		FOSIS	
EMG Consultores, S. A., 2001			
Metodología:	Las evaluaciones que se realizan sistemáticamente son ex ante y de monitoreo. Sin embargo, recientemente se encargó a un ente externo una evaluación analítica del sistema de evaluaciones del programa que plantea la necesidad de avanzar hacia una evaluación de impacto.		
Resultados:	Los sistemas y procesos del programa conforman una serie de partes que se dividen en partes más pequeñas sin conexión ni ordenamiento El comportamiento de los sistemas depende de la coyuntura y urgencias de terceros Se recomienda mejorar el sistema de supervisión El sistema ha prestado particular atención a la evaluación ex ante Se insiste en la importancia de la evaluación de seguimiento y de la evaluación ex post		
MÉXICO		Programa de Coinversión Social (PCS)	
Conde y Natal. El Colegio Mexiquense, 2001			
Metodología:	Entrevistas a funcionarios, representantes legales de las ONG's y beneficiarios. Se intentó un estudio de costo-beneficio, pero la carencia de información lo impidió.		
Resultados:	Sin desconocer las deficiencias operativas del programa, se sostiene que es viable y que fomenta la participación ciudadana en el combate a la pobreza.		
Esquivel, López Calva, Márquez y Sobarzo. El Colegio de México, 2000			
Metodología:	Muestreo estratificado Se emplearon dos cuestionarios: uno para las ONG's y otro para los beneficiarios Se realizó un análisis costo-efectividad		
Resultados:	Se reconoce sesgo por no haberse logrado confrontar contra un grupo de control Mecanismos aceptables de asignación de los recursos, ejecución y monitoreo Existe un efecto sustitución (la mitad de la inversión se hubiera realizado de cualquier manera con recursos privados) El PCS tiende a favorecer más el capital que el productivo La focalización de los recursos no es la más apropiada Enfatiza la equidad de género, a favor de grupos excluidos e intergeneracional Recomienda replantear la estrategia, afinar la población objetivo y sistematizar la base de datos		
MÉXICO		FONAES	
Ruiz Durán, C. Universidad Nacional Autónoma de México, 2000			
Metodología:	Encuestas y análisis de registros administrativos, así como entrevistas a informantes de calidad. Se mide el impacto en el nivel de vida de los socios, a través de variables como empleo, ingreso, arraigo, formación de capital humano y participación de la mujer.		
Resultados:	Se concluye que se requiere construir un nuevo programa de apoyo al desarrollo de las capacidades empresariales de los grupos pobres.		

Observaciones generales

Otras observaciones generales que se desprenden de las evaluaciones analizadas sobre el conjunto de programas que buscan apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa y al autoempleo son las siguientes:

- Estos programas constituyen un segmento de las políticas institucionales que, sin estar focalizadas prioritariamente al mercado laboral, incluyen objetivos y prácticas que repercuten en impactos sobre el empleo y la capacitación.

- Como consecuencia de los esfuerzos gubernamentales recientes por transparentar la rendición de cuentas, la mayoría de este tipo de programas se encuentra en una etapa inicial en la práctica de la evaluación externa.
- Es conveniente revisar las experiencias nacionales e internacionales sobre las metodologías más adecuadas de evaluación, particularmente las que permiten hacer comparaciones entre grupos bajo tratamiento y grupos de control y evitar, en lo posible, evaluaciones que sólo consideren el universo de los beneficiarios. Es importante también medir no sólo los efectos globales, sino los impactos diferenciales por áreas geográficas y grupos de atención prioritaria.
- Asimismo, es recomendable impulsar la construcción y depuración de las bases de datos para hacer posible el desarrollo de evaluaciones externas más objetivas y contar con un plan de largo plazo que norme dichas evaluaciones y coadyuve a conformar una red de evaluadores, que intercambien experiencias y propongan mejoras en las futuras evaluaciones.

A nivel macroeconómico los resultados en términos de empleo y capacitación no han sido muy alentadores para la región de Latinoamérica y el Caribe en los últimos años. De acuerdo a las estadísticas de la Base de Datos de las PYMES Industriales de la CEPAL, de una muestra de once países de la región a los que se les comparó el nivel de empleo antes y después de las reformas económicas asociadas al cambio de modelo de desarrollo, sólo cuatro países (Chile, México, Colombia y Perú) mostraron una tasa positiva (de 17.7% en promedio para el conjunto de esos países), mientras que los restantes siete países (Uruguay, Argentina, Costa Rica, Brasil, Ecuador y Venezuela) reportaron una caída del empleo del 13.3%. Lo anterior pone de relieve la importancia de reivindicar a este importante segmento productivo altamente generador de empleo a través de políticas del mercado laboral, como parece ser la nueva tendencia de las políticas públicas en torno a las PYMES.

6. Evaluación de subsidios a la creación de empleo en el sector privado

El Experimento Proempleo en Argentina

Como se vio en el capítulo III, los programas de subsidio a la creación de empleo por parte del sector privado han sido una vertiente que se ha utilizado poco en la región. El país que más ha hecho uso de ellos ha sido Argentina, al que se hará referencia más amplia en este apartado. En el caso de México, a raíz de la crisis de 1995, algunas entidades federativas como el Distrito Federal establecieron durante el año de 1996 un subsidio que eximía a las empresas del pago al impuesto del 2% sobre la nómina por cada empleo adicional que generaran (por arriba del promedio del año anterior). Sin embargo, no se tiene conocimiento de ninguna evaluación a este tipo de medidas que pronto fueron abandonadas (Samaniego, 1997)

Por lo que se refiere a los Contratos de Empleo Promocionales en Argentina, que contemplaban un subsidio al salario y eximían al empleador de algunas disposiciones respecto a la terminación de la relación laboral, estuvieron vigentes en el lapso 1995-1998; sin embargo, fueron cancelados ante el descontento de los sindicatos, que los asociaba a la estrategia de flexibilización laboral.

No se obtuvo ninguna evaluación de dichos programas. Sin embargo, sí se encontró una experiencia interesante de evaluación experimental que se enfocó a analizar los posibles efectos de una transición de empleo generado mediante un programa de creación directa de empleo por el sector público a un empleo en el sector privado mediante un subsidio al salario. A esta experiencia se hace referencia a continuación.

El Experimento Proempleo en Argentina

El experimento Proempleo en Argentina en 1998-2000 surgió a raíz de la preocupación por la dependencia que podía generar el programa de empleo temporal TRABAJAR en poblados en los que había cerrado la principal fuente de empleo. Se pensó en la posibilidad de ayudar a los trabajadores participantes en dicho programa a colocarse en el sector formal privado mediante un subsidio a su salario. Sin embargo, no se tenía certeza de si el programa funcionaría y a qué costo (Galasso, Ravallion y Salvia, 2001).

Por tal motivo, se diseñó PROEMPLEO como un experimento para evaluar la eficacia de un subsidio al salario y para coadyuvar a la transición de un trabajador de un empleo temporal dentro del programa TRABAJAR a un empleo de carácter regular. Para ello se otorgó un voucher a cada trabajador de una muestra aleatoria de participantes en TRABAJAR, mediante el cual un empleador que los contratara tenía derecho a recibir un subsidio por una proporción del salario pagado a dichos trabajadores. En una segunda muestra el voucher cubría además capacitación. Una tercera muestra correspondió al grupo de control. Se dio seguimiento a las tres muestras durante 18 meses.

Se trató del primer caso en que se utiliza una evaluación experimental para medir la conveniencia de un programa de esta naturaleza y es uno de las pocas evaluaciones basadas en experimentos aleatorios dentro de las políticas activas de empleo. El resultado, después de 18 meses fue positivo en términos de empleo respecto al grupo de control (14% contra 9%) y el mayor impacto se percibió en mujeres y trabajadores jóvenes, así como en quienes además recibieron capacitación. No se observó una transición masiva hacia el empleo privado, quizá porque no existía una demanda y porque el empleador se obligaba a asumir los costos de seguridad social y eventualmente de despido. Sin embargo, parece haber posibilidad de coadyuvar a su salida del empleo temporal, con un ahorro para el gobierno, por ser menor el subsidio que el salario pagado en el empleo temporal. Sin embargo, existieron diversas consideraciones que no hicieron aconsejable ampliar este programa a una escala mayor.

La experiencia de otros países

En las evaluaciones realizadas en países de la OCDE (1993) a este tipo de programas se ha encontrado que los subsidios de enfoque amplio a la creación de empleo suelen tener una fuerte proporción de “peso muerto”, por lo que requieren de una supervisión muy estricta que a menudo rebasa la capacidad de las autoridades que otorgan el subsidio. Los mayores impactos parecen centrarse en los programas mejor focalizados. No resulta suficientemente claro si en verdad los subsidios inducen a una creación neta de empleos. En Australia e Irlanda se encontró que el “peso muerto” representaba más de dos tercios de los empleos creados. Una proporción considerable, además, corresponde a efectos sustitución y desplazamiento. Estos resultados podrían ser aceptables si el efecto buscado fuese redistribuir el empleo generado hacia ciertos grupos; sin embargo, los programas de este tipo parecen ser poco sostenibles cuando se enfocan a población abierta.

Subsidios a la capacitación en las empresas

Aún cuando no entraría directamente en la vertiente de programas de creación indirecta de empleos, se encontró una evaluación de impacto al Programa Franquicia Tributaria para la Capacitación en Chile, que se enfoca principalmente a las empresas de mayor tamaño. En ella se reporta que la capacitación subsidiada tuvo un impacto positivo sobre los salarios de los trabajadores, y el valor presente de los beneficios netos para los trabajadores capacitados demostró ser ampliamente positivo (Geo Consultores, 1999, citado por García-Huidobro, G. 2002).

A nivel internacional, sin embargo, la evaluación a programas de subvenciones al salario para la capacitación (en 12 países analizados) no arroja resultados muy alentadores, ya que además

de los efectos desplazamiento y “peso muerto”, se encontró que en muchos casos el grupo de control resultaba más beneficiado y que este tipo de programas inducía a las empresas beneficiadas a utilizar los apoyos como un subsidio permanente.

7. Evaluación de programas de compensación al desempleo

Las contadas evaluaciones que se han hecho sobre los seguros al desempleo en América Latina indican que este tipo de programas no constituyen una red de seguridad para los trabajadores más pobres, que no están considerados como sujetos de su cobertura. En general, el seguro al desempleo beneficia a trabajadores asalariados de los deciles medios de ingreso (Mazza, 2000). Por otra parte, no se aprecia una distorsión potencial en el mercado laboral, ya que la tasa de reemplazo es baja, la duración de los beneficios corta y en algunos casos los beneficios son decrecientes, todo lo cual constituye un incentivo a la búsqueda de empleo.

Brasil

En Brasil, que es el país que más recursos canaliza a este tipo de programas, no existe una evaluación oficial del sistema de protección financiera al trabajador desempleado, como la que sí existe en el caso del PLANFOR. Las contadas evaluaciones provienen del medio académico y algunas de sus conclusiones son cuestionables. Existe una fuerte polémica sobre los impactos negativos o positivos de este tipo de programas. Se señala en ocasiones, por ejemplo, que los programas están mal “focalizados” porque no llegan a la población más pobre. Sin embargo, cabría preguntar, si no se trata tanto de un problema de focalización (Ramos, 2002), sino de una característica estructural implícita en el diseño de estos seguros, que fueron pensados para trabajadores asalariados del sector formal.

Algunos investigadores han tratado de medir el impacto de la protección financiera al desempleado en Brasil (que comprende seguro de desempleo, multa y ahorro forzado) en variables como la tasa de rotación, la eficiencia del mercado y el impacto en la informalidad. Sin embargo, los estudios en esa dirección son pocos y objeto de fuerte debate.

Se sostiene a menudo que la tasa de rotación es alta por efecto del sistema de protección al desempleo (multa, ahorro forzado y seguro). Sin embargo, Ramos y Carneiro (1997) cuestionan esta posición argumentando que después de elevarse la multa del 10 al 40% del FGTS en 1988, la tasa de rotación descendió en los años noventa respecto a los ochenta. En relación a la tasa de desempleo, evaluaciones recientes reportan que, contrariamente a los efectos que frecuentemente se le atribuyen, la ausencia del seguro elevaría la tasa de desempleo en casi un punto porcentual y ocasionaría una caída en la tasa de inactividad en casi siete puntos porcentuales (Chahad y Fernández (2000) citado por Ramos (2002).

Reflexiones finales

Desde la perspectiva de la región, algunas reflexiones que se desprenden en torno a la evaluación de los esquemas de protección al ingreso por desempleo son:

- La evaluación en materia sistemas de compensación al ingreso por desempleo sigue siendo un campo muy debatido pero poco explorado con rigor en la región. En este ámbito, el avance en la práctica de la evaluación ha sido más lenta que en otras áreas de la política de mercado de trabajo.
- Constituye, por tanto, una necesidad imprescindible evaluar los alcances y los impactos económicos y sociales de los actuales esquemas de protección al ingreso por desempleo en la región y en el mundo y aprender de la experiencia positiva y negativa acumulada.

V. Conclusiones

Las políticas de mercado de trabajo en América Latina

En América Latina, como en el resto del mundo, las políticas de mercado de trabajo toman impulso en los años noventa. Aunque existían ya algunas experiencias desde los setenta, sus modalidades, contenido y enfoques difieren sustancialmente respecto a las versiones que se aplican hoy en día. Algunos de los cambios más importantes que se observan son:

1 *El apoyo a la inserción laboral.* El énfasis de los programas de trabajo se trasladó en los años noventa hacia las llamadas “políticas activas” destinadas a mejorar la vinculación entre oferta y demanda de trabajo, a propiciar la capacitación y apoyar la búsqueda de empleo. En parte importante este nuevo énfasis obedeció al apoyo que los organismos internacionales ofrecieron a este tipo de programas.

2. *De un enfoque anticíclico a un enfoque estructural.* Cuando el fenómeno del desempleo asociado a la apertura comercial se acentúa y se suma a la persistencia de un enorme contingente de trabajo precario e informal, se hizo evidente que más que programas de empleo anticíclicos se requería de un enfoque estructural. Dentro de esta nueva perspectiva, se reorientó la política de mercado de trabajo hacia los objetivos de: mejorar la calidad de la fuerza de trabajo, fortalecer su capacidad de adaptación y coadyuvar al proceso de búsqueda dentro del mercado laboral.

3. *La focalización hacia grupos en desventaja.* Este tipo de políticas abandonó su enfoque de orientación general a población abierta y a partir de los años noventa trató de enfocarse hacia diferentes grupos sociales, particularmente hacia aquellos que presentan situaciones severas de desventaja en materia ocupacional, tales como los jóvenes que buscan insertarse por primera vez en el mercado de trabajo, las mujeres que desean reincorporarse a la actividad económica, los trabajadores desplazados por programas de ajuste, la población con discapacidad o en condiciones de marginalidad. Dentro de este enfoque cobran importancia los objetivos de inclusión y participación social.

4. *La atención al autoempleo y la microempresa.* Dentro del paquete de nuevos programas que se pusieron en marcha en la última década destaca un rasgo que los distingue de las que funcionaron en el pasado. Se hizo evidente que no podrían tener como meta de manera exclusiva el empleo asalariado formal. Fue así que empezaron a surgir nuevas vertientes orientadas a apoyar a trabajadores en actividades no asalariadas como el *autoempleo* y al desarrollo de *micronegocios*, que en América Latina tienen un peso muy importante en el número y el potencial de generación de empleos.

5. *Mayor participación de los sectores privado y social.* Finalmente, se advierte también un cambio en el papel desempeñado por el sector público y sus instituciones en el diseño e implementación de estas políticas. En la intermediación laboral, queda atrás el monopolio de los servicios públicos de empleo y empiezan a surgir modalidades nuevas de coexistencia y complementariedad entre los servicios públicos, privados y sociales. En el ramo de la capacitación, los programas más recientes descansan en la concertación entre centros públicos y privados y con las propias empresas. La creación de empleo temporal en obra pública incorpora la participación de las propias comunidades.

En la actualidad las políticas de mercado de trabajo se encuentran en un proceso continuo de cambio, tanto en contenidos como en su enfoque, en sus grupos meta y en el marco institucional encargado de aplicarlas. Se les ubica dentro de las políticas de segunda generación, de corte estructural, más que como políticas compensatorias de corto plazo, como era el caso de las políticas de creación de empleo temporal a través de obra pública.

La evaluación de las políticas de mercado de trabajo en América Latina

Sin embargo, la pregunta que se plantea es si estas nuevas políticas han funcionado. De ser así, cuáles han sido las lecciones aprendidas y cuáles sus limitaciones. La experiencia de los últimos diez años en su aplicación en el mundo -después del entusiasmo que generaron a principios de los años noventa- no se ha traducido en resultados espectaculares en términos de empleo e ingresos y son escasos los estudios que se han enfocado a la medición de sus efectos en la disminución de la exclusión social de los grupos en desventaja. Algunas de las conclusiones que se desprenden en las experiencias de evaluación analizadas son:

6. En general, la evaluación en el campo de las políticas de mercado de trabajo no ha sido una práctica sistemática. Su aplicación rigurosa a los programas de mercado de trabajo constituye una experiencia reciente en la región -que data de la década de los noventa- y en la que existe todavía mucho por avanzar y aprender.

7. En sus inicios la evaluación se limitó al monitoreo interno y se enfocó a la comparación entre resultados y metas previstas. Posteriormente, a través de estudios de costo-beneficio, se trató de evaluar si los beneficios de los programas justificaban su costo para la sociedad. La investigación sobre los beneficios de los programas llevó, a su vez, la evaluación de su impacto.

8. En un principio la evaluación de impacto se inició por medir la situación ex ante y ex post de los beneficiarios y de ahí deducir el impacto del programa. Sin embargo, la experiencia mundial indicaba que esta práctica carecía de rigor científico, ya que el cambio en la situación del beneficiario podía atribuirse a una multitud de factores no necesariamente relacionados con el programa.

9. La evaluación de impacto propiamente dicha, basada en técnicas de mayor rigor científico, que utiliza la comparación entre grupos de tratamiento y grupos de control es una práctica mucho más reciente en la región en el campo de las políticas de mercado de trabajo. Su aplicación es introducida en muchos casos por los organismos internacionales en programas que reciben su financiamiento y de ahí se ha empezado a difundir a otros ámbitos.

10. Actualmente la evaluación de impacto basada en técnicas científicas está aún en sus comienzos. No podría decirse que constituya una práctica generalizada, ni que sus experiencias hayan sido suficientemente analizadas. De ahí la necesidad de elaborar un primer inventario de los estudios en esta materia en la región y de examinar sus principales características, limitaciones y hallazgos.

Reflexiones por tipos de programas de mercado de trabajo

Algunas reflexiones en cuanto a la experiencia de la evaluación por tipos de programas son:

Intermediación para el trabajo

11. En los últimos diez años se ha revalorado el papel de los servicios de intermediación laboral y hoy se reconoce la función estratégica que pueden desempeñar en la articulación de políticas activas y pasivas. Asimismo se han desarrollado nuevas vertientes, orientadas entre otros ámbitos, a la microempresa y el autoempleo; a la movilización de trabajadores migratorios o a nuevos medios de hacer llegar este servicios a comunidades pequeñas y apartadas.

12. Sin embargo, a diferencia de los países más desarrollados, en América Latina se advierte una carencia significativa de estudios de evaluación de los servicios de intermediación laboral. Existen indicadores de seguimiento o de desempeño por parte de los organismos ejecutores, empero, es notoria la ausencia de evaluaciones de impacto o de costo-beneficio.

Programas de capacitación para el trabajo

13. Es en los programas de capacitación de nueva generación donde se han concentrado los mayores avances en la evaluación de impacto en la región. Cabe señalar, sin embargo, que los estudios realizados presentan diversas limitaciones. Una de ellas es la insuficiencia de bases de información que no puede ser suplida por el uso de métodos estadísticos y econométricos. En otros casos los estudios realizados no forman parte del proceso institucional de desarrollo del programa y sus resultados no son utilizados para la retroalimentación a los entes ejecutores, sino que constituyen aportaciones al enfoque teórico, o recomendaciones de carácter extemporáneo.

14. Por otra parte, los resultados discrepantes obtenidos en algunos estudios permiten concluir que los ejercicios de evaluación pueden ser sensibles a la metodología utilizada. Esto sugiere la necesidad que las evaluaciones sean corroboradas mediante metodologías alternas como base para poder emitir recomendaciones sólidas a las entidades operadoras.

Programas de creación directa de empleo

15. A pesar de que este tipo de programas fueron los pioneros en América Latina y el Caribe, son pocos los ejercicios realizados con rigor para evaluar su impacto. Sin embargo, en años

recientes se advierten intentos por mejorar esta práctica. De la experiencia acumulada, se derivan las siguientes observaciones:

- Las evaluaciones a este tipo de programas, de alto contenido social, requieren considerar también sus impactos no sólo en empleo e ingresos sino en la reducción de la exclusión y en el enfoque de género.
- Resulta importante evaluar la conveniencia de introducir instrumentos de focalización o si por el contrario, es más conveniente aplicar el programa de manera generalizada en las zonas geográficas más pobres.
- Es necesario tener presente que aunque se diseñan con carácter temporal, la experiencia latinoamericana indica que una vez puestos en marcha, no tan sólo es difícil suspenderlos sino, también, reducir su campo de acción. Esto representa un reto para los responsables de las políticas públicas a nivel federal y local.
- Finalmente, es necesario fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas para prevenir prácticas indebidas en la selección de los beneficiarios. La inclusión de las comunidades en las tareas de supervisión pueden ser mecanismos costo efectivos de prevención.

Programas de apoyo a la microempresa y al autoempleo

16. Los programas de apoyo a la microempresa y al autoempleo son una corriente que ha proliferado en los últimos años y que en gran parte se orienta al sector informal. Sin embargo, la cultura de la evaluación, particularmente la de impacto de tipo externo, es incipiente en la región en este tipo de programas. Con contadas excepciones, la mayoría de las evaluaciones documentadas han sido de corte interno y de carácter esporádico, lo que refleja que no constituyen una parte integral de los programas. Las evaluaciones internacionales, por su parte, reflejan que su impacto en el empleo suele ser bajo, ya que la duración de los proyectos no rebasa por lo general el año de vida. Empero, su instrumentación coadyuva a elevar la probabilidad de inserción de los beneficiarios.

Subsidios a la creación de empleo

17. Los *subsidios a la creación de empleo por parte de empresas del sector privado* no han sido una práctica muy utilizada en la región. El único caso en que este esquema ha operado en gran escala es el de Argentina, sin embargo su duración fue limitada. Entre algunas de las razones por las que este esquema puede no haber prosperado en América Latina está la dificultad de supervisión, así como los resultados no muy alentadores que se han encontrado en otros países y el alto impacto en los efectos no deseados de “peso muerto”, sustitución y desplazamiento.

Compensación al desempleo

18. Desde la perspectiva de la región, algunas reflexiones que se desprenden de en torno a la evaluación de los esquemas de protección al ingreso por desempleo son:

- La evaluación en materia sistemas de compensación al ingreso por desempleo sigue siendo un campo muy debatido pero poco explorado con rigor en la región. En este ámbito, el avance en la práctica de la evaluación ha sido más lenta que en otras áreas de la política de mercado de trabajo.
- Resulta, por tanto, imprescindible evaluar los alcances y los impactos económicos y sociales de los actuales esquemas de protección al ingreso por desempleo en la región y en el mundo y aprender de la experiencia positiva y negativa acumulada.

Recapitulación

De la recapitulación de las experiencias encontradas en la región en la década pasada podrían extraerse las siguientes conclusiones:

19. La introducción de técnicas de vanguardia en la evaluación de impacto en la región se encuentra frecuentemente asociada a programas financiados por organismos internacionales (Banco Mundial, BID), particularmente en el ámbito de la capacitación, como son el PROBECAT (hoy SICAT) en México, el Programa Chile Joven y algunos programas similares en la región, como el PROJOVEN de Argentina, o el Projoven de Perú. En el caso de Argentina, el Programa TRABAJAR, de creación directa de empleo en población marginada, ha sido también objeto de varias evaluaciones de impacto con técnicas avanzadas por parte de funcionarios del Banco Mundial y del gobierno argentino.

20. El interés de los organismos internacionales por difundir los enfoques econométricos de vanguardia en materia de evaluación de impacto ha quedado de manifiesto en los trabajos recientes de Heckman apoyados por el BID y los talleres organizados para investigadores de América Latina, bajo su supervisión, en los que se han tomado como casos prácticos varios de los programas de mercado de trabajo de la región.

21. En otros países el interés por adoptar la evaluación como práctica sistemática en programas de mercado de trabajo ha surgido dentro de las propias instituciones rectoras de los programas, en una decisión autónoma, ajena a organismos internacionales. No obstante, después de una primera ola de experiencia en evaluaciones muy heterogéneas con carácter descentralizado, ha sido necesario recapitular y evaluar este proceso, a fin de elevar su nivel técnico, así como la calidad, idoneidad y homogeneidad de los indicadores y criterios utilizados.

22. Otro factor que ha desempeñado un papel importante en la consolidación de la evaluación como práctica sistemática en algunos países de la región es la promulgación reciente de leyes que han hecho de la evaluación una exigencia para los entes operadores y el fortalecimiento que han adquirido en los últimos años los principios de rendimiento de cuentas y de transparencia en la administración pública.

Si bien existen tendencias que confluyen hacia la adopción de la evaluación externa rigurosa como práctica complementaria al monitoreo interno en los programas de mercado de trabajo, todavía se vislumbran obstáculos importantes para que ésta sea una realidad. Entre ellas podríamos mencionar los siguientes:

23. Un buen número de programas en curso no previeron en su momento los recursos ni las bases estadísticas necesarias para desarrollar una evaluación de impacto bajo técnicas rigurosas y cuando deciden emprender una evaluación se ven impedidos por la carencia de información de calidad y por el costo.

24. En el caso de programas que disponen de bases estadísticas susceptibles de ser utilizadas en su evaluación, su uso no siempre ha sido del dominio público. Esto limita la confiabilidad de las evaluaciones y la participación de instituciones de investigación y académicos independientes interesados en desarrollar evaluaciones basadas en métodos científicos. Varias de las evaluaciones a este tipo de programas por entidades científicas reconocidas pierden buena parte de su utilidad potencial cuando sus recomendaciones y hallazgos resultan extemporáneos dado el carácter obsoleto de la información que se han podido allegar.

25. En ocasiones se da un interés simultáneo y genuino de las instituciones operadores y de evaluadores externos de reconocida capacidad por emprender de manera coordinada evaluaciones

que efectivamente retroalimenten a los encargados de su operación y ayuden a fortalecer las áreas técnicas de los organismos públicos.

26. Por parte de los evaluadores, muchas veces su interés se centra en la utilización de un método elegante o novedoso en el contexto de la comunidad académica, sin que efectivamente se perciba el objetivo multidimensional del programa y su utilidad real para la sociedad y para las instituciones operadoras. Frecuentemente se trata de adaptar, aún de manera forzada, la realidad compleja del programa a los requisitos teóricos de un modelo determinado.

27. Los modelos teóricos trasladados de manera acrítica a la realidad de la región en ocasiones se limitan de manera unidimensional a uno o dos indicadores principales (empleo o ingreso), sin tomar en cuenta los efectos en variables de inclusión social, género, contribución al medio ambiente, formación de capital social u otros que pueden ser fundamentales. Esto deriva en parte de la tónica que existía hace algunos años en los países que desarrollaron estas técnicas o en los organismos internacionales, en una visión que sobreenfatizaba la eficiencia económica por encima de otros objetivos sociales.

28. Ante el alud de estudios de evaluación que se ha generado recientemente, en muchos casos, como respuesta a requisitos de ley, las instituciones operadoras se encuentran frecuentemente ante una carencia de instituciones evaluadoras que reúnan requisitos de experiencia y rigor para confiarles la evaluación de proyectos de gran importancia presupuestal e interés para la sociedad.

Se observa, por tanto, la necesidad de recapitular sobre los avances y obstáculos que ha tenido la práctica de la evaluación en América Latina, para aprender de las experiencias y errores en esta materia y contar con instrumentos que efectivamente sirvan para retroalimentar a los encargados de la operación de estos programas que hoy utilizan una cantidad importante de recursos y a la sociedad, en general, en un ejercicio auténtico de transparencia y rendición de cuentas.

Bibliografía

- Aedo, C. y Núñez, S. (2001) *The Impact of Training Policies in Latin America and the Caribbean: the Case of "Programa Joven"* Graduate Program in Economics. ILADES/ Georgetown University. Santiago.
- Aportela, F. (1999) *Estudios Micro-Económicos de los Efectos de Programas Gubernamentales sobre el Ahorro y la Oferta de Trabajo en México*. Tesis doctoral. MIT. Boston.
- Arjona, R., Ladaique, M. y Pearson, M.(2001) "Growth, Inequality and Social Protection", en OCDE *Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 51*, Paris.
- Auer P.y Kruppe, T. (1996) *Monitoring of Labour Market Policy in EU Member States*, en Schmid, G. O'Relly, J., Schömann, K., *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. University Press, Cambridge.
- Baker, J. L. (2000) *Evaluación del Impacto de los Proyectos de Desarrollo en la Pobreza. Manual para Profesionales*. The World Bank. Washington. D. C.
- Bellmann, L. y Jackman, R. (1996) "Aggregate Impact Analysis", en Schmid, G. O'Relly, J., Schömann, K., *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. University Press, Cambridge.
- Betcherman, G., Dar, A., Luinstra, A. Yogawa, M. (2000) *Active Labor Market Policies: Policy Issues for East Asia*. The World Bank. Washington.
- BID (2001). *Protección Social para la Equidad y el Crecimiento*. Washington, D.C.
- Bravo, D. y Contreras, D. (2000) *The Impact of Financial Incentives to Training Providers- The Case of Chile Joven*. National Bureau of Economic Research. Washington, D. C.
- Bravo, D., Contreras, D. y Crespi, G. (2000) *Evaluating Training Programs for Small-Scale Entrepreneurs – a pilot study*, National Bureau of Economic Research, Santo Domingo, Washington, D. C.

- Calderón-Madrid, A y Trejo, B. (2001) *The Impact of the Mexican Training Program for Unemployed Workers on Re-employment Dynamics and on Earnings*. Mimeo. Washington, D. C.
- Calderón-Madrid, A. (2000) *Job Stability and Labor Mobility in Mexico: A Study Based on Duration Models and Transition Analysis*. (<http://www.iadb.org/res/32.htm>)
- Chahad, J.P.Z. y Fernandes, R. (2000) *Unemployment Insurance and Transactions in the Labor Market: an Evaluation of Brazil's Program* Report Research, FIPE/Ministério do Trabalho e Emprego. Brasilia.
- CIESA (1998) *Estudio de Evaluación de la Modalidad Mixta del PROBECAT, 1998*. México, D.F.
- Conde, C. y Natal, A. (2001) *Evaluación Externa del Programa de Coinversión Social 2000*. En Disco compacto con las evaluaciones externas realizadas a los programas administrados por la SEDESOL. México, D. F.
- Dar, A. y Gill, I. S. (1998) "Evaluating Retraining Programs in OECD Countries". *The World Bank Research Observer*, vol. 13. no. 1. Washington. D. C.
- Dar, A. y Tzannatos, Z. (1999) *Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations*. Social Protection Discussion Paper No. 9901. The World Bank. Washington. D. C.
- De Moura Castro, C. (1999) *Proyecto Joven. New Solutions and Some Surprises*. Inter American Development Bank. Washington, D. C.
- Delander, L. y Niklasson, H. (1996) "Cost-benefit analysis" en Schmid, G., O'Reilly, J., Schömann, K. (1996) *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. University Press, Cambridge.
- Diario Oficial de la Federación (3/05/02). "Acuerdo mediante el cual se establecen las reglas de operación e indicadores de evaluación y de gestión del Programa de Apoyo al Empleo". *Reglas de Operación del Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo*. México, D. F.
- Eisenstadt, K. (1998) *Public Employment Programs Case Study: Argentina's TRABAJAR Program*. Transfers & Social Assistance for the Poor in the LAC Regional Workshop. Washington, D. C.
- EMG Consultores S.A. (2001), Estudio sobre el sistema de seguimiento y evaluación de inversiones FOSIS, Santiago
- Elías, V., R. Cossa y F. Ruiz-Núñez (2001) "An econometric cost-benefit analysis of the young training program in Argentina", IADB/RES *Research Network Papers*, Washington, D. C.
- Esquivel Hernández, G., López Calva, L. F., Márquez Colín, G., Sobarzo, H. (2000) *Evaluación Externa del Fondo de Coinversión Social*. El Colegio de México. México, D. F.
- FIPE/USP-IPEA (2000) *Relatório de Intermediação de Mão-de-Obra*, FIPE/USP-IPEA. Brasilia..
- Galasso, E. Ravallion, M. y Salvia, A. (2001) *Assisting the Transition from Workfare to Work. A randomized Experiment*". Policy Research Working Paper 2738. The World Bank. Washington. D. C.
- García-Huidobro, G. (2002), "Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile", *Serie macroeconomía del desarrollo No. 17*. CEPAL, Santiago.
- GEA (2001) *Evaluación del Programa de Becas de Capacitación a Desempleados PROBECAT*. México, D. F.
- GRADE (Grupo de Análisis para el Desarrollo) (2001) *La medición del impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil PROJoven – Sexta Convocatoria*. Lima.
- Harrell, A, Burt, M., Rossman, S. y Sabol, W. (1996) *Evaluation Strategies for Human Services Programs: a Guide for Policymakers and Providers*. The Urban Institute, Washington, D. C.
- Heckman, J. J., La Londe, R. J. and Smith, J. A. (1999) "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs", en ASHENFELTER, O. y CARD, D. (1999). *Handbook of Labor Economics Vol. III*, North-Holland, Amsterdam.
- Hopenhayn, H. A. (2001) "Labor Market Policies and Employment Duration: The effects of Labor Market Reform in Argentina". Inter-American Development Bank, *Research Network Working Paper No. R-407*. Washington, D. C.
- IDBR (1998) *Workers and Labor Market in the Caribbean*. Caribbean Group for Cooperation in Economic Development. Washington.

- Keddeman, W. (1998) *Of Nets and Assets: Effects and Impacts of Employment Intensive Programmes- A review of ILO Experience*, Ginebra.
- Layard, R., Nickell, S. y Jackman, R (1994) *La crisis del paro* Alianza Editorial. Madrid.
- Márquez (2000) “Labor Markets and Income Support: What did We Learn from the Crises?”. *BID Working Paper No. 425*. Washington.
- Márquez, G. (2001) “Social Protection for the Unemployed: Programs in Latin America”. *Shielding the Poor. Social Protection in the Developing World*. Nora Lustig, Ed. Washington, D. C.
- Márquez, G. (2001b) *Capacitación de la Fuerza Laboral en América Latina: ¿Qué debe Hacerse? Training in Latin America*. Primer Seminario Técnico de Consulta Regional sobre Temas Laborales. BID. Cd. de Panamá.
- Martin, J. P. (1998) “What Works among Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries’ Experiences”, *OECD Occasional Papers No. 35*. París.
- Mato Díaz, F. G. (2003), “Estudio de las experiencias europeas de instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo”, *Serie Macroeconomía del desarrollo No. 21*. CEPAL, Santiago.
- Mazza, J. (2000) *Unemployment Insurance: Case Studies and Lessons for Latin America and the Caribbean*. BID Working Paper No. 411. Washington, D. C.
- Mazza, J. (2001) *Labor Intermediation Services: a Review for Latin American and Caribbean Countries*. Primer Seminario Técnico de Consulta Regional sobre Temas Laborales. BID. Cd. de Panamá.
- Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (1998) *Evaluación del Programa TRABAJAR II*. www.siempro.gov.ar
- Moriaux, M. F. (1995) “Croyance, expérience, évaluation: l’évolution de l’aide aux chômeurs, créateurs d’entreprise” en *Les politiques publiques d’emploi et les acteurs Cahiers du Centre d’Études de l’Emploi 34*, Presses Universitaires de France, Paris.
- MTE (Ministério do Trabalho e Emprego (1999) *1998 Relatório de Avaliação do Sistema Nacional de Emprego. Exercício*, Mimeo. Brasília.
- MTSS (1999) *Evaluación de Impacto de Proyecto Joven. Beneficiarios del 5º Llamado a Licitación*. Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral. Lima.
- OCDE (1993) *Employment Outlook*, París.
- OCDE (1996) *The OECD Jobs Strategy; Enhancing the Effectiveness of Active Labour market Policies*, París.
- OCDE (2000) *Labour Market Policies and the Public Employment Service*. Prague Conference. París.
- OCDE (2001) “Labour Market Policies: How the Money has been Spent”, en *Employment Outlook 2001*. París.
- OIT (1998) *Chile: Crecimiento, Empleo y el Desafío de la Justicia Social*. Ginebra.
- OIT (2000) *Informe sobre el Trabajo en el Mundo*. Ginebra.
- OIT (2001) *Informe sobre el Trabajo en América Latina y el Caribe*. Lima.
- OIT (2001b) *Panorama Laboral 2001*. Ginebra.
- OIT Y Ministerio del Trabajo y del Empleo de Brasil (1999) *Abertura e Ajuste do Mercado de Trabalho no Brasil*, Brasilia.
- Paes de Barros, R., Corseuil, C.H., Foguel, M. (2000) *Os Incentivos Adversos e a Focalização dos Programas Sociais no Brasil*, Planejamento e Políticas Públicas, N 22, Brasilia.
- Pierre, G. (1999) “A Framework for Labour Market Policy Evaluation”, en *Employment and Training Papers No. 49*. OIT, Ginebra.
- Presidencia de la República (2002) *Compromisos Presidenciales. Mensaje del 21 de mayo 2002. Estado de Cumplimiento*. Santiago

- Ramos, C. A. (2002), "Las políticas del mercado de trabajo y su evaluación en Brasil", *Serie macroeconomía del desarrollo No.16*. CEPAL, Santiago.
- Ramos, C. A. y Carneiro, F. G. (1997), *Rotatividade e Instituições: os Incentivos Aos Trabalhadores Desligados Incentivam os Afastamentos?*, *Texto Para Discussão N. 503*, IPEA. Brasília
- Ramos, C. A. y Springer de Freitas, P. (2000) *Sistema Público de Empleo: objetivos, eficiência e eficácia* (Notas sobre os países da OCDE e o Brasil", *Planejamento e Políticas Públicas*, N 17. Brasília.
- Ravallion, M. y Jalan, J. (1999) *Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina's TRABAJAR Program*. Working Paper 2149. The World Bank, Washington, D. C.
- Revenge, A., Riboud, M. y Tan, H. (1992) *The Impact of Mexico's Retraining Program of Employment and Wages*. World Bank Policy Research Working Papers, Washington, D.C.
- Rios-Neto, e.L.G. E Camilo de Oliveira, A.M.H., *Uma Metodologia de Avaliação de Eficácia do Plano Estadual de Qualificação Profissional (PEQ): o caso de Minas Gerais em 1996*, s/d, Mimeo
- Ross, X. (2001) "Social Protection for the Poor in the Developed World" en *Shielding the Poor. Social Protection in the Developing World*. Nora Lustig ed. IADB. Washington, D. C.
- Ruiz Durán, C. (2000) *Evaluación Externa del Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES)*. México, D. F.
- Samaniego, N. (1997) "Promoción del Empleo y la Participación de la Mujer en los Fondos Sociales para el Caso de México". *Social Funds: Employment and Gender Dimensions. Case Study # 5*. ILO. Ginebra.
- Samaniego, N. (1998) "Las Políticas de Generación de Empleo e Ingreso en México". *Las políticas de Mercado de Trabajo en América Latina y el Caribe*. BID-OIT. Lima.
- Samaniego, N. (2002) "Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación", *Serie macroeconomía del desarrollo No.18*. CEPAL, Santiago.
- Santiago Consultores Asociados (1998) *Principales Aspectos del Estudio Evaluación Ex Post del Programa Chile Joven Fase II*. SENCE. Santiago.
- Scarpetta, S. "Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: a Cross Country Study", *OECD Economic Studies*, 26, Paris.
- Schmid, G. (1996) "Process Evaluation: Policy Formation and Implementation", en Schmid, G., O'Reilly, J., Schömann, K *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. University Press, Cambridge.
- Schmid, G., O'RELLY, J., Schömann, K. (1996) *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. University Press, Cambridge.
- Scott J., Arellano, D., García G., López Calva ,L. F. y Ramírez, A. (2000) *Diseño de Evaluación para el Programa de Empleo Temporal (PET)*. CIDE. México, D. F.
- Secretaría de Empleo Y Capacitación Laboral (1999) *Evaluación de Impacto de Proyecto Joven*. Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva. Unidad de Estadísticas y Estudios Especiales. Lima.
- SENCE (2002) *Recuento cronológico del papel del estado en el sistema de capacitación en Chile*. Estudios SENCE. Santiago.
- STPS (1995) *Evaluación del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados*. México, D.F.
- Sugden, R. y Williams, A. (1978) *The Principles of Practical Cost-benefit Analysis*. Oxford University Press.
- Teixeira, A. y Azeredo, B. (1999) " Impactos sobre o emprego dos programas apoiados pelo FAT" en *Abertura e Ajuste do Mercado de Trabalho no Brasil*. OIT/Ministério do Trabalho e Emprego, Brasília.
- Tokman, V.E. y Martínez, D. (1999) "Costo Laboral y Competitividad en el Sector Manufacturero de América Latina", *Revista de la CEPAL 69*, Santiago.
- Universidad de Colima (2002) "Resultados de la Evaluación Externa del PET 2000". *Evaluaciones Externas Realizadas a los Programas Administrados por la SEDESOL*. Disco compacto. México, D. F.

- Universidad de Chile (2000) “Designing a System to Evaluate Training for Small-scale Entrepreneurs: A Pilot Study” *The Impact of Training Policies: Methodological Research using Data from Chile*. Santiago.
- Wodon, Q. T.(1999) LÓPEZ CALVA, L.F. *Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean*. The World Bank. Washington, D. C.
- Wodon, Q. y Minowa, M. (1999) “Training for the Urban Unemployed: A Reevaluation of Mexico’s Training Program, PROBECAT”. *Government Programs and Poverty in Mexico*, Report No 19214-ME. The World Bank. Washington, D. C.
- Wurgaft, J.(1998) “La Capacitación Laboral en los Países Andinos”, *Documento de Trabajo 76*. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Lima.



NACIONES UNIDAS



Serie

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

1. The impact of structural reforms on growth in Latin America and the Caribbean: an empirical estimation, Hubert Escaith and Samuel Morley (LC/L.1446-P), Sales No. E.00.II.G.123 (US\$10.00), 2000. [www](#)
2. Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente, Tilman Atenburg, Regine Qualmann y Jürgen Weller (LC/L.1512-P), Nº de venta S.01.II.G.55 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
3. Exportaciones de manufacturas de América Latina: ¿Desarme unilateral o integración regional?, José Miguel Benavente, (LC/L.11523-P), Nº de venta S.01.II.G.66 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
4. Globalization and Liberalization: The Impact on Developing Countries, Barbara Stallings, (LC/L.1571-P), Sales No. E.01.II.G.114 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
5. Job Creation in Latin America in the 1990s: The Foundation for Social Policy, Barbara Stallings and Jürgen Weller (LC/L.1572-P), Sales No. E.01.II.G.115 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
6. Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario, Jürgen Weller, (LC/L.1649-P), Nº de venta S.01.II.G.187 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
7. Tributación ambiental, macroeconomía y medio ambiente en América Latina: aspectos conceptuales y el caso de Brasil, Ronaldo Seroa da Motta, (LC/L.1650-P), Nº de venta S.01.II.G.188 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
8. Long Run Economic Development in Latin America in a Comparative Perspective: Proximate and Ultimate Causes, André A. Hofman, (LC/L.1665-P), Sales No. E.01.II.G.199 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
9. Financial Regulation and Supervision in Emerging Markets: The Experience of Latin America since the Tequila Crisis, Barbara Stallings and Rogerio Studart, (LC/L.1670-P), Sales No. E.01.II.G.205 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
10. La problemática de la coordinación de políticas económicas, Christian Ghymers, (LC/L.1674-P), Nº de venta S.01.II.G.209 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
11. The Evolution of World Income Inequality: Assessing the Impact of Globalization, Andrés Solimano, (LC/L.1686-P), Sales No. E.01.II.G.124 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
12. ¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?, José Miguel Benavente, (LC/L.1669-P), Nº de venta S.02.II.G.10 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
13. Euro and the financial relations between Latin America and Europe: medium and long-term implications, Luis Miotti, Dominique Plihon y Carlos Quenan, (LC/L.1716-P), Sales No. E.02.II.G.27 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
14. Regional integration and the issue of choosing an appropriate exchange-rate regime in Latin America, Hubert Escaith, Christian Ghymers and Rogerio Studart (LC/L.1732-P), Sales No. E.02.II.G.86 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
15. Globalizing talent and human capital: implications for developing countries, Andrés Solimano (LC/L.1773-P), Sales No. E.02.II.G.87 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
16. Las políticas del mercado de trabajo y su evaluación en Brasil, Carlos Alberto Ramos (LC/L.1814-P), Nº de venta S.02.II.G.128 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
17. Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile, Guillermo García-Huidobro (LC/L.1833-P), Nº de venta S.02.II.G.139 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
18. Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación, Norma Samaniego (LC/L.1834-P), Nº de venta S.02.II.G.140 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
19. Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina, Norma Samaniego (LC/L.1836-P), Nº de venta S.02.II.G.142 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Económico, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- **www:** Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:.....

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:..... Fax:..... Dirección E.mail: