

Weller, Jürgen (Compilador)

En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación [texto impreso] / Jürgen Weller (Compilador) . -- 1ª ed. — Santiago: LOM Ediciones, 2004.

246 p.: Cuadros, Gráficos; 16x21 cm.-- (Colección Ciencias Humanas)

R.P.I: 141 647

ISBN: 956-282-663-5

I. Mercado Laboral. I. Título. II. Serie.

Dewey : 331.1.— cdd 21

Cutter : W448

Fuente: Agencia Catalográfica Chilena

JÜRGEN WELLER
COMPILADOR

En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad

Las políticas del mercado de trabajo
y los instrumentos de su evaluación

RAFAEL DIEZ DE MEDINA, GUILLERMO GARCÍA-HUIDOBRO,
FRANCISCO JAVIER MATO, CARLOS ALBERTO RAMOS,
NORMA SAMANIEGO



900031080 - BIBLIOTECA CEPAL



LOM PALABRA DE LA LENGUA YÁMANA QUE SIGNIFICA SOL

© LOM Ediciones
Primera edición, 2004
© Naciones Unidas, 2004
I.S.B.N: 956-282-663-5

Registro de Propiedad Intelectual N°: 141.647

Diseño, Composición y Diagramación:
Editorial LOM, Concha y Toro 23, Santiago
Fono: (56-2) 688 52 73 Fax: (56-2) 696 63 88

Impreso en los talleres de LOM
Maturana 9, Santiago
Fono: (56-2) 672 22 36 Fax: (56-2) 673 09 15
web: www.lom.cl
e-mail: lom@lom.cl

En Buenos Aires *Editores Independientes* S.A. (EDIN)
Paraná 230, 1º piso, oficina N° 12, Cap. Fed.
Fono: 5411-43730980 Fax: 5411-43734210
edinbaires@yahoo.com.ar

Impreso en Santiago de Chile.

La publicación de este libro se enmarca en las actividades del proyecto “Estrategias de Políticas para un Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe: Promoción de una Política Económica Socialmente Sustentable”, que ejecuta la CEPAL en coordinación con la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ*) con el apoyo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de la República Federal de Alemania.

Índice

Autores	9
Capítulo I	
Introducción: temas, tendencias y lecciones	11
JÜRGEN WELLER	
Capítulo II	
La caja de herramientas del evaluador de las políticas del mercado de trabajo: aspectos conceptuales	27
RAFAEL DIEZ DE MEDINA	
Capítulo III	
Las primeras experiencias de evaluación de las políticas del mercado de trabajo en América Latina. ¿Qué hemos aprendido?	65
NORMA SAMANIEGO	
Capítulo IV	
Brasil: el nuevo paradigma de las políticas del mercado de trabajo y la búsqueda de métodos adecuados de evaluación	103
CARLOS ALBERTO RAMOS	
Capítulo V	
Chile: entre los programas de emergencia y el fomento del empleo productivo	133
GUILLERMO GARCÍA-HUIDOBRO	
Capítulo VI	
México: del monitoreo informal a las evaluaciones obligatorias	157
NORMA SAMANIEGO	
Capítulo VII	
Recursos para las políticas del mercado de trabajo: su impacto según la experiencia europea	183
FRANCISCO JAVIER MATO DÍAZ	
Abreviaturas	223
Bibliografía	227

Autores

RAFAEL DIEZ DE MEDINA

Economista laboral, profesor universitario de Econometría (Universidad de la República, Uruguay), ex Coordinador Técnico de la Oficina de la CEPAL en Montevideo y ex Asesor Regional de la CEPAL (1986-2003), Especialista Técnico del Departamento de Integración de Políticas de la OIT (Ginebra).

GUILLERMO GARCÍA-HUIDOBRO

Estudios de postgrado, Facultad de Economía, Cambridge, Reino Unido; Magíster en Economía de ESCOLATINA; ingeniero comercial de la Universidad de Chile. Fue Director de la Oficina del PREALC para Centroamérica y Panamá y Director Regional Adjunto de la OIT para las Américas. Consultor internacional de diferentes organismos de las Naciones Unidas, del BID, la GTZ, y la Universidad de Toronto.

FRANCISCO JAVIER MATO DÍAZ

Doctor en Economía por la Universidad de Oviedo; M. Sc. en Política Social por la London School of Economics y profesor del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo (España). Especialista en políticas del mercado de trabajo y su evaluación.

CARLOS ALBERTO RAMOS

Master en Economía por la Universidad de Brasilia y Doctor en Economía por la Universidad de París. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Brasilia. Fue consultor del gobierno brasileño y de organismos internacionales. Ha publicado numerosos artículos sobre mercado de trabajo, distribución de ingresos y pobreza.

NORMA SAMANIEGO

Licenciada en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ocupó diversos puestos en la administración pública federal en México, entre ellos el de Subsecretaria del Trabajo y Previsión Social y el de Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Actualmente dirige una empresa consultora vinculada al análisis del mercado laboral.

JÜRGEN WELLER

Cientista político de la Universidad Libre de Berlín, doctorado en Economía de la misma universidad. Oficial de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Previamente trabajó en la Universidad Libre de Berlín y la Universidad Nacional de Costa Rica, así como en el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe de la OIT.

Capítulo I

Introducción: temas, tendencias y lecciones

JÜRGEN WELLER

1. Consideraciones generales

Las últimas dos décadas no han sido favorables para los trabajadores latinoamericanos. Durante la década perdida de los años ochenta, se registraron marcados aumentos del desempleo y el subempleo, al tiempo que empeoraba la calidad del empleo y descendía el salario real medio. A pesar de que en los años noventa el crecimiento económico fue más alto que en la década precedente, solo unos pocos indicadores laborales mostraron una recuperación, mientras las restantes condiciones del mercado de trabajo continuaban deteriorándose, situación que ha persistido en los primeros años del nuevo siglo.

A grandes rasgos, la situación del mercado de trabajo latinoamericano puede caracterizarse por los siguientes elementos:¹

- Un elevado desempleo abierto, que ha superado los niveles alcanzados durante la crisis de la deuda de comienzos de los años ochenta y que afecta a la fuerza de trabajo en general, pero, sobre todo, a los jóvenes, las mujeres y otros grupos específicos.
- Un aumento de la informalidad, fenómeno que está estrechamente relacionado con el empeoramiento de la calidad de empleo. El trabajo informal suele ser, para la fuerza laboral de bajo nivel de calificación, la única opción para generar ingresos laborales.
- Un alza de los salarios reales medios del sector formal, acompañada de un ensanchamiento de las diferencias salariales entre el personal de alta y de baja calificación.

¹ Véase Weller (2000). Para el seguimiento de la situación económica, social y laboral de la región, véanse varios números de las siguientes publicaciones de la CEPAL: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*; *Estudio económico de América Latina y el Caribe* y *Panorama social de América Latina*. Asimismo, pueden consultarse varios números del *Panorama laboral de América Latina y el Caribe*, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Una precarización de las relaciones laborales, en términos de las condiciones contractuales y de protección social.

Ello se ha traducido en fuertes presiones sobre los gobernantes, ya que la situación laboral, especialmente el desempleo, suele ubicarse entre las principales preocupaciones de la población latinoamericana.

En general, los gobiernos disponen de tres tipos de herramientas para responder a tales presiones: las políticas de empleo, las políticas laborales y las referidas al mercado de trabajo. Las primeras, que abarcan los instrumentos macroeconómicos y sectoriales que inciden en el nivel y la composición del producto, ejercen, por esa vía, un determinado impacto sobre el nivel y la composición del empleo y el nivel absoluto y relativo de las remuneraciones. El recurrir a las políticas de empleo con el objetivo de crear un mayor número de puestos de trabajo supone una orientación hacia el fomento de la demanda laboral. Dada la amplitud de los instrumentos correspondientes –entre los que figuran las políticas fiscal, cambiaria, monetaria, comercial, de precios, de ingresos, tecnológica, de desarrollo sectorial y regional–, su concepción y su aplicación competen a un gran número de instituciones.

A su vez, las políticas laborales se refieren a los términos de la relación contractual entre empleadores y empleados, lo cual incluye las condiciones de su inicio y su fin. Por lo tanto, abarcan las reglas que determinan las relaciones entre ambas partes y, asimismo, las condiciones de trabajo. Si bien gran parte de estas reglas están consignadas en la legislación laboral, otras se desprenden de fuentes tales como la negociación colectiva y la jurisprudencia de los tribunales competentes. En el sector público, los ministerios del trabajo y las instituciones de seguridad social desempeñan un papel clave en la ejecución de estas políticas.

Por último, las políticas del mercado de trabajo son aquellas por las cuales se interviene directamente en éste para combatir o evitar el desempleo y elevar los ingresos laborales. Pueden distinguirse dos tipos: las políticas activas y las pasivas. Las primeras atienden tanto a trabajadores ocupados –asalariados, trabajadores por cuenta propia o microempresarios– como a desempleados. Sus principales instrumentos son la capacitación, los servicios de intermediación y la generación directa o indirecta de empleo, gracias a los cuales es posible atender distintos frentes a la vez: la oferta laboral –por ejemplo, mediante la capacitación–; la intermediación, por medio de servicios de colocación o de apoyo a la búsqueda de empleo, y la demanda laboral, merced, por ejemplo, a la entrega de créditos de pequeña magnitud o de subvenciones para la contratación. Estas políticas pueden también operar a través de una combinación de estos tres instrumentos. Las políticas pasivas, por su parte, tienen principalmente una función social, pues se

encaminan sobre todo a suministrar ingresos a personas que han perdido su fuente de trabajo. Sin embargo, indirectamente contribuyen, también, a mejorar la eficiencia de la intermediación, al permitir que los cesantes estén menos presionados por la falta de ingresos durante el período de búsqueda de empleo.

En las décadas de la posguerra, los esfuerzos tendientes a atender los problemas laborales se centraron, particularmente en los países latinoamericanos, en las políticas de empleo y, en un grado mucho menor, en las políticas laborales.² Entre las políticas del mercado de trabajo, solo la formación profesional recibió una atención relevante, a causa, sobre todo, de la necesidad de la industria manufacturera, entonces en expansión, de contar con un contingente cada vez mayor de mano de obra calificada. La situación cambió en los años ochenta, debido esencialmente a la crisis económica. Muchos países reaccionaron frente al marcado aumento del desempleo con programas de empleo de emergencia, o diseñaron planes especiales, en forma preventiva, como parte de una estrategia de ajuste estructural, a fin de compensar la inevitable destrucción de puestos de trabajo en los sectores público y privado y limitar el aumento transitorio del desempleo (PREALC, 1988).

En los años noventa se advirtió, cada vez con mayor claridad, que los cambios económicos estructurales, en el ámbito global y nacional, obstaculizaban la aplicación de ciertas políticas de empleo o reducían su eficacia. Entre esos cambios destacan los siguientes:³

- La pérdida de importancia de las estrategias nacionales de planificación del empleo (PREALC, 1982) en el contexto de economías cada vez más abiertas.
- La necesidad en que se encontró la política macroeconómica de prevenir o combatir la amenaza representada por los desequilibrios externos e internos, con lo cual se vio limitada la posibilidad de que hiciese una contribución importante en materia de empleo.
- La reducción del sector público en cuanto empleador directo.
- El hecho de que las instituciones públicas hayan perdido gran parte de su capacidad de intervenir en los mercados con políticas de desarrollo tecnológico, sectorial y regional.
- El debilitamiento experimentado por las políticas laborales de orientación proteccionista, como las políticas de salario mínimo o de estabilidad del empleo.

² Véanse, por ejemplo, PREALC (1974); PREALC (1976); Meller y Mizala (1981) y Squire (1981).

³ Véanse al respecto Tokman (1994), y Tokman y Martínez (1999a).

¿Cuál fue la respuesta política a estos cambios? Para explicar el desempeño laboral poco satisfactorio de las décadas anteriores, los propulsores de las reformas económicas aplicadas a partir de los años ochenta atribuyeron tal deficiencia no tanto al funcionamiento del propio mercado de trabajo, sino principalmente a las distorsiones presentes en otros mercados de bienes y factores. Según este enfoque, la intervención política en los mercados había pasado por alto las ventajas comparativas de la región y desincentivado la contratación de mano de obra, sesgando además esa demanda a favor del personal más calificado, con consecuencias adversas para la gran mayoría de la fuerza laboral de la región, cuyo nivel de calificación es bajo y medio. Por lo tanto, las reformas estructurales que habían eliminado esas distorsiones eran, siempre según el mismo enfoque, las mejores políticas de empleo, ya que no solo estimularían el crecimiento económico, y con ello el factor clave de la demanda laboral, sino que también redundarían en un uso más intensivo de la fuerza de trabajo. De esta manera, el impacto combinado de las reformas solucionaba el principal problema del mercado de trabajo, a saber, la debilidad de la demanda laboral, sobre todo la referida a las personas de niveles más bajos de calificación. De hecho, tales reformas se introdujeron, en mayor o menor grado, en casi todos los países de la región.⁴

Este planteamiento no significaba desconocer el papel que correspondía al propio mercado de trabajo en ese desempeño poco satisfactorio. En efecto, se sostenía que las reglas aplicadas en los mercados de trabajo de la región durante las últimas décadas también habían provocado distorsiones, las cuales habían obstaculizado, a su vez, la contratación de mano de obra.⁵ Por lo tanto, una política laboral flexibilizadora, que eliminara esas distorsiones, también contribuiría al logro de niveles más altos de empleo. Sin embargo, se estimaba que otras reformas, no laborales, tendrían un impacto mayor en el empleo, y que su ejecución sería políticamente más factible que la de las reformas laborales, por lo cual, en definitiva, estas últimas no pasaron a formar parte explícita,

⁴ Véanse al respecto Morley, Machado y Pettinato (1999); Stallings y Peres (2000), y CEPAL b) div. años, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, Santiago. ((PENDING)) CEPAL b) (2000-2001). ((OJO REFERENCISTA: esto último corresponde a Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2000-2001. El mismo problema de la nota 1))

⁵ Por ejemplo, según muestra Van Adams (1992), las recomendaciones de los estudios técnicos realizados por el Banco Mundial durante el segundo lustro de los años ochenta solían incluir una serie de propuestas, que apuntaban esencialmente hacia la necesidad de reducir tanto la intervención pública en los mercados de trabajo como las distorsiones de precios imperantes en éstos. Sin embargo, en las subsiguientes conversaciones entre los gobiernos y el Banco Mundial no se dio prioridad a los aspectos laborales.

por ejemplo, del Consenso de Washington (Williamson, 1990), en el cual se sintetizaban las principales reformas orientadas a desencadenar un crecimiento económico más elevado y estable.⁶

Sin embargo, los resultados en gran parte decepcionantes de las reformas propugnadas por el Consenso de Washington⁷ llevaron a algunas instituciones a replantear la importancia de la política laboral para la generación de empleo y el crecimiento económico, y la flexibilización del mercado de trabajo pasó a formar parte de las propuestas para una segunda generación de reformas.⁸ De ese modo, en varios países fue modificada la legislación laboral durante los años noventa, si bien hay discrepancias sobre el alcance de estos cambios.⁹

Mientras la discusión académica y política sobre la nueva estrategia de desarrollo y la aplicación de políticas macroeconómicas sostenibles se centraba en el impacto de las políticas de empleo y de las políticas laborales, quedaban en segundo plano las políticas del mercado de trabajo, probablemente porque se pensaba que no aportarían tanto como las otras políticas al crecimiento económico y la generación de empleo. Con todo, en el último tiempo han cobrado importancia creciente en los ámbitos académico y político, debido a tres factores:

Las nuevas teorías del crecimiento económico contribuyeron a revalorar el aporte de la fuerza de trabajo y su calidad en el crecimiento de largo plazo. A la vez, la noción de competitividad sistémica resalta la necesidad de que las economías de la región cuenten con mano de obra calificada y versátil para enfrentar con éxito la creciente competencia externa. La importancia de estos planteamientos para la región queda ilustrada por el hecho de que en numerosas encuestas realizadas a empresarios y gerentes, la falta de mano de obra calificada ha sido mencionada como uno de los principales problemas.

Si en este primer enfoque se hace hincapié en la necesidad de contar con personal más calificado para elevar el desempeño de las economías de la región –con las correspondientes exigencias para las políticas del mercado de

⁶ En efecto, se esperaba que las reformas no laborales, si bien apuntaban específicamente hacia otros objetivos, tuviesen un impacto favorable en el funcionamiento del mercado de trabajo. Entre ellas cabe citar, primero, la reducción del tamaño del Estado, estrategia con la cual se pretendía aumentar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios y enfrentar el déficit fiscal, pero que iba a tener el efecto colateral de amortiguar el impacto distorsionador del empleo público en el mercado de trabajo. En segundo lugar, la aplicación de una política de salario mínimo, que tenía como meta primordial la lucha contra la inflación, pero que igualmente debería ejercer un impacto favorable sobre el mercado de trabajo.

⁷ Véase al respecto CEPAL (2001).

⁸ Véanse, por ejemplo, BID (1996); Lora y Pagés (1997); Burki y Perry (1997), y Guasch (1999).

⁹ Para una visión comparativa de las reformas de la legislación laboral a partir de 1990, véase Vega Ruiz (2001).

trabajo—, en un segundo enfoque se ha puesto el acento tanto en aquellos grupos que se encuentran en situación de desventaja estructural en los mercados de trabajo, como en aquellos que probablemente resultarían perjudicados por las transformaciones actuales y futuras. Un concepto clave con respecto a los integrantes del primer grupo es el de empleabilidad, como condición necesaria para conseguir trabajo productivo y no quedar excluidos de los beneficios del crecimiento, sin tener que depender, por lo menos en el largo plazo, de la política social. Por otra parte, en lo que se refiere a los grupos que probablemente resultarían perjudicados por las reformas, el intervenir en el mercado de trabajo para ir en su ayuda —mediante políticas pasivas o mediante iniciativas que contribuyan a su reinserción laboral, o ambas políticas a la vez— puede ser una condición para la sostenibilidad política de las reformas, dados su alto costo social en el corto plazo y la mayor inestabilidad laboral que provocarían en el largo plazo.

Finalmente, el empeoramiento de las condiciones laborales en la región obligó a los gobiernos a dar respuestas, a veces de urgencia, a las demandas de empleo e ingresos laborales de las personas desocupadas o en peligro de perder su empleo. Por tal motivo, se tomaron medidas, más o menos improvisadas, para crear nuevos programas de empleo o ampliar los existentes.

De esa manera, si bien en los planteamientos originales de las reformas tendientes a reestructurar las economías de la región no se asignaba un papel de peso a las políticas del mercado de trabajo, tal enfoque experimentó un vuelco en la década de 1990, y éstas volvieron a cobrar relevancia en numerosos países. Entre los principales cambios en tal sentido pueden mencionarse los siguientes:¹⁰

En lo referente a formación profesional, destaca la diversificación de las entidades de capacitación, pues se otorgó un papel creciente a las instituciones privadas, al tiempo que las funciones de las instituciones públicas se iban circunscribiendo al financiamiento y la regulación de la actividad.¹¹ Además, se procuró adecuar la capacitación a las exigencias de la demanda, impulsando, por ejemplo, la capacitación continua del personal, como un factor de valor estratégico para la competitividad de las empresas. Por otra parte, se desarrollaron programas de formación profesional para grupos de desempleados con problemas específicos en tal sentido, como jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo, o para personas ocupadas en actividades de escasa productividad y bajos ingresos, como trabajadores por cuenta propia y microempresarios.

¹⁰ Véanse el capítulo III del presente libro, así como Martínez (1996); Iturraspe (1997); OIT (1998); Berry (2001), y Morrison (2002).

¹¹ Sobre los cambios recientes en la formación profesional y la discusión correspondiente, véanse Gallart (2001), y Márquez (2002).

Fue revalorizada la intermediación, por su eficacia potencial y su bajo costo. De hecho, se han desplegado considerables esfuerzos por ampliar su cobertura, a través de la incorporación de nuevas tecnologías y el establecimiento de diferentes modalidades de cooperación entre el sector público y el privado. Para aprovechar mejor su potencial, se ha intentado asociar en forma más estrecha la intermediación con las políticas activas y, también, si corresponde, con las pasivas.¹²

El aumento del desempleo hacia fines de los años noventa puso nuevamente en vigencia los programas de generación de empleo directo, sin mayores cambios con respecto a las experiencias anteriores, si bien se procuró mejorar su focalización. Un esquema novedoso en la región, aunque todavía incipiente, es la concesión de subvenciones para la contratación de mano de obra.

Las políticas pasivas, con diferentes esquemas de transferencia de ingresos a los cesantes, no han tenido gran peso en la región. Entre ellas destacan el complejo sistema aplicado en Brasil, en que se combinan tres mecanismos de pago en caso de despido sin causa justa, y el novedoso sistema chileno. De todas maneras, cada vez hay mayor conciencia de que no es posible satisfacer, dentro del actual entorno económico y social, la tradicional aspiración de estabilidad laboral, por lo cual es necesario darles mayor gravitación a las políticas pasivas, mediante la instauración, por ejemplo, de seguros de desempleo.¹³

Los cambios llevados a cabo en las políticas del mercado de trabajo a partir de los años noventa pueden resumirse en tres grandes tendencias:

En el polo más formal del mercado de trabajo, se ha intentado ajustar tales políticas a las necesidades de modernización del Estado y del sector privado —en lo que dice relación, por ejemplo, con la mejora de la formación profesional que exigen las economías abiertas—, lo cual puede traducirse en una mayor cooperación entre ambos sectores en la formación profesional y la intermediación.

En el otro polo del mercado laboral, se ha tendido a combinar las políticas del mercado de trabajo con políticas sociales. Ello se manifiesta, por ejemplo, en la atención preferente a grupos marginados, mediante programas especiales de generación de empleo y de capacitación; en el apoyo brindado a microempresarios, y en la entrega de subvenciones para la contratación de desempleados.

También se ha procurado mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo con medidas tales como mayor eficiencia en la intermediación, integración de instrumentos activos y pasivos, y certificación de habilidades.

¹² Véanse Mazza (2002), y Konle-Seidl (2002).

¹³ Véanse Conte-Grand (1997); Edwards y Lustig (1997), y Mazza (2000).

Sin embargo, en la aplicación de las nuevas políticas se ha dejado de lado una dimensión fundamental, a saber, la necesidad de acompañarlas de prácticas de monitoreo y de evaluación de impacto, precisamente para conocer sus resultados. Este aspecto reviste gran importancia, primero, porque es necesario saber si los instrumentos empleados alcanzaron o no los objetivos propuestos (eficacia); segundo, porque es preciso sacar el máximo provecho posible de los escasos recursos disponibles (eficiencia), y, tercero, porque las políticas deben beneficiar en forma preferente a los grupos más vulnerables, que se hallan en una situación de desventaja estructural en los mercados de trabajo (equidad).

Las experiencias que han tenido lugar en los países industrializados con respecto a las políticas del mercado de trabajo ponen de manifiesto la importancia de la evaluación. A partir de una crítica de los esquemas de seguro de desempleo, en especial de los aplicados en Europa, los países desarrollados han comenzado a hacer mayor hincapié en las políticas activas y a asignar cuantiosos recursos para su ejecución. Sin embargo, según se desprende de los estudios pertinentes, tales políticas no han tenido un resultado claramente favorable.¹⁴

Finalmente, otro factor que refuerza la tendencia a evaluar en forma más rigurosa el impacto de las políticas públicas es el movimiento que se ha manifestado en el último tiempo en orden a exigir a los gobiernos una clara rendición de cuentas de su desempeño.

2. Presentación del libro

En este contexto, la CEPAL y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con financiamiento del Gobierno de Alemania, han planteado la conveniencia de emprender un proyecto sobre las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos pertinentes de evaluación. El objetivo general del proyecto es

¹⁴ Al referirse a los resultados de las políticas activas del mercado de trabajo en los Estados Unidos, Heckman, LaLonde y Smith (1999, p. 1.868) sostienen que para la mayoría de los grupos participantes, los beneficios de los programas públicos fueron, en el mejor de los casos, modestos, y que, en el peor de los casos, tal participación fue directamente perjudicial. Más aún: muchos de estos programas no aprobarían un estudio de costo-beneficio, y aun si lo aprobaran, rara vez están asociados a un plan de gran escala de mejoramiento de las habilidades. Sin embargo, al mismo tiempo, siguen diciendo los autores, hay una considerable heterogeneidad en cuanto a los efectos de los programas públicos, pues, en el caso de ciertos grupos, parecen deparar grandes beneficios tanto para los propios participantes como para la sociedad. Por otra parte, Auer (2000) afirma que el desempeño laboral mejoró considerablemente en Europa gracias a las políticas del mercado de trabajo. Véanse también Martín (1998) y el capítulo VII del presente libro.

contribuir a mejorar la eficacia de estas políticas, conforme a los criterios de eficiencia y equidad, para lo cual se pretende ofrecer a los países latinoamericanos instrumentos apropiados de evaluación. Este objetivo se plasma en el presente libro, en el que se muestran, entre otras cosas, los avances en materia de evaluación de políticas del mercado de trabajo en América Latina y se pasa revista, además, a los instrumentos de evaluación disponibles para el mejoramiento de estas políticas.¹⁵

En el capítulo II, Rafael Diez de Medina da cuenta de las principales orientaciones que han seguido las políticas del mercado de trabajo a partir de los años noventa, así como de los avances teóricos y prácticos en el campo de su evaluación. El autor presenta en forma resumida los principales instrumentos a que se hará referencia a lo largo del libro, y analiza sus virtudes y defectos. Mientras este capítulo se centra en los aspectos conceptuales de la evaluación –y algunas secciones podrán resultar algo complejas para el lector no habituado a la formalización matemática–, los capítulos siguientes abordan estas materias desde un punto de vista empírico.

En el capítulo III, Norma Samaniego examina las políticas del mercado de trabajo aplicadas recientemente en América Latina y resume diversas experiencias de evaluación. El capítulo se basa en el estudio de tres países, Brasil, Chile y México, escogidos por sus avances en la materia, así como en información recogida sobre todo en Argentina y Perú. La autora hace ver que estas políticas experimentaron importantes cambios en los años noventa, período en el que surgieron también diversos mecanismos de evaluación, con lo cual se dio inicio a un rico proceso de aprendizaje, si bien los estudios de este tipo no han llegado a ser todavía una práctica sistemática en los países de la región. En muchos de ellos, la cooperación técnica y financiera de distintos organismos multilaterales ha desempeñado un papel importante en la modernización de las políticas y en la introducción de instrumentos de evaluación. Después de resumir los avances en ambas áreas, la autora pone de relieve las debilidades que muestran hasta la fecha las experiencias regionales de evaluación y sugiere las modificaciones pertinentes.

En los tres capítulos siguientes se examinan con mayor detalle las experiencias de Brasil, Chile y México. Sus autores asumen una perspectiva dinámica y analizan las políticas y los instrumentos de evaluación actuales dentro de su contexto histórico. De ese modo, el capítulo IV, de Carlos Alberto Ramos, resalta

¹⁵ Varios de los capítulos del libro se basan en trabajos más extensos de los mismos autores. Véanse García-Huidobro (2002); Mato (2003); Ramos (2002), y Samaniego (2002a y 2002b), publicados en la serie Macroeconomía del desarrollo de la CEPAL, disponibles también en Internet (www.eclac.cl).

los cambios que experimentaron en Brasil, durante los años noventa, las políticas del mercado de trabajo, cambios que se inscriben en un marco más amplio de modernización de las políticas sociales. Entre los principales, el autor menciona la descentralización y focalización de las políticas, así como la responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad civil en la evaluación de los resultados. Las políticas brasileñas del mercado de trabajo destacan por su modo de financiamiento, la multiplicidad de programas, a veces sobrepuestos, y por un esquema de seguro de desempleo que es único en la región.¹⁶ La evaluación, por su parte, surgió en Brasil como un proceso autónomo, no impulsado por agentes externos. Las evaluaciones, referidas inicialmente a las políticas del mercado de trabajo, se extendieron más tarde a otros ámbitos, por lo cual puede decirse que este país ha estado a la vanguardia en lo concerniente a la introducción de estas prácticas. Según el autor, aunque las primeras experiencias de evaluación estuvieron minadas por serias deficiencias metodológicas, últimamente se ha progresado en forma acelerada en la aplicación de técnicas más rigurosas.

En Chile, como muestra Guillermo García-Huidobro en el capítulo V, las políticas del mercado de trabajo se concentraron, hasta fines de los años noventa, en la formación profesional y en programas de generación indirecta de empleo. En lo que respecta a la primera área, destacan el que la formación estuviese a cargo de entidades privadas, el otorgamiento de incentivos tributarios para la capacitación de personas ocupadas, y la puesta en marcha de un programa de capacitación de jóvenes desertores del sistema educativo, reproducido posteriormente en otros países de la región. En la segunda área, esto es, la de generación indirecta de empleo, cabe mencionar la creación de un fondo para financiar diversos proyectos de desarrollo productivo y la instalación de microempresas. El empeoramiento de la situación laboral a fines de la década de 1990 condujo, primero, a la creación de programas de empleo de emergencia y, después, a la introducción de un esquema de subvenciones para la contratación y capacitación de mano de obra. Además, a comienzos de la década actual se instauró un novedoso seguro de desempleo, basado en cuentas individuales y un fondo solidario. La evaluación, por su parte, comenzó a aplicarse en los años noventa, inicialmente con técnicas bastante sencillas de monitoreo, para incorporar después procedimientos más avanzados.

Como muestra Norma Samaniego en el capítulo VI, también en México tuvieron lugar en los años noventa profundos cambios en las políticas del mercado de trabajo. Por los recursos invertidos, destacan iniciativas tales como la

¹⁶ En IPEA (2002) pueden encontrarse otros aportes sobre las políticas del mercado de trabajo en Brasil.

capacitación de desempleados, modalidad que en ciertos momentos ha fungido como sustituto de la compensación por desempleo para los trabajadores provenientes de hogares de bajos ingresos; la capacitación de personal ocupado, así como la puesta en marcha de un programa de empleo temporal y de varios programas de apoyo a la microempresa y el trabajo por cuenta propia. Asimismo, se han ampliado y modernizado los programas de intermediación laboral. Por otra parte, se han hecho numerosas evaluaciones del programa de capacitación para desempleados vigente en el país, mediante el uso de sofisticadas técnicas de análisis. Sin embargo, como dice la autora, no siempre se tomó en cuenta el resultado de las evaluaciones para modificar los programas, a causa del predominio de intereses académicos por sobre las necesidades de diseño y administración. En otros casos, la falta de datos impidió la realización de evaluaciones de un nivel técnico adecuado. Como en otros países, en México se concede cada vez mayor importancia a la determinación del costo y el impacto de los programas, y desde hace algunos años las entidades ejecutoras están obligadas por ley a aplicar diferentes modalidades de evaluación interna y externa.

En el capítulo VII, Francisco Javier Mato revisa las experiencias europeas de evaluación de las políticas del mercado de trabajo, desde el punto de vista de sus principales resultados, los instrumentos que utiliza, sus bondades y limitaciones. Destaca el autor la atención que se ha prestado a los mecanismos de evaluación en el marco de la Estrategia Europea de Empleo. Con ello complementa lo que se sostenía en el capítulo III acerca de los adelantos en materia de evaluación en el ámbito latinoamericano, y ofrece valiosas sugerencias acerca del modo de mejorar las prácticas correspondientes en la región. Los programas europeos, que se caracterizan por la magnitud de los recursos invertidos, han tenido en general un modesto impacto positivo, aunque aquellos referidos a grupos con problemas específicos han resultado bastante más eficaces. La experiencia europea deja ver la necesidad de diseñar y ejecutar en forma adecuada los programas, así como la conveniencia de contar con buenos instrumentos de monitoreo y evaluación, para poder adaptar continuamente los programas a las nuevas circunstancias. Para concluir, el autor recomienda combinar distintas técnicas de evaluación, según los parámetros de interés, la disponibilidad de datos y el entorno institucional.

3. Algunas lecciones

Si pretender, desde luego, agotar la riqueza de contenido del presente libro, es posible extraer de él algunas lecciones fundamentales acerca de la evaluación de las políticas del mercado de trabajo.¹⁷

I) ¿Qué se debe evaluar?

Según enseñan los autores, las evaluaciones deben orientarse principalmente hacia los objetivos explícitos del programa. Sin embargo, éstos no tienen que aceptarse de manera acrítica. Como es sabido, los programas se basan de modo explícito o implícito en un diagnóstico sobre el mercado de trabajo y su institucionalidad. Y el diagnóstico está basado, a su vez, en un modelo del comportamiento adoptado por los agentes frente al mercado de trabajo en general y frente a las políticas y programas pertinentes. Ahora bien, precisamente para evitar esa aceptación acrítica, toda evaluación debería comenzar con una revisión tanto del diagnóstico como del modelo de comportamiento, a fin de determinar si son o no adecuados, para juzgar posteriormente, sobre esa base, la pertinencia o no pertinencia de los objetivos del programa.

La validez de esta advertencia queda ilustrada por el hecho de que el objetivo explícito de un programa no siempre coincide con las aspiraciones de quienes participan en él. Por ejemplo, los programas de capacitación de jóvenes desertores del sistema educativo apuntan, por lo general, a mejorar su inserción laboral, sin tomar en cuenta que quizá algunos de ellos quieran volver a los estudios, lo cual, pese a ser claramente un resultado positivo, iría en contra del objetivo formal del programa.

Otro ejemplo es el sistema de intermediación: ¿tiene sentido medir su eficacia tomando como grupo de referencia a los desempleados en su conjunto? En varios países, y no solo en América Latina, no pocos desempleados buscan trabajo por canales que no son los sistemas públicos de intermediación –desde anuncios en la prensa y en Internet hasta contactos informales–, por lo que no parece razonable que el objetivo de estos servicios consista en mediar en absolutamente todas las relaciones de búsqueda y oferta de trabajo. Por el contrario, la función de estos sistemas debería circunscribirse, en lo que se refiere a las

¹⁷ Los párrafos que siguen se basan en los capítulos del presente libro y en las contribuciones a un taller que se realizó en la CEPAL (Santiago de Chile, agosto de 2002) para examinar los avances del proyecto. El autor agradece a las personas que participaron en el taller por sus valiosos comentarios. Obviamente, los planteamientos que vienen a continuación son de su exclusiva responsabilidad.

personas que buscan trabajo, únicamente a aquellas que difícilmente lo conseguirían por sí solas y, en lo que se refiere a las vacantes ofrecidas por las empresas, deberían ocuparse únicamente de aquellas vacantes cuyos costos de transacción se verían reducidos si la intermediación se lleva a cabo a través de ellos. De esta manera, nuevamente puede darse una discrepancia entre los supuestos del objetivo oficial y la realidad sociolaboral; la evaluación tiene que aclarar tal discrepancia, para referirse a objetivos adecuados.

Además de medir el impacto que ejerce el programa en las variables que corresponden a sus objetivos –lo cual debe ser la orientación prioritaria de la evaluación–, es posible analizar su impacto sobre otras variables, incluso si ello no forma parte de sus metas declaradas. Por ejemplo, aunque un programa de capacitación puede no tener una perspectiva explícita de género, es posible analizarlo desde ese punto de vista, si se considera que la igualdad entre hombres y mujeres es uno de los objetivos generales de las políticas del mercado de trabajo.

Finalmente, la pregunta sobre qué se debe evaluar está estrechamente vinculada a la disponibilidad de datos. Incluso en los países desarrollados, la falta de datos adecuados suele ser un obstáculo para evaluaciones serias. En muchos casos resulta más fructífero contar con buena información que recurrir a técnicas muy sofisticadas de análisis (Heckman, LaLonde y Smith, 1999), por lo cual conviene diseñar un sistema fiable de generación de datos, con el seguimiento correspondiente, desde el inicio mismo de los programas, tarea que se ve facilitada por el creciente reconocimiento de la importancia de las evaluaciones.

II) Aspectos técnicos

Los diferentes programas requieren instrumentos distintos de evaluación. No hay una sola práctica óptima. Las técnicas deben escogerse, adaptarse y combinarse según las necesidades, sin dogmatismo. Por ejemplo, aunque las sofisticadas técnicas econométricas significan un gran avance con respecto a los instrumentos tradicionales, que son incapaces de diferenciar el impacto de factores múltiples y los resultados según el grupo objetivo, suelen presentar el inconveniente de ser demasiado complejas para los escasos datos disponibles y muy sensibles ante pequeños cambios de método.¹⁸ En consecuencia, si se utilizan estas técnicas, puede ser difícil o aventurado extraer conclusiones fuertes a partir de ciertos resultados.

¹⁸ Heckman, LaLonde y Smith (1999) advierten que no hay una solución única para manejar el problema de la selección, esto es, el hecho de que sea prácticamente imposible medir el desempeño de una misma persona cuando participa en un programa y cuando no participa en él, por lo que los estudios que enfrentan este problema con métodos diferentes tienen necesariamente que arrojar resultados distintos.

Por lo tanto, parece razonable recurrir a una combinación de instrumentos, unos más sencillos o cualitativos y otros más complejos. Esta combinación puede facilitar la complementación de los resultados entre sí; indicar las posibles debilidades de los instrumentos; contribuir a explicar ciertos resultados, y ayudar a entender y evaluar el beneficio marginal del instrumento complejo, lo que permite escoger con mayor certeza los instrumentos que habrán de utilizarse en evaluaciones posteriores.

La combinación de técnicas es también recomendable para averiguar por qué no ha rendido frutos un programa, lo que no es fácil determinar si se recurre a una sola técnica.¹⁹ El resultado adverso puede deberse, por ejemplo, a errores de diagnóstico o de diseño, pero también a problemas de ejecución (Paes de Barros y de Carvalho, 2002), o a la confluencia de diferentes intervenciones políticas, circunstancia que impide diferenciar el impacto específico de cada una de ellas (Schmid, O'Reilly y Schömann, 1996). La combinación de diferentes técnicas contribuye a indagar sobre las causas de un resultado adverso, para introducir después los ajustes necesarios en el programa en cuestión.

III) La interpretación y el impacto de las evaluaciones

Si bien las evaluaciones no siempre se traducen en un cambio en las políticas, y aunque a veces son utilizadas, más que nada, con el propósito de legitimar una determinada línea de acción, es un hecho que entre las autoridades políticas hay cada vez mayor conciencia acerca de su valor. De todas maneras, para que incidan en las decisiones políticas, es preciso que aporten información oportuna, esto es, que trabajen con datos actualizados y entreguen sus resultados, por lo menos los más relevantes, en un lapso relativamente breve.

Es posible que los resultados de una evaluación no coincidan entre sí en lo referente a los tres objetivos globales de los programas del mercado de trabajo, esto es, eficacia, eficiencia y equidad. Por lo tanto, no sustituyen la decisión política sobre el destino que deba correr el programa en lo concerniente a ajustes, ampliaciones o simplemente el término de éste. Por ejemplo, el que ciertos programas de capacitación resulten más eficientes cuando se aplican a hombres que a mujeres ha llevado en algún momento, en pos de la eficiencia, a favorecer la inclusión preferencial de hombres, decisión que posteriormente se ha modificado, para atender a mayor número de mujeres, esta vez en pos de la equidad.

Otro ejemplo es la focalización en grupos específicos, que es un elemento clave de muchos programas. En América Latina, en ausencia de sólidas redes de

¹⁹ Betcherman, Olivas y Dar (2004) constatan que las evaluaciones generalmente muestran los resultados de los programas, pero no explican las causas de sus éxitos o fracasos.

protección, los jefes de hogar suelen tener las tasas más bajas de desempleo, debido a las necesidades de sobrevivencia del grupo familiar. De esta manera puede ocurrir que la evaluación de un programa focalizado en desempleados jefes de hogar encuentre beneficios limitados, ya que muchas personas del grupo de control también dejaron de ser desempleadas, asumiendo cualquier actividad generadora de ingresos, a causa de las mencionadas necesidades de sobrevivencia (Chacaltana, 2003). Por lo tanto, una lectura financiera podría aconsejar la clausura del programa, sin que las necesidades que originaron su diseño haya desaparecido y sin que exista una alternativa obvia de programas con una relación costo-beneficio más favorable.

En consecuencia, como la decisión final sobre los programas no es de índole puramente técnica, y no podría serlo aun si se utilizaran las técnicas más sofisticadas, queda un vasto margen de discrecionalidad. Para evitar el abuso que ello entraña, conviene perfeccionar los sistemas de rendición de cuentas, lo que supone hacer más transparentes las diferentes fases del proceso de evaluación (levantamiento de datos, selección de técnicas, resultados).

Toda evaluación tiene como objetivo explícito o implícito contribuir a adoptar decisiones sobre el uso de los recursos, siempre escasos. A la vez, las evaluaciones deberían tomar en cuenta el conjunto de las políticas del mercado de trabajo. Si bien ello no implica necesariamente que haya que evaluar todas las políticas en forma simultánea, el proceso de evaluación puede contribuir a que haya más coherencia entre éstas. Por ejemplo, una evaluación puede indicar que el programa 1 tiene resultados positivos importantes para el grupo A, pero resultados más débiles para el grupo B. Si de otro estudio se desprende que el grupo B recibe claros beneficios del programa 2, lo lógico sería concentrar los recursos del programa 1 en el grupo A, pese a que también ejerce algún impacto positivo en el grupo B.

En este contexto, surge la pregunta por la posibilidad de comparar los resultados, lo cual se ve limitado si las evaluaciones analizan variables diferentes y aplican técnicas distintas. Aquí se enfrenta un dilema: un juego común de variables permite comparar de mejor manera el impacto de diferentes programas, pero, por otra parte, puede pasar por alto las diferencias que hay entre ellos en lo que atañe a sus objetivos. El mismo dilema aparece cuando se trata de seleccionar las técnicas. Es posible que se pueda lograr una buena comparación solo entre programas similares, que permiten la aplicación de técnicas semejantes y el análisis de variables parecidas.

Para interpretar una evaluación, así como para comparar los resultados de diferentes evaluaciones, hay que tomar en cuenta, además, que el impacto de los programas varía según el momento del ciclo económico. Por ejemplo, en una fase de auge, la inserción laboral de las personas que han participado en

un programa de capacitación puede ser mejor que la de las del grupo de control, esto es, aquellas que no recibieron capacitación, pero esa ventaja puede desaparecer en un período de crisis.

Cabe anotar, por último, que las políticas del mercado de trabajo no pueden resolver los problemas que presenta este mismo mercado, ni tampoco pueden por sí solas mejorar el desempeño de éste, ya que para ello hacen falta otros factores, sobre todo una fuerte demanda laboral basada en un sólido crecimiento económico. Aun así, estas políticas pueden hacer una valiosa contribución al respecto, tal como se ha comprobado en América Latina, donde los profundos cambios que han experimentado estas políticas a partir de los años noventa han permitido aprovechar en mucho mayor medida el potencial que encierran. El uso creciente de instrumentos de evaluación y su perfeccionamiento han cumplido un papel no desdeñable en ello. Sin embargo, como advierten los autores del presente libro, todavía falta mucho por hacer en el área de las políticas y las evaluaciones para elevar su eficacia y eficiencia y su impacto sobre la equidad. Esperamos que esta publicación sea un aporte en tal sentido.

Capítulo II

La caja de herramientas del evaluador de las políticas del mercado de trabajo: aspectos conceptuales

RAFAEL DIEZ DE MEDINA

En este capítulo se pretende revisar las diferentes políticas del mercado de trabajo que se han aplicado en el ámbito internacional, y brindar a la vez un panorama de los métodos de evaluación que se proponen para éstas, especialmente los métodos de mayor rigor científico. Cabe tener presente que la evaluación de estas políticas es una práctica relativamente escasa, pese a la magnitud de los recursos que los gobiernos suelen destinar a ellas. En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por ejemplo, en el año 2000 se gastó en promedio más de 2% del producto interno bruto (PIB) en dichas políticas: desde 0,4% en México hasta 4,5% en Dinamarca. Estas cifras revelan la importancia de contar con evaluaciones científicas, con el fin de conocer el resultado de tales programas y contrastarlo con el gasto efectuado.

Según Samaniego (2002a), las políticas del mercado de trabajo comprenden un conjunto de instrumentos y programas por medio de los cuales el sector público interviene en ese mercado, con el objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa que está en peligro de perder su trabajo. Es de destacar que la propia existencia de tales políticas supone aceptar que en dicho mercado existen fallas que llevan a la vigencia de un desempleo muchas veces persistente, y asimetrías en la información que conducen a un desajuste entre la oferta y la demanda laborales, asimetrías que pueden ser aliviadas con mejores sistemas de intermediación laboral.

En la primera parte de este capítulo se presenta una breve descripción de las fortalezas y debilidades de las políticas del mercado de trabajo, así como de los puntos fundamentales que hay que tener presentes a la hora de diseñarlas o evaluarlas. En la segunda parte se describen los principales métodos de evaluación disponibles, los cuales, lamentablemente, no han sido utilizados con la amplitud que hubiera sido deseable ni en los países desarrollados ni en los países en desarrollo. No obstante, últimamente ha habido un cambio a este respecto, y hoy se recurre en forma cada vez más frecuente a las evaluaciones, sea para descartar un programa o para extender su aplicación. El análisis de

los diferentes instrumentos, así como de sus ventajas y limitaciones, se impone a la hora de estudiar las políticas y su ejecución.

A. Tendencias recientes de las políticas del mercado de trabajo

1. Políticas activas y pasivas

Dicho en forma sucinta, los objetivos de las políticas del mercado de trabajo son los siguientes: hacer más eficiente el funcionamiento de éste, a través, por ejemplo, del suministro de mejor información con vistas a agilizar la búsqueda de empleo; aliviar aquellos efectos de las reformas o la reestructuración de la economía que desplazan trabajadores, merced, por ejemplo, a programas de reentrenamiento, y modificar los aspectos distributivos del acceso al empleo, mediante la elección de grupos vulnerables con problemas especiales de inserción laboral.

Las políticas suelen clasificarse en pasivas y activas. Las primeras son aquellas que, desde un punto de vista asistencial, realizan transferencias de ingresos a individuos desempleados, en la forma de seguros de desempleo, asistencia directa al desempleado y su familia, o pensiones anticipadas, exceptuando las pensiones por discapacidad, con el fin de aliviar la situación de los desempleados. Por su parte, las políticas activas, que se presentan con mayor detalle a lo largo de esta sección, procuran contribuir a la creación de empleo y al encuentro entre la demanda y la oferta de trabajo. En las últimas décadas, especialmente en los países de la OCDE, se ha planteado un debate acerca de la racionalidad de uno y otro tipo de políticas. La estrategia de empleo lanzada por la OCDE en 1994, así como los lineamientos del empleo fijados por la Unión Europea (UE) en 1997, en la Cumbre de Amsterdam, concedieron un papel primordial a las políticas activas de empleo, en detrimento de las pasivas, en boga en períodos anteriores. En 2000, los países de la OCDE gastaban en promedio 0,8% del PIB en políticas activas, proporción que oscilaba entre 1,88% en el caso de los países nórdicos y 0,04% en el de los Estados Unidos, mientras que el gasto en políticas pasivas fluctuaba entre 50% y 67% del gasto total en políticas del mercado laboral.

De lo anterior se desprende que los gobiernos gastan todavía una cifra considerable en políticas pasivas, a pesar de las recomendaciones académicas y políticas de dar prioridad a las activas. Hay a este respecto debates muy interesantes que versan, entre otros aspectos, sobre la forma de elaborar seguros de

desempleo que no desincentiven la búsqueda de empleo y minimicen el riesgo moral implícito en el diseño de las políticas (Bucheli y Díez de Medina, 2002). Como consecuencia de estos debates, se ha propiciado el establecimiento de algún nexo entre políticas activas y pasivas, de tal modo que, por ejemplo, muchos seguros de desempleo incorporan en el presente políticas de tipo activo, como entrenamiento laboral, servicios de búsqueda e información sobre demanda laboral, lo cual contribuye, a su vez, a que las tasas de reemplazo de las transferencias de ingresos a los desocupados –antes sujetas al paso previo por políticas de tipo activo– sean hoy menores que en el pasado. Otro ejemplo es la incorporación, entre los criterios de elegibilidad de los beneficiarios del seguro de desempleo, de acciones obligatorias de búsqueda, propiciadas y supervisadas por servicios oficiales de empleo, que se ocupen de verificar que el beneficiario esté efectivamente buscando trabajo y no meramente usufructuando del seguro.

El debate entre los partidarios de las políticas activas y las pasivas se ha avivado últimamente debido a las discrepancias en torno a la manera de evaluar el impacto de unas y otras. La evaluación de los programas se ha vuelto un punto crucial a la hora de discutir las bondades o inconvenientes de cada tipo de política. Se da la paradoja de que uno de los países que menos gastan en políticas activas, los Estados Unidos, es aquel donde más intensa es su evaluación y donde se han desarrollado estrategias más interesantes al respecto. Por otra parte, numerosos países europeos han puesto en marcha, desde hace tiempo, una gran variedad de políticas activas, pero sin mucha evaluación o con evaluaciones poco desarrolladas. Recién en los últimos tiempos se han incorporado elementos de evaluación del tipo que se analizará más adelante.

2. Tipología de las políticas activas

Las políticas activas pueden clasificarse de varias maneras. Aquí se seguirá la clasificación propuesta por Dar y Tzannatos (1999), según la cual hay cinco tipos de políticas activas: I) creación directa de empleo por parte del Estado (construcción de obras públicas, empleo en el sector público); II) servicios públicos de empleo y de asistencia para la búsqueda; III) capacitación o recalificación de adultos o jóvenes y de grupos con alta probabilidad de desempleo; IV) incentivos para la creación de microempresas entre los desempleados, y V) entrega de subvenciones para el empleo o el pago de salarios a las empresas que contraten a individuos desempleados.

I) Creación directa de empleo por parte del Estado

Esta modalidad comprende la construcción de obras públicas y el empleo en el sector público. Se trata, por lo general, de empleos de bajas remuneraciones creados en forma temporal, con el fin de aliviar un problema de pobreza y de nutrición de grupos especialmente vulnerables y de difícil inserción laboral. Los programas correspondientes suelen plasmarse en obras de infraestructura financiadas por el Estado. Aunque esta modalidad representó en el pasado una proporción considerable de las políticas del mercado de trabajo de los países de la OCDE y otros, su papel se ha reducido sustancialmente en la actualidad. En cierta medida, sus objetivos han sido contracíclicos, y su evaluación se ha centrado en medir el impacto directo en el empleo durante el curso de los programas; en contraste, no se ha prestado igual atención a lo que ocurre una vez que han concluido.

Muchos de estos programas fueron reducidos o suspendidos en los países desarrollados durante la década de 1980; aquellos que siguen vigentes se han enfocado hacia la población desempleada por períodos largos o hacia otros grupos con problemas relativamente serios de empleo. Por tal motivo, ha cobrado mayor interés estudiar el impacto que ejercen estos programas en las oportunidades de empleo de sus beneficiarios una vez que el programa mismo ha concluido. Como sucede con las subvenciones entregadas al sector privado, resulta esencial estudiar los efectos de peso muerto, sustitución y desplazamiento²⁰ que se dan en estos casos.

Las ventajas de estos programas residen en que pueden ayudar a ciertos grupos vulnerables a obtener ingresos salariales y a reinsertarse en el mercado laboral después de una cesantía prolongada, hecho que, a su vez, le permite al Estado contar con mano de obra de menor costo que el vigente en el mercado. También es posible que el Estado combine este tipo de políticas con formas pasivas, como el seguro de desempleo, ya que puede exigirse la previa aceptación de este tipo de empleos cuando el trabajador solicita el seguro.

²⁰

Por peso muerto se entiende el hecho de que el resultado de una política es idéntico al que se habría producido en ausencia de ésta: por ejemplo, el efecto de peso muerto se da cuando se subvenciona el salario de un trabajador que de todos modos habría sido contratado por la empresa en cuestión de no haber existido la subvención. El efecto de sustitución se da cuando un empleado A, contratado en el marco de una política –por ejemplo, de creación de empleo o de subvención del salario–, sustituye a un trabajador B no amparado en aquella, en circunstancias de que el empleado A habría sido contratado de todas maneras, lo cual neutraliza el efecto sobre el empleo. El sesgo de desplazamiento implica que una empresa que contrata trabajadores merced a subvenciones aumenta su producción, pero desplaza o reduce con ello la producción de empresas que no gozan del mismo beneficio.

Los inconvenientes más citados de estos programas de emergencia son el estigma que recae sobre los trabajadores adscritos a ellos, estigma que les dificulta posteriormente el ser contratados en empleos de mayor calidad; la baja productividad del empleo y la posible destrucción de empleos en el sector privado por un efecto de sustitución.

Los puntos a los que habría que prestar mayor atención en lo referente a este tipo de política activa son la duración del empleo resultante; la relación entre el monto del salario y la productividad; la relación costo-eficacia de los empleos y, finalmente, la racionalidad o irracionalidad de que sea el sector público y no el privado el que ejecute este tipo de obras. En el caso del empleo del sector público, es importante considerar los costos de entrada y salida de los empleos, la necesidad real de contar con ellos y la no redundancia de sus funciones. Por otra parte, los programas de este tipo entrañan el riesgo del clientelismo político y del riesgo moral asociado a ello, y, a la vez, suelen ser incompatibles con los procesos de racionalización de las actividades estatales y con las relaciones que eventualmente podrían establecerse entre el Estado y el sector privado para la ejecución de estas políticas.

Según se desprende de la experiencia internacional, estos programas arrojan en general resultados desfavorables, en el sentido de que los empleos creados suelen ser de corta duración y de baja productividad. Por otra parte, no han beneficiado a los grupos en situación de desventaja, como los jóvenes desocupados (Martin y Grubb, 2001).

II) Servicios públicos de empleo y de asistencia para la búsqueda

Las funciones más importantes de estos servicios son, según se sostiene en ODCE (1993), las siguientes: servir como bolsa de trabajo y colocación; otorgar apoyo al ingreso de quienes buscan empleo, y mejorar las habilidades y oportunidades de empleo de éstos, por medio de programas de capacitación, de creación de empleo y otros.

Los servicios públicos de empleo realizan numerosas actividades, entre ellas las de registro de vacantes; contacto permanente con empresas; entrevistas con quienes buscan empleo y asesoramiento; organización de clubes y ferias de empleo; valoración de habilidades, instalación de talleres de técnicas de búsqueda de trabajo; preparación de currículos y enseñanza de técnicas de entrevistas de trabajo. En los últimos años, con la incorporación de nuevas tecnologías, se han desarrollado otras modalidades de intermediación, como la difusión de bancos de datos de vacantes y solicitantes a través de líneas telefónicas, programas de radio y televisión e Internet (OCDE, 1993; OCDE, 2001a).

Entre las principales virtudes de las políticas activas cabe anotar las tres siguientes: contribuyen a disminuir la duración de los episodios de desempleo; pueden ser utilizadas como instancia de recolección de datos para la aplicación de otras políticas del mercado de trabajo –por ejemplo, seguros de desempleo–, y, quizá la más importante, no suponen grandes gastos de ejecución. Como debilidades se pueden citar su baja cobertura, pues usualmente llegan solo a una fracción reducida de los desempleados, y el efecto de peso muerto de su aplicación, en el sentido de que los beneficiados son por lo general los individuos mejor calificados, por lo cual, aun si no se hubieran puesto en práctica estas políticas, igual habrían conseguido empleo y la acción sería, por ende, poco eficiente.

En el ámbito internacional prevalece un juicio bastante favorable con respecto a estas políticas, pues está demostrado que ayudan a la mayoría de los adultos desocupados, en particular a las mujeres. Ello se logra al combinar la política con un monitoreo permanente del comportamiento de búsqueda del beneficiario.

En 2000, los países de la OCDE destinaron a las políticas activas un promedio de 17% del gasto total en políticas del mercado de trabajo. Especialmente en Canadá, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos, en ese orden, han arrojado resultados positivos (véanse Meyer, 1995; HRDC, 1997; Björklund y Regné, 1996). Es interesante el caso de los bonos de reempleo, es decir, los pagos en efectivo que reciben los beneficiarios de los seguros de desempleo que encuentran trabajo rápidamente y lo mantienen por un período determinado. En algunos estados de los Estados Unidos, en Japón y en la República de Corea, estas políticas han demostrado ser eficaces cuando se combinan con un monitoreo especial que evite el riesgo de que los desocupados se coludan con los empleadores y abusen de los beneficios del programa.

III) Capacitación o recalificación de adultos o jóvenes y de grupos con alta probabilidad de desempleo²¹

Buena parte de los recursos destinados por los países de la OCDE a las políticas activas se asignan a los programas de capacitación para el trabajo: en 2000, por ejemplo, se alcanzó un promedio de 23%. Sin embargo, los programas no han dejado de recibir críticas, ya que en Canadá, los Estados Unidos, Irlanda y Suecia no han resistido el análisis de costo-eficacia.²²

²¹ Este apartado se basa en Samaniego (2002).

²² Sin embargo, Heckman y otros (1999) y Stanley y otros (1998) citan algunos programas que sí han resistido el análisis.

La capacitación o recalificación de los jóvenes o adultos puede realizarse de varias formas. Los programas de capacitación se orientan según tres grandes vertientes: aquellos que atienden a poblaciones desocupadas o en riesgo de estarlo; aquellos que atienden a población activa adulta, y los programas generales de aprendizaje y otros esquemas de capacitación para el trabajo, que atienden a jóvenes durante el período de transición de la escuela al trabajo.

Su evaluación se ha concentrado en el impacto directo que ejercen sobre los participantes, dejando en cierto modo de lado sus efectos colaterales. En general, lo que se evalúa es si resulta útil ofrecer capacitación, sin prestar mayor atención al contenido de ésta.

- CAPACITACIÓN DE ADULTOS DESEMPLEADOS Y DE POBLACIÓN EN RIESGO

Los programas ofrecidos bajo este rubro entrañan, en general, diversas modalidades de apoyo público. En algunos casos, éste se ofrece en forma directa, a través de la capacitación proporcionada por institutos públicos especializados en la materia; en otros, se otorga apoyo financiero a los participantes para cubrir el costo de la capacitación o como ayuda de subsistencia; en otros casos, por último, se ofrecen servicios tales como información sobre el mercado y licencias. La mayoría de los programas de capacitación orientados hacia la población desempleada ofrecen tres tipos de servicios, según las necesidades particulares del grupo en cuestión: readiestramiento para quienes han estado desempleados por períodos largos –más de 12 meses–; readiestramiento para quienes han perdido su fuente de trabajo a causa de reajustes estructurales, y capacitación de jóvenes en situación de desventaja, que beneficia en particular a aquellos que han abandonado sus estudios.

- CAPACITACIÓN DE DESERTORES DEL SISTEMA EDUCATIVO Y DE JÓVENES EN SITUACIÓN DESVENTAJOSA

Estos programas atienden a los jóvenes desertores del sistema escolar que están desempleados y, en especial, a aquellos que desertan antes de completar el ciclo secundario. Los problemas que padecen estos jóvenes, de por sí bastante serios, suelen agravarse por su escaso interés en la capacitación. Muchos gobiernos les ofrecen medios para que adquieran experiencia laboral, a menudo en el sector público, pero es poco probable que puedan solucionar con ello su problema de falta de capacitación.

Aun cuando todos estos programas apuntan a incrementar la productividad y la probabilidad de empleo de los participantes, su costo es en general más alto que el de otros programas semejantes; por otra parte, los cursos de capacitación son de corta duración y su eficacia está ligada, por lo general, a la capacidad de respuesta de la economía. Por lo demás, se ha comprobado que en ese caso se da con frecuencia el mencionado efecto de peso muerto, esto es,

que muchos de los jóvenes que encuentran trabajo lo habrían encontrado de todas maneras, aun en ausencia de capacitación.

- PROGRAMAS DE APRENDIZAJE Y OTRAS FORMAS GENERALES DE CAPACITACIÓN DE LOS JÓVENES

Por lo general, estos programas no están dirigidos únicamente hacia los jóvenes en situación de desempleo, sino que se extienden a toda la población interesada. Es decir, constituyen una alternativa a la participación en el sistema educativo, por lo general en un nivel superior al ciclo secundario. Por lo tanto, al evaluar estos programas, es pertinente considerarlos en el contexto de otras opciones educativas abiertas a la población adolescente.

Los programas más populares dentro de este rubro son los cursos de aprendizaje. Sin embargo, es preciso supervisar el modo en que se imparten, para evitar que ciertos empleadores se aprovechen de esta modalidad de capacitación para explotar a los trabajadores.

- CAPACITACIÓN PARA ADULTOS OCUPADOS

Los programas comprendidos dentro de esta categoría son, en su mayoría, de corta duración, pues tienen por finalidad adiestrar a los trabajadores en ciertas habilidades o adaptarlos al uso de nuevas tecnologías. Los gastos por participante tienden a ser modestos. Las subvenciones que se entregan para estos efectos se justifican por la insuficiencia de la capacitación que suele darse a los trabajadores ocupados.

- ADIESTRAMIENTO DE DISCAPACITADOS Y DE GRUPOS TRADICIONALMENTE EXCLUIDOS

La existencia de estos programas refleja la preferencia que se está dando en algunos países a la capacitación de los grupos que padecen alguna forma de exclusión social. En el caso de los discapacitados, se hace particular hincapié en la capacitación vocacional, en tanto que en el caso de otros grupos en situación desventajosa, sobresalen los programas de reinserción laboral de mujeres y de poblaciones indígenas.

Entre los aspectos estratégicos que deben considerarse dentro de la multitud de programas de capacitación para el trabajo, Betcherman (2000) menciona los tres siguientes: I) Reducción del papel del Estado. Hasta hace unas décadas, los gobiernos se hacían cargo en forma directa de los servicios de capacitación, por intermedio de institutos estatales especializados en la materia; sin embargo, desde hace algunos años se ha observado la tendencia a que el Estado limite su intervención directa a la entrega de información y de asistencia financiera a los participantes, delegando las funciones de capacitación propiamente tales en el sector privado. II) En consecuencia, para crear un entorno favorable para la intervención de los proveedores privados de capacitación,

es necesario, primero, crear un marco regulador que no discrimine entre éstos; en segundo lugar, hay que cuidar que no exista una oferta excesiva de servicios públicos, a fin de no excluir del mercado a los proveedores particulares y, tercero, es necesario que existan incentivos para que la capacitación que ofrecen estos últimos responda efectivamente a las necesidades del aparato productivo. En los países donde se ha avanzado en esta dirección, ha surgido un sector competitivo de instituciones privadas de capacitación que cubren buena parte de las necesidades en este plano, dejando a las instituciones públicas la atención de los grupos con mayores desventajas. III) Por último, es imprescindible que los programas de capacitación estén estrechamente vinculados a las necesidades del mercado. En este sentido, en muchos casos es necesario replantear la estructura de las instituciones de capacitación, para incorporar de manera más sistemática a los empleadores y las necesidades del aparato productivo y responder con mayor eficacia a la demanda.

Cabe destacar, finalmente, las enseñanzas y recomendaciones que se desprenden de las evaluaciones realizadas en el ámbito internacional de los programas de capacitación (Martin y Grubb, 2001). Figuran entre ellas, por ejemplo, la necesidad de focalizar con gran precisión los recursos, para evitar que se malgasten en grupos no vulnerables; la conveniencia de reducir la escala de los programas, porque los programas de gran amplitud suelen arrojar malos resultados; el procurar que sea el mercado el que cuantifique y reconozca la capacitación impartida, por ejemplo, mediante el monitoreo del número de empleos creados o del aumento experimentado por las remuneraciones como consecuencia del programa, y, por último, la necesidad de que los programas cuenten con un componente de entrenamiento en el trabajo, es decir, que estén en estrecha vinculación con el sector productivo.

IV) Incentivos para la creación de microempresas entre los desempleados

Los programas al respecto pretenden resolver un problema común en muchos países, a saber, el hecho de que los sistemas financieros no otorguen crédito a quienes se encuentran sin trabajo y desean crear una pequeña empresa. Estos programas ofrecen sus servicios a la población en general o a grupos específicos, particularmente a quienes han estado desempleados por períodos largos. El apoyo monetario se entrega de una sola vez o en montos periódicos. Por lo general, la puesta en marcha de estos programas requiere estudios previos sobre factibilidad y una evaluación acerca de sus posibles efectos de desplazamiento, ya que las microempresas así creadas podrían sustituir a otras que no reciben ayuda financiera ni asistencia técnica.

Por otra parte, según indican las evaluaciones internacionales, el impacto de estos programas en el empleo es bajo, ya que los proyectos no suelen prolongarse más allá de un año, y los principales beneficiarios son desempleados con un nivel de educación relativamente alto. Con todo, contribuyen a elevar la probabilidad de empleo de éstos.

Entre los factores que hay que tener en cuenta al diseñar estos programas, cabe destacar los dos siguientes: primero, los recursos deben ser de un monto apropiado para instalar y poner en marcha las microempresas. Según enseña la experiencia de programas exitosos en este sentido, como el Banco Grameen de Bangladesh, se requiere, entre otras condiciones, que el crédito inicial se otorgue en pequeñas cantidades y que los créditos posteriores se otorguen sobre la base de la cancelación de la deuda, conforme a esquemas flexibles de pago. Asimismo, deben aplicarse las tasas de interés vigentes en el mercado; los préstamos deben concederse a grupos de trabajadores que cuenten con el aval de la comunidad, y deben operar sistemas adecuados de supervisión. En segundo lugar, es imprescindible seleccionar en forma rigurosa a los posibles beneficiarios y cuidar que los créditos recaigan en ellos, sin caer en el extremo, no obstante, de que ese rigor se convierta en una barrera de entrada para quienes cumplen con los requisitos. El proceso de selección obliga, entre otras cosas, a realizar entrevistas y sesiones de información, a llenar formularios detallados para presentar la solicitud correspondiente, a otorgar servicios previos de asesoramiento y capacitación, y a desarrollar planes de negocios. Todo ello es indispensable para reducir los posibles efectos de peso muerto —los individuos habrían formado microempresas aun en ausencia del programa— y aumentar las posibilidades de éxito de los proyectos.

V) Entrega de subvenciones estatales a las empresas que contratan a desempleados

Las subvenciones correspondientes a estos programas se entregan a las empresas para la contratación de desempleados, el pago de salarios o ambas cosas a la vez. Los programas benefician por lo general a personas que han estado largo tiempo desempleadas, así como a jóvenes que buscan trabajo por primera vez o a individuos con problemas especiales de inserción laboral (discapacidad, población indígena, mujeres). Usualmente, el Estado paga parte del salario por un período determinado, luego del cual las empresas deciden si continúan o no con el contrato y, en caso afirmativo, pagan después la totalidad del salario. En Uruguay, por ejemplo, la subvención consiste en exonerar de los aportes a la seguridad social al empleador que hace nuevas contrataciones o que contrata a jóvenes que buscan trabajo por primera vez.

En algunas naciones, como la República de Corea, se ofrecen subvenciones a los empleadores que adoptan medidas para defender la plantilla laboral (paros técnicos, reducción de jornadas, reubicación de personal, suspensiones temporales y otros). La mayoría de las veces, estas subvenciones se entregan cuando la economía pasa por un mal momento. Su propósito, aparte de la creación de empleos, es el de propiciar la inclusión de grupos o individuos en situación desventajosa. Sin embargo, no han dejado de oírse críticas al respecto: con frecuencia se sostiene, en efecto, que estos programas no constituyen una forma eficiente de crear empleo desde el punto de vista de los costos; que una proporción importante de los empleos creados corresponde al efecto de peso muerto; que el empleador suele despedir a los trabajadores apenas termina el período de la subvención, y que los nuevos puestos de trabajo meramente sustituyen empleos no subvencionados.

En razón de lo anterior, es importante tener en mente algunos de los aspectos señalados por Betcherman (2000): primero, el hecho de que no que exista una regla acerca del monto o la duración óptimos de las subvenciones, que varían considerablemente de un país a otro, deficiencia que sería preciso corregir. Segundo, es necesario minimizar los efectos de peso muerto y de sustitución, para lo cual conviene enfocar los programas en 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 con otras categorías de programas, resulta útil distinguir entre aquellos orientados a la población en general y aquellos que tienen un foco más estrecho; estos últimos suelen tener objetivos más modestos y entrañan un compromiso mayor del personal a cargo de ellos.

Por otra parte, según indican las evaluaciones pertinentes, estos programas no dejan de anotar pérdidas, que corresponden, en poco más de la mitad de los casos, al efecto de peso muerto, y en los casos restantes a los efectos de sustitución y de desplazamiento. Este resultado sería aceptable si el objetivo fuera redistribuir las oportunidades hacia los grupos específicos a que apuntan los programas. El problema consistiría entonces en investigar si los grupos objetivos han sido bien seleccionados. Ante estos hallazgos, resulta más difícil justificar aquellos programas que subvencionan el empleo de grandes colectivos, por ejemplo, de todas las personas desempleadas que están por debajo de una edad determinada.

B. Evaluación de las políticas del mercado de trabajo

En esta sección se presentan los principales métodos cuantitativos utilizados actualmente para evaluar las políticas del mercado de trabajo y monitorear su ejecución. Mientras las evaluaciones permiten juzgar el grado de cumplimiento de las metas respectivas, el monitoreo permite corregir, si se estima necesario, la ejecución del programa.²³

Hay métodos clásicos y métodos más elaborados de evaluación. Los primeros, que están basados en análisis de costo-beneficio y de costo-eficiencia o en estudios de impacto, han sido utilizados principalmente por gobiernos y organismos internacionales para medir, del modo más objetivo posible, la racionalidad de los programas y evitar de ese modo su fracaso. Uno de los campos en donde se ha recurrido con mayor intensidad a estas evaluaciones es precisamente el de las políticas activas del mercado de trabajo.

Sin embargo, el trabajo teórico de académicos y estudiosos de la materia permitió detectar serias deficiencias en las evaluaciones conducidas según los métodos clásicos, como problemas de simultaneidad y sesgos marcados en las mediciones de impacto, lo cual puso de manifiesto a su vez problemas hasta entonces pasados por alto. Para remediar tales deficiencias, se recurrió a los avances en teoría estadística y econométrica, hecho que se tradujo, a la larga, en la creación de un instrumental metodológico más elaborado, que posteriormente ha sido adoptado por organismos multilaterales y consultores independientes.

En ese sentido, cabe destacar los trabajos pioneros desplegados por Heckman²⁴ a partir de la década de 1970, que marcaron la irrupción de los nuevos métodos, los cuales se han multiplicado exponencialmente desde entonces gracias al aporte de otros investigadores y evaluadores, principalmente de Canadá, los Estados Unidos y diversos países de Europa.

En este capítulo se hará referencia a los métodos experimentales y, también, a los cuasi experimentales, que son aquellos en que mayores progresos se han verificado en los últimos años en cuanto al rigor de las evaluaciones.

1. El problema fundamental de la evaluación

La literatura sobre evaluación de programas recurre a la terminología utilizada principalmente por las ciencias médicas o biológicas, donde se habla de la necesidad de administrar un nuevo tratamiento (políticas o intervenciones)

²³ Para una breve revisión de los métodos de monitoreo y evaluación, véase Samaniego (2002).

²⁴ En parte por estos trabajos, J. Heckman recibió el Premio Nóbel de Economía.

a un grupo de personas (grupo de tratamiento). Por otra parte, se selecciona un grupo que no recibe tratamiento, el llamado grupo de control. El trabajo de evaluación consiste, por tanto, en estudiar el o los impactos del tratamiento en diferentes variables, denominadas resultados. La evaluación mide la diferencia entre la situación prevaleciente antes y después de la intervención. En el caso de las políticas de capacitación, los resultados pueden referirse, entre otras cosas, al cambio en los ingresos salariales del individuo, al prestigio social de la ocupación alcanzada o a los conocimientos y destrezas obtenidos.

Naturalmente, lo anterior es una simplificación. Siguiendo a Heckman, LaLonde y Smith (1999) y a Smith (2000), los efectos de un programa activo de empleo pueden clasificarse en varias dimensiones. Existen, en primer término, los efectos directos, que son aquellos que se hacen sentir ante todo en los individuos que participan en el programa, aunque las políticas, dependiendo de la magnitud de la intervención, pueden también impactar en la población en su conjunto. Quizá impactan más en algunos grupos especiales de la población, como los más vulnerables o los menos calificados. Hay asimismo efectos indirectos o de equilibrio general, en virtud de los cuales una política puede influir no solo en los participantes, sino también en los no participantes, y, a la vez, puede llegar a tener impactos de corto o largo plazo en el PIB de un país o en los mercados de trabajo locales o regionales.

Además de los efectos directos e indirectos, cabe anotar que en todo programa hay diferentes actores –por ejemplo, integrantes del grupo de control, del grupo de tratamiento, administradores del proyecto, políticos–, que tienen sus propias expectativas y características y pueden influir notoriamente en el impacto del programa. Por ello se ha estado incorporando en los métodos de evaluación un número cada vez mayor de elementos de comportamiento. Así, es común que se proponga algún modelo causal para tratar de explicar, por ejemplo, la decisión de participar en un programa en función de variables como la edad, el sexo, la etnia, el estado de los mercados de trabajo de la región, el ingreso familiar o la experiencia laboral. Muchos métodos incorporan también el punto de vista de los administradores y ejecutores del programa, de los políticos o de los organismos evaluadores externos. Otros atienden al impacto macroeconómico, esto es, cómo afecta el programa a la economía en su conjunto, o cuáles son sus efectos directos e indirectos en el bienestar de los hogares.

El llamado problema fundamental de la evaluación radica en el hecho de que es imposible que una misma persona participe y no participe, simultáneamente, en un programa. Así, se puede definir una variable dicotómica o binaria P_i de participación del individuo i de la siguiente manera:

$$P_i = \begin{cases} = 1 & \text{si } i \text{ participa} \\ = 0 & \text{si } i \text{ no participa} \end{cases}$$

Lo crucial de la evaluación consiste, entonces, en comparar lo que ocurre con el individuo cuando participa en el programa y lo que habría ocurrido en la situación hipotética de que no lo hubiera hecho.

Si el resultado del tratamiento, esto es, la capacitación, se expresa como Y_{1i} (ingreso salarial posterior al tratamiento del individuo i), tal resultado se debería comparar con Y_{0i} , que es el resultado que habría obtenido el mismo individuo, en el mismo período que el correspondiente al tratamiento, de no haber pasado por éste. Lo ideal, por lo tanto, sería conocer la diferencia $\Delta_i = Y_{1i} - Y_{0i}$, denominada impacto o efecto del tratamiento, calculada para todos los participantes. Sin embargo, ello es imposible, ya que necesariamente falta información sobre uno de los dos términos.

Los métodos cuantitativos de evaluación suponen generalmente que la terna (Y_{0i}, Y_{1i}, P_i) es un vector aleatorio, es decir, formada por variables que son aleatorias antes de ser observadas, y tienen por tanto una distribución de probabilidad conjunta.²⁵ Los resultados Y_{ji} pueden ser de tipo continuo (como los ingresos) o discreto (como el prestigio social de la ocupación).²⁶

Si se supone que la muestra es independiente e idénticamente distribuida, es decir, que las extracciones se hacen en forma aleatoria e independiente, lo que implica que el tratamiento de un individuo no tiene influencia en el resultado de otros (no existen efectos de equilibrio general), y que el vector X representa las variables explicativas de los resultados Y , entonces se puede afirmar lo siguiente:²⁷

$$[1] \quad Y_{0i} = X_i \beta_0 + u_{0i}$$

$$[2] \quad Y_{1i} = X_i \beta_1 + u_{1i}$$

donde $E(u_{ji}/X_i) = 0$.

²⁵ En un vector aleatorio, la función que relaciona todas las ternas posibles de valores (recorrido) y su probabilidad correspondiente (número entre 0 y 1) se denomina distribución conjunta de probabilidad.

²⁶ Una variable es continua cuando entre dos valores de ella se puede encontrar siempre otro valor posible (conjunto denso), y es discreta cuando adopta valores finitos o infinitos numerables. Así, el ingreso es una variable continua, y el estar desocupado o no es una variable discreta.

²⁷ Se supone que $E(Y_{1i}/X_i) = g1(X_i) = X_i \beta_1$ y lo mismo para Y_{0i} . El operador E es la esperanza.

Por otra parte, existiría un conjunto Z de variables que explicarían la probabilidad de que un individuo participase en un programa de capacitación, conjunto donde pueden existir variables coincidentes con las incluidas en el conjunto X :

$$[3] \quad \text{Prob}(P_i = 1) = f(Z_i) + v_i$$

X_i representa el vector que incluye variables referidas a características personales y familiares del individuo y condiciones del mercado laboral local. Estas variables deben ser preexistentes a la participación, ya que P no debería influir en las X .

En realidad, no es posible conocer todas las X y Z para todos los individuos. Con los participantes se puede estimar Y_{1i} (ecuación [2]); con los no participantes se puede estimar Y_{0i} (ecuación [1]), y con unos y otros en conjunto se puede estimar un modelo que explique la participación en función de Z (ecuación [3]).

Sin embargo, en las tres ecuaciones hay variables no observadas e información no disponible, y por ello existen los términos de error u_{0i} , u_{1i} y v_i . La estimación se hará en forma condicional, es decir, estará condicionada a la información sobre X y Z de que disponga el evaluador.

El impacto de los programas es diferente según los individuos, aunque analíticamente es posible suponer un abordaje cada vez más realista a partir de supuestos simplificadores, los cuales van a condicionar el tipo de características que se estudiarán en la evaluación de los programas. Estos supuestos simplificadores son, específicamente, los tres siguientes: primero, se puede comenzar suponiendo que el efecto de un programa de capacitación, por ejemplo, es igual para todos los individuos, lo que es bastante poco realista. Segundo, se podría pensar que el efecto es diferente según los individuos y, además, que antes de participar en el programa nadie sabe nada, esto es, ni los individuos ni los encargados de éste, acerca de quiénes van a ganar más o menos con él (las varianzas de los impactos tienen poca importancia). Finalmente, el supuesto más realista es que el efecto es diferente en los distintos participantes y que ellos y los encargados tendrán información, antes de comenzar el programa, sobre quiénes van a resultar más o menos favorecidos con éste, seguramente en función de sus características personales, observadas y no observadas, que con toda probabilidad incidirán en el resultado de la capacitación.²⁸ Esto último tiene consecuencias muy

²⁸ Por ejemplo, en lo que concierne a los programas de capacitación laboral para jóvenes, se puede pensar que los jóvenes de bajos ingresos pero con cierto nivel de educación, o con cierta experiencia laboral, pueden sacar más provecho de los programas que el resto de los jóvenes, en el sentido de obtener después mejores ingresos.

importantes para las políticas, pues los programas serán más o menos exitosos según se excluya o se incluya a grupos de personas con determinados rasgos.

2. Características más importantes a estudiar en la evaluación de los programas

En la evaluación de los programas suelen investigarse diversas características poblacionales o parámetros de interés, cuya definición depende de los tres supuestos recién mencionados. Por otra parte, en la definición de las características se parte también del supuesto de que la participación en los programas es voluntaria y no compulsiva, como ocurre en realidad en la mayoría de los casos.

El primer parámetro de interés es el efecto del programa en sus participantes (TT) – tratamiento de los tratados, o, en el caso las de políticas de formación para el trabajo, capacitación de los capacitados. Éste es el primer efecto que debe medirse, porque es crucial para el destino del programa, pues debe ser eliminado si los costos de ejecución superan con creces sus eventuales beneficios. Este efecto no se puede estimar para cada individuo, y aun si se pudiera, no sería útil hacerlo. Lo que se estima es un valor medio para la población bajo tratamiento. En términos formales se puede definir como:

$$TT = E(Y_{1i} - Y_{0i} / X, P_i = 1)$$

donde el operador E es la esperanza del efecto Δ_i , condicionada a que el individuo participe. En términos simples, representa el promedio de los resultados de la capacitación en los participantes.

El segundo parámetro de interés es el efecto medio del tratamiento (*average treatment effect*, ATE). Representa el impacto medio del tratamiento en toda la población elegible, y no solo en los que quieren participar en forma voluntaria.

Si en vez de eliminar o reducir un programa se desea ampliarlo a todas las personas elegibles y hacerlo obligatorio para cuantas cumplan determinadas condiciones, el ATE se vuelve una herramienta sumamente útil. Formalmente se define como:

$$ATE = E(Y_{1i} - Y_{0i} / X)$$

Como puede observarse, se trata de un promedio de los resultados en toda la población. Heckman critica esta medición, ya que afirma que no es útil considerar a toda la población, que incluye a individuos que no deberían ser beneficiarios, como las personas con alto nivel de ingresos familiares o las dueñas de casa. No

obstante, esta crítica no es del todo pertinente, porque es posible restringir el promedio ATE de modo que considere únicamente a aquellos segmentos de la población que se juzga importante incluir.

Un tercer parámetro de interés está representado por el efecto marginal del tratamiento o, literalmente, el efecto medio local del tratamiento (*local average treatment effect*, LATE), definido por Imbens y Angrist (1994), que mide el impacto medio del programa en las personas cuya participación en éste va a cambiar en función de cambios introducidos en el programa mismo. Supóngase que se desea reducir en un determinado porcentaje el alcance de un programa de capacitación, mediante la imposición de mecanismos que limiten la entrada, para lo cual se recurrirá, por ejemplo, al criterio de capacitar solo a los más entusiastas, es decir, a aquellos que estén dispuestos a pagar una matrícula o hayan postulado antes que los restantes al nuevo programa. En consecuencia, el parámetro que interesará medir será el destino que corren unos y otros. Si se determina que los más entusiastas obtuvieron, a la larga, mayores beneficios que los excluidos, ello permitirá posteriormente diseñar los programas correspondientes conforme a ese resultado.

Con el primer supuesto se obtendrá que $TT = LATE = ATE$, ya que los efectos son iguales para toda la población, lo que parece un supuesto extremadamente simplificador. En los otros dos supuestos, en cambio, la heterogeneidad de la población es la regla, y precisamente en eso se basan los análisis cuasi experimentales.²⁹

3. El sesgo de selección

El concepto de sesgo de selección es de fundamental importancia en el análisis de los métodos empíricos de evaluación. Es crucial en el caso de los métodos cuasi experimentales o no experimentales, ya que es en ellos donde se presenta con mayor frecuencia el problema. Los diseños experimentales surgen precisamente de la necesidad, entre otras, de controlar el sesgo de selección, con el fin de estimar en forma más exacta los resultados de un programa.

²⁹ Hay otros parámetros de interés que no se desarrollarán aquí, como:

- La varianza de los impactos Δ_i entre participantes: $V(Y_{1i} - Y_{0i}/X_i, P_i = 1)$.
- La proporción de participantes que se benefician del tratamiento: $P(Y_{1i} > Y_{0i}/X_i, P_i = 1)$. Este indicador ayuda a estimar el sesgo que suele darse cuando los centros de capacitación seleccionan a los mejores candidatos del programa para mostrar mejores resultados (*cream skimming*).
- Las cuantiles de los resultados Δ_i , es decir: el menor Δ_i tal que $F(Y_{1i} - Y_{0i}/X_i, P_i = 1) \geq k$ (donde k es la cuantila correspondiente de la distribución de los resultados). Esto interesa cuando se quiere cuantificar el efecto distributivo de la intervención.
- El efecto de la capacitación en las personas más pobres de la distribución, definidas como aquellas que tienen un ingreso inicial $Y_{0i} = y_0$, es decir $F(Y_{1i} - Y_{0i}/X_i, P_i = 1, Y_{0i} = y_0)$.

Cabe tener presente que las personas que participan voluntariamente en un programa tienen, por eso mismo, algunos rasgos distintos de los de aquellas personas que no se han interesado en participar en él. Las primeras pueden haber estado más motivadas, ser más entusiastas, más ambiciosas, o tener mayor gusto por el trabajo. Por lo tanto, al tratar el problema fundamental de la evaluación, es necesario tomar en cuenta que los resultados medios de los participantes –por ejemplo, en cuanto a obtención de trabajo o de salarios más altos–, en el caso hipotético de que no hubiesen participado en el programa (resultados contrafácticos, es decir, resultados que no son los reales), habrían sido de todos modos distintos de los obtenidos por quienes no participan. ¿Por qué? Precisamente a causa de los rasgos recién citados, que los habrían llevado de todas maneras a generar ingresos más altos, aun sin haber participado, que los obtenidos por el grupo restante. Si no se controla este aspecto, se tiende a sobrevaluar los efectos de un programa, ya que los ingresos más altos de los participantes son mayores no solo por haber participado en el programa, sino también por la intervención de factores no observados. Los factores antes citados no se observan ni se miden y, por tanto, pueden implicar un sesgo importante en la explicación de los ingresos. En particular, es posible que existan problemas en la estimación de los modelos que intentan explicar los Y_{it} en las ecuaciones [1] y [2]. La misma decisión de participar en el programa [3] se verá influida por este sesgo y, por tanto, su tratamiento es fundamental en los diseños cuasi experimentales.

De lo anterior se deduce que la distribución de los resultados –antes y después del programa de empleo o capacitación– que los participantes hubieran tenido de no haber participado en el programa, no es igual a la distribución de los resultados de los no participantes. En general, suponiendo que $F(\cdot)$ es la función de distribución de probabilidad de los resultados, se tiene:

$$F(Y_{0i}/X, P_i = 1) \neq F(Y_{0i}/X, P_i = 0) \text{ y además } F(Y_{1i}/X, P_i = 1) \neq F(Y_{1i}/X, P_i = 0)$$

$$E(Y_{1i} - Y_{0i}/X, P_i = 1) \neq E(Y_{1i}/X, P_i = 1) - E(Y_{0i}/X, P_i = 0)$$

Este sesgo se analizará más a fondo al estudiar los métodos cuasi experimentales o no experimentales.³⁰

³⁰ En lo que atañe al tratamiento econométrico del sesgo de selección, véanse Heckman (1979), Greene (2002) y Diez de Medina (1992).

4. Tipología de los métodos formales de evaluación

Aceptar que la aplicación de políticas activas en el mercado laboral implica necesariamente la evaluación de su impacto y, por ello, la elección del método más apto para cada situación, parece ser la tendencia más extendida desde la década de 1980 en adelante. A partir de ese momento, han proliferado de manera vertiginosa nuevas metodologías, tendientes a perfeccionar la evaluación de los programas de empleo y capacitación, principalmente por influjo de los trabajos de Heckman y otros (1979; 1986; 1996; 1999), o de autores como Smith (2000), LaLonde (1986), e Imbens y Angrist (1994). Los métodos que han surgido se agregan a los más tradicionales utilizados desde hace ya bastante tiempo, como los clásicos análisis de costo-beneficio o de costo-eficiencia, los estudios que procuran medir los efectos agregados, y los estudios de impacto.

Los métodos de evaluación pueden clasificarse en cuatro tipos: métodos experimentales, métodos cuasi experimentales, análisis de impacto agregado y análisis de costo-beneficio. Cada uno de ellos muestra ventajas e inconvenientes, y han sido utilizados en mayor o menor medida para estudiar el impacto de los programas de capacitación. Brevemente se pueden definir de la siguiente forma:

Métodos experimentales

El método experimental, eminentemente estadístico, consiste en tomar a personas que postulan voluntariamente a un programa o tratamiento y son elegibles para ello, para asignarlas aleatoriamente a dos grupos: uno que efectivamente va a ser tratado o capacitado (grupo de tratamiento) y otro que no lo será (grupo de control). Nótese que el grupo de control no está formado por personas que no participan espontáneamente, sea porque desconocen el programa o porque no quieren hacerlo, sino por personas que, aunque desean participar en el programa y postulan a él, son excluidas por el experimento para formar el grupo de control. Si el procedimiento se lleva a cabo en forma correcta, ello evita, según se asegura, el sesgo de selección, ya que las características observadas y las no observadas en el grupo de control y en el de tratamiento se distribuyen de la misma manera. La principal particularidad del método es su intencionalidad: no se espera crear estadísticamente un grupo de control después del programa, sino que se lo crea especialmente, bajo condiciones controladas. Este método se estudiará más adelante.

Métodos cuasi experimentales

La metodología cuasi experimental, o no experimental, parte de la definición de varios parámetros de interés o características, y procura formar un

grupo de control, utilizando para ello técnicas econométricas, con datos relevados en el programa y externos a éste. Este método parte del supuesto de que la experimentación social es de difícil ejecución y puede tener serios inconvenientes éticos y de otra índole –que se estudiarán más adelante–, y utiliza técnicas avanzadas para contar con un grupo de control adecuado, principalmente para evitar el sesgo de selección. La diferencia más importante con otros métodos es, primero, que introduce modelos que implican la utilización de supuestos sobre comportamientos humanos, sociales y del mercado laboral; segundo, que aprovecha los progresos de la economía laboral y la microeconomía, y, tercero, que no se basa estrictamente en un diseño experimental estadístico. No obstante, presenta algunos inconvenientes que serán analizados posteriormente.

Métodos de impacto agregado

Son métodos que consisten en vincular los efectos microeconómicos y sociales de los programas al comportamiento macroeconómico de la economía en su conjunto. Se acepta que los efectos de un programa se propagan por toda la población (participante y no participante), y se elaboran metodologías tendientes a estimar el impacto respectivo. Los modelos de equilibrio general computables o las matrices de contabilidad social son ejemplos de métodos de impacto agregado.³¹

Análisis de costo-beneficio

Se trata de un enfoque más tradicional de evaluación de proyectos, que se basa en el concepto de costo de oportunidad de las diferentes alternativas frente al programa específico y la estimación de los costos directos e indirectos, así como en la estimación de las tasas sociales y privadas de retorno, como resultado de igualar temporalmente los flujos de costos y beneficios. Por lo general, esta tasa se compara con la tasa de interés vigente en la economía, y de ahí se desprende la conveniencia o inconveniencia de ejecutar un determinado programa.

En las secciones siguientes se analizarán los métodos experimentales y los cuasi experimentales.

³¹ Para un estudio sobre estos métodos, que no se examinarán en detalle en el presente trabajo, véase Baker (2000).

5. Métodos experimentales

Desde una óptica estadística, y tomando prestadas metodologías utilizadas principalmente por las ciencias físicas y biológicas, los métodos experimentales se han empleado frecuentemente en ciencias sociales, como la psicología o la educación, desde principios de la década de 1930. No obstante, a partir de 1967, con la puesta en marcha en los Estados Unidos del programa de mantenimiento del ingreso de Nueva Jersey (New Jersey Income-Maintenance), comenzó a recurrirse a métodos experimentales con el fin de evaluar el resultado de los programas generadores de empleo o de combate contra la pobreza. Posteriormente, el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos empezó a utilizarlos en forma frecuente. Con todo, puede decirse que el uso de la metodología experimental en gran escala para la evaluación de programas de adiestramiento y capacitación se instauró en forma definitiva en ese país con ocasión del programa federal de capacitación laboral iniciado en 1982, como resultado de la puesta en vigencia de una ley en tal sentido, la Job Training Partnership Act. Poco después, esta modalidad fue introducida en Canadá y diversos países de Europa para la evaluación de programas de política activa en materia laboral.

El método experimental difiere de los no experimentales principalmente por el hecho de asignar en forma aleatoria a las personas a diferentes grupos. En general, se distribuye a las personas en un grupo de tratamiento y en un grupo de control, pero puede utilizarse también para evaluar múltiples tratamientos. Se trata de un experimento controlado que se realiza en diferentes momentos. Por ejemplo, en el caso de un programa de capacitación, una vez que los eventuales participantes se han presentado y han sido aceptados, se sorteá aleatoriamente el conjunto que va a recibir el tratamiento y el que no lo va a recibir, y posteriormente se estudian las características y resultados de unos y otros. A veces, los métodos experimentales tienen por finalidad estimar el impacto diferencial de distintos tratamientos.

Pueden distinguirse dos tipos de experimentos: aquellos que intentan estimar la respuesta de una población ante diferentes impulsos o intervenciones, y aquellos que intentan estimar el impacto de uno o varios tratamientos. Como ejemplo del primer tipo se puede suponer una determinada cantidad de combinaciones de ingresos laborales y de tasas impositivas sobre éstos, en una escala progresiva. Después se observará cómo responde la población en lo concerniente a su participación laboral, en función de diferentes combinaciones. Para ilustrar el segundo tipo de experimento, se puede considerar el impacto en los ingresos de los beneficiarios de un programa de capacitación de mano de obra y, asimismo, el efecto final, luego de pasar por una caja negra. El segundo tipo

es el más frecuente en el campo de las evaluaciones. Explícitamente, no se pretende estimar un modelo de comportamiento que procure explicar la dirección en que se dan las relaciones causales que se pueden identificar. Por ello, no es fácil generalizar sus resultados a otros programas.

Como ya se afirmó, si se asigna aleatoriamente a las personas a los dos grupos, una vez que éstas ya habían presentado la solicitud correspondiente y habían sido seleccionadas para participar en el programa, el tratamiento se distribuye independientemente de otros efectos determinantes de su resultado final, con lo cual se elimina el problema del sesgo por omisión de variables. Por ejemplo, en un programa de capacitación laboral, la experiencia laboral de una familia, su nivel educativo y sus ingresos influirán en los resultados del programa, específicamente en lo que se refiere a los ingresos; pero si el programa es asignado aleatoriamente, la distribución de la experiencia laboral, la educación y los ingresos familiares será la misma en el grupo de tratamiento y en el de control. En resumen, la participación en el programa y la experiencia laboral y otras variables no están correlacionadas entre sí, por lo que no habrá sesgo de selección.

I) La estimación del impacto en la evaluación experimental

En un experimento controlado con asignación aleatoria, lo que se desea explicar, cuando un individuo participa en un programa, es el resultado experimental que se deriva de ello, por ejemplo, entre otros resultados posibles, en el ingreso salarial o la calidad de la ocupación alcanzada. Además de la participación, el resultado dependerá, entre muchos otros factores, de variables como la experiencia laboral, la edad, el grado de educación, los ingresos familiares, el sexo y el grupo étnico.

Sean:

Y_i = Ingreso salarial o resultado del programa,

P_i = Participación en el programa, ya definida como una variable dicotómica (1= participa en el programa, 0 = no participa).

X_{ji} = Variables explicativas adicionales no correlacionadas con la participación, con $j = 1, 2, \dots, k$; $i = 1, 2, \dots, n$, donde k es el número de variables y n el número de participantes.

Entonces se puede explicitar un modelo que explique los resultados del programa de la siguiente manera:

$$[4] \quad Y_i = \beta_0 + \beta_1 P_i + \delta_k X_{ki} + \delta_2 X_{2i} + \dots + \delta_k X_{ki} + u_i$$

La estimación del efecto del programa se realizará por mínimos cuadrados ordinarios (MCO), ya que se supone que las variables no observadas recogidas en u_i no tienen correlación con la participación en el programa que esté condicionada a las variables X_{ki} .³²

El efecto causal del resultado (Y) de la participación en la capacitación (P) es la diferencia:

$$E(Y_{1i}/X, P_i = 1) - E(Y_{0i}/X, P_i = 0)$$

Teniendo en cuenta el modelo [4], la expresión anterior se puede expresar de la siguiente manera:

$$E(\beta_0 + \beta_1 + \delta_1 X_{1i} + \delta_2 X_{2i} + \dots + \delta_k X_{ki} + u_i) - E(\beta_0 + \delta_1 X_{1i} + \delta_2 X_{2i} + \dots + \delta_k X_{ki} + u_i) = \beta_1$$

Ello equivale al parámetro β_1 , cuyo estimador se denomina efecto del tratamiento o también estimador de diferencias, lo que significa que es la estimación del efecto en el resultado de la presencia del tratamiento en relación con el grupo de control. Lo anterior es válido en la medida en que $E(u_i/X, P_i) = 0$.

En el caso de la asignación aleatoria, como ocurre en la evaluación experimental, la participación no debería estar nunca correlacionada ni con las X , ni con el término de error donde están las variables no observadas, lo que asegura que no haya sesgo de selección, ni inconsistencia de los estimadores.

El estimador anterior es muy útil en la evaluación de los efectos de un programa, ya que es un estimador eficiente en presencia de una asignación aleatoria y, lo que es más importante aún, permite probar si la aleatorización ha sido correctamente realizada. Si no fuera así, la aleatorización estaría relacionada con las variables explicativas X , lo que provocaría estimadores inconsistentes. Por ello, si se realiza la estimación de [4] y también de un modelo más simple: $Y_i = \beta_0 + \beta_1 P_i + u_i$, que excluye las variables X , y si las estimaciones de β_1 son muy diferentes entre sí, se estaría en el caso de una mala asignación aleatoria.

Cuando se realiza experimentación social, se puede contar, en general, con datos de panel, es decir, los mismos individuos se observan en dos o más momentos del

³² Cuando no se cumple la no correlación entre las variables explicativas y el término residual, los estimadores por MCO son inconsistentes, lo que quiere decir que, cualquiera que sea el tamaño de la muestra, las estimaciones muestrales no van a converger hacia el verdadero parámetro, lo que invalida totalmente la inferencia que se haga con ellos. De ahí la importancia de lograr la no correlación.

tiempo, o quizá con datos de corte transversal³³ repetidos para los no participantes. Cuando así sucede, se puede utilizar otro estimador, denominado de diferencias en diferencias, que es el cambio promedio del resultado en el grupo de tratamiento en el curso del experimento, menos el cambio promedio del resultado del grupo de control en el mismo lapso. A esta diferencia se la puede enriquecer con variables explicativas, como el estimador de diferencias mencionado anteriormente.

Si se supone que el cambio promedio del ingreso sin participación (Y_0), de t_1 a t_2 , es igual para los participantes y para los no participantes:

$$E(Y_{0t_2} - Y_{0t_1} / P = 1) = E(Y_{0t_2} - Y_{0t_1} / P = 0)$$

entonces, el estimador de diferencias en diferencias del impacto será:

$$\hat{\beta}_1 = (\bar{Y}_{1t_2} - \bar{Y}_{0t_1})_{P=1} - (\bar{Y}_{0t_2} - \bar{Y}_{0t_1})_{P=0}$$

Este mismo estimador puede ser deducido mediante un modelo distinto del modelo [4], que en lugar de utilizar el nivel utilice la diferencia de los Y , de lo que se obtiene:

$$[5] \quad \Delta Y_i = \beta_0 + \beta_1 P_i + \delta_1 X_{1i} + \delta_2 X_{2i} + \dots + \delta_k X_{ki} + u_i$$

Si se aplica el método de mínimos cuadrados ordinarios a [5], se obtendrá el estimador de diferencias en diferencias recién definido.

El estimador de diferencias en diferencias tiene una virtud muy interesante: la de eliminar las diferencias existentes, antes del tratamiento, entre determinadas características de los individuos. En el caso de la capacitación, elimina las diferencias existentes entre los ingresos de las personas antes del tratamiento. Por ejemplo, si el ingreso laboral promedio del grupo capacitado ascendía a 80 antes del experimento, y el del grupo de control ascendía a 40, también antes del experimento, y al final el ingreso promedio es de 160 para el grupo de tratamiento y de 60 para el de control, la diferencia entre ambos al término del tratamiento sería de $160 - 60 = 100$. Sin embargo, en este resultado se sobreestima el efecto de la capacitación, ya que había diferencias en el ingreso promedio de ambos grupos incluso antes del programa. El cálculo según el estimador de diferencias en

³³ Un conjunto de datos de corte transversal (*cross section*) equivale a una muestra de individuos en un momento dado del tiempo. Una encuesta de hogares constituye un corte transversal, mientras que un estudio de panel es longitudinal, en el sentido de que corresponde a observaciones de los mismos individuos en distintos momentos del tiempo.

diferencias sería: $(160-60) - (80-40) = 60$, esto es, una cifra que considera las diferencias iniciales y evita la sobreestimación de los efectos del programa.

En la ecuación [5] se puede considerar que ΔY_i es el cambio experimentado por los salarios en el curso de la capacitación. Si en las variables X , por ejemplo, se incluye el grado de educación, la regresión indica que el ingreso salarial de los individuos con más educación tiende a experimentar mayores cambios, independientemente de que estén en el grupo de tratamiento o en el de control.

Cuando el procedimiento de capacitación no se cumple cabalmente, sino solo en forma parcial, las variables explicativas del modelo [4] podrían estar correlacionadas con las características no observadas contenidas en el término de error u_i , por lo cual el método de estimación por mínimos cuadrados ordinarios ya no sería correcto, sino que se debería utilizar el método de las variables instrumentales.³⁴

En los programas de capacitación laboral, por ejemplo, cuando un individuo es asignado aleatoriamente al grupo de tratamiento, pero no asiste periódicamente al programa o no cumple con los requisitos mínimos para considerarlo como participante, el modelo explicativo no sería apropiado para medir la verdadera participación (parcial) en el experimento, sino que debería utilizarse una técnica econométrica, la asignación aleatoria original. Esta técnica consiste en encontrar una variable altamente correlacionada con las variables X y P , pero no correlacionada con el término de error. La asignación original cumple estos requisitos por la propia forma en que se lleva a cabo, lo que asegura que la técnica econométrica constituye un instrumento idóneo.

Se parte por considerar que si el tratamiento fue recibido en forma aleatoria, la variable de participación P_i no está correlacionada con las características individuales del participante. Por ello, si se construye un modelo explicativo del resultado P_i utilizando las variables explicativas X_{ji} , y resulta que los coeficientes asociados a éstas son significativamente nulos, entonces se puede concluir que hubo recepción aleatoria de los participantes. Para ello se pueden especificar modelos especiales *logit* o *probit*, cuya característica principal consiste en que la variable que se debe explicar es dicotómica o binaria. Lo que se trata de explicar es estrictamente la probabilidad de que un individuo i participe en un programa de capacitación en función de variables explicativas X_{ji} .³⁵

A continuación se presentan las principales ventajas e inconvenientes del método experimental.

³⁴ El método consiste en encontrar una o varias variables que estén altamente correlacionadas con las X , pero no estén correlacionadas con el término de error. El método no implica la sustitución de las X , sino la utilización de un modelo bietápico (véase Greene, 2002).

³⁵ Existen otros estimadores, como el de antes y después y el de corte transversal, que no se tratarán aquí. Al respecto, véase Heckman y otros (1999).

II) *Ventajas del método experimental*

- Es un método de fácil ejecución.
- Para evaluar un tratamiento específico antes de llevarlo a la práctica, el evaluador puede crear, mediante asignación aleatoria, las condiciones que debe cumplir el experimento, lo cual asegura un vínculo estrecho entre tratamiento y resultado.
- Sus defensores afirman que la relación causal entre tratamiento y resultado es más fácilmente visible con este método que con los cuasi experimentales.
- Es más fácil de explicar a quienes aprueban la ejecución de las políticas, pues lo único que deben entender es cómo se hizo la asignación aleatoria.
- Los resultados de un experimento son menos discutidos, pues no dependen de las diferentes metodologías y estrategias de estimación econométrica.
- Permiten evaluar las evaluaciones no experimentales.
- La estimación de los impactos se lleva a cabo con métodos más fáciles de poner en práctica, que además son menos discutibles desde el punto de vista econométrico que los aplicados en los modelos no experimentales, bajo el supuesto de que la asignación aleatoria se haya realizado correctamente y se eviten determinados sesgos.
- En efecto, se evita el sesgo de selección, ya que el análisis controla el impacto de las características observables y no observables por medio de la asignación aleatoria.

III) *Desventajas del método experimental*

- Costos muy altos.
- Hay límites éticos que la experimentación social no debe sobrepasar. Dado que el tratamiento es considerado en general como una intervención beneficiosa para los individuos, no parece éticamente aceptable convocar a un gran número de individuos, hacer la selección pertinente y luego dejar aleatoriamente de lado a una parte de ellos para que formen el grupo de control. Considérese, por ejemplo, lo que ocurriría con un programa de capacitación para individuos que han estado desempleados desde hace largo tiempo. Además, es dudoso que el grupo de control pudiera ser fácilmente estudiado más tarde, pues el procedimiento suele desencadenar comprensibles resistencias.

- Necesidad de largos plazos para evaluar el impacto de los experimentos.
- Fracaso de la aleatorización (*randomisation bias*). Ésta es una falla decisiva que invalida el método. Si se hace una asignación que presente un sesgo deliberado o involuntario, el método no deberá utilizarse para la evaluación, ya que podría darse una correlación entre la participación y ciertas características de los individuos. Por ejemplo, es posible que el hecho de saber que van a formar parte del grupo de control haga cambiar de comportamiento a algunos participantes.
- Incumplimiento de las reglas del tratamiento. Por ejemplo, si los participantes no asisten a la capacitación o lo hacen en forma esporádica, se está en presencia de un cumplimiento parcial. También hay una falla en el método cuando los individuos del grupo de control reciben capacitación por algún otro medio (sesgo de sustitución). En definitiva, para que un diseño experimental sea válido, deben cumplirse los protocolos previstos para ambos grupos, pues, de lo contrario, se está en presencia de un experimento no válido.
- Abandono del tratamiento (*attrition*). Con ello se hace referencia al hecho de que algunas personas dejan la capacitación en algún momento. Si las causas son totalmente exógenas al experimento, no habría mayores problemas de sesgo, aunque sí los habría de existir una correlación entre abandono y características de la capacitación. Por ejemplo, si los más aptos son tentados con mejores salarios fuera de la ciudad y abandonan sistemáticamente la capacitación, a la larga quedarían solo los menos aptos y, por tanto, el tratamiento estaría correlacionado con variables omitidas que son inherentes a las personas.³⁶
- Efectos del experimento. El mero hecho de intervenir en un experimento y ser conscientes de ello puede alterar el comportamiento de los participantes. Para mitigar este efecto, en las ciencias físicas o médicas se realizan experimentos a ciegas, lo que significa que los participantes no saben si están en el grupo de control o en el de tratamiento. Sin embargo, ello no es posible cuando se trata de programas laborales o de capacitación, porque el participante y el ejecutor saben que están bajo evaluación y pueden por tanto cambiar de comportamiento.³⁷

³⁶ Con respecto al abandono del tratamiento y su influencia en la evaluación, véase Heckman, Smith y Taber (1998).

³⁷ Este efecto se denomina a veces efecto Hawthorne, a raíz de un experimento de productividad laboral llevado a cabo por la compañía General Electric en su planta de Hawthorne, Estados Unidos, en las décadas de 1920 y 1930.

- **Muestras pequeñas.** Como los experimentos suelen ser muy caros, se tiende a trabajar con muestras pequeñas, por lo cual la estimación de los parámetros de interés suele no ser tan precisa como debiera.
- **Muestra no representativa.** Las inferencias no serán válidas cuando se elige a los participantes en forma sesgada –por ejemplo, a integrantes de una etnia particular– o cuando se elige únicamente a quienes se presentan en forma voluntaria.
- **Programa no representativo.** Si el experimento se lleva a cabo primero como un programa demostrativo de escala reducida, y luego se ejecuta a gran escala, es posible que la evaluación del experimento inicial no sirva para evaluar el segundo. El problema es aun mayor si las condiciones del primer experimento difieren de las prevalecientes en el segundo.
- **Efectos de equilibrio general.** La puesta en marcha de un programa puede tener efectos tanto en el grupo tratado como en el de control, así como en el resto de la población en su conjunto. De esa manera, puede incurrirse en efectos de desplazamiento, en el sentido, por ejemplo, de que un programa de capacitación financiado por los empleadores puede ser sustituido por un programa en gran escala. También puede ocurrir, en el caso de un programa destinado a mejorar los métodos de búsqueda de empleo, que ciertas personas que han estado desempleadas durante mucho tiempo sean sustituidas por personas con un desempleo más esporádico, con lo cual se prolonga la duración del desempleo para los que fueron desplazados.

6. Métodos cuasi experimentales

Estos métodos se utilizan con mayor frecuencia que los experimentales, a causa sobre todo del tiempo y los recursos que demanda la ejecución de estos últimos. Por otra parte, según sostienen Heckman y Smith (1995), las bondades que se atribuyen a los métodos experimentales se ven en cierto modo relativizadas por el hecho de que su realización práctica suele no ser tan pura como debiera, lo cual impide sacar conclusiones categóricas sobre el impacto de los programas. Por eso se recurre con mayor frecuencia a métodos cuasi experimentales, a partir de datos existentes, no necesariamente concebidos con el propósito de evaluar programas específicos, en combinación con datos que surgen de los registros de la propia administración del programa. A ello se agregan, en el caso de estos métodos, los avances experimentados por las teorías sociales y económicas que recurren a las relaciones macroeconómicas y microeconómicas para explicar el comportamiento social, en sentido temporal

y geográfico. No ocurre así en los estudios experimentales, que se sustentan fundamentalmente en el diseño de experimentos estadísticos.

Sin embargo, si bien estos factores otorgan mayor pertinencia a los métodos cuasi experimentales, los hacen depender al mismo tiempo, en grado extremo, tanto de la disponibilidad de datos confiables, obtenidos con diseños muestrales realizados en forma científicamente correcta, como de la aplicación de métodos econométricos especiales, que tienen por objetivo principal lidiar con el problema del sesgo de selección y otros aspectos de la estimación de los modelos. Todo ello ha dado origen a una nueva vertiente de análisis, cuyo principal exponente es Heckman.

Como el quid del problema de los métodos cuasi experimentales es el sesgo de selección, no es de extrañar que parte esencial de su labor consista en formar grupos de control adecuados, que no son diseñados ad hoc, sino que deben ser construidos analíticamente. También es preciso controlar las características no observables de los individuos, que pueden motivar la presencia del sesgo de selección a la hora de explicar el resultado de los programas, tal como se vio en la ecuación [4]. Para ello se cuenta con diferentes tipos de conjuntos de datos, como cortes transversales o encuestas levantadas en diferentes momentos del tiempo; paneles de individuos a lo largo de uno o varios puntos temporales, y registros administrativos del programa (datos sobre participantes).

Al explicar los resultados –por ejemplo, salario o nivel laboral antes y después de la capacitación–, y al explicar la decisión del individuo i de participar en el programa, ambos aspectos ya explicitados en las ecuaciones [1] a [3], es necesario poner especial cuidado en que la regla referida a la decisión de participar –ecuación [3]– y las ecuaciones explicativas del ingreso –ecuaciones [1] y [2]– sean adecuadamente distinguidas desde el punto de vista de la estimación, y puedan obtenerse estimadores que reúnan buenas propiedades estadísticas.

Si se utilizan cortes transversales repetidos o paneles, el problema no es tan grave, ya que ambos diseños implican que los factores observables y no observables que influyen en los resultados son separables aditivamente, y en ambos diseños se hacen, además, algunos supuestos sobre las propiedades de la serie de tiempo de los factores no observables (errores o residuos del modelo). No obstante, si bien las variables explicativas de la decisión de participar pueden coincidir casi en su totalidad con las variables explicativas de los resultados, es conveniente tener variables que expliquen la decisión pero no los resultados, ya que ello contribuirá a distinguir ambas relaciones.

Siguiendo a Heckman y Smith (1996), lo anterior puede ser formalizado partiendo del supuesto de que el individuo i decide participar en un programa

de capacitación en el momento q . Así, sea Y_{0it} el ingreso del individuo i en el momento t en ausencia del programa (o sea, cuando $P_i = 0$), que depende de las características X_{it} . Para cada momento posterior al momento del programa (q), o sea, $t > q$, cada individuo i tiene una dupla de resultados (Y_{0it}, Y_{1it}), que corresponden a resultados sin capacitación y con capacitación, que se explican por un conjunto de variables personales y familiares (X_{it}).³⁸

$$Y_{0it} = X_{it} \beta_{0t} + u_{0it}$$

$$Y_{1it} = X_{it} \beta_{1t} + u_{1it}$$

En las relaciones anteriores, u_{0t} y u_{1t} representan todas las características no observadas de los individuos, que son los factores desencadenantes del sesgo de selección. Generalmente se supone que $\beta_{0t} = \beta_{1t}$, a excepción de las ordenadas en el origen, y se supone además que $u_{0it} = u_{1it}$.

Las dos ecuaciones anteriores se pueden sintetizar en una, al considerarse que el resultado Y_i puede expresarse, en general, como un promedio ponderado entre participantes y no participantes en el programa:

$$[6] \quad Y_{it} = (1-P_i)Y_{0it} + P_i Y_{1it} = P_i \alpha + X_{it} \beta_t + u_{it} \quad \text{para } t > q$$

Si, para no ser tan restrictivos, no se desea hacer el supuesto de que la respuesta de X no varía para los individuos capacitados y los no capacitados, se puede suponer que $\beta_{0t} \neq \beta_{1t}$, por lo cual:

$$[7] \quad Y_{it} = P_i (\beta_{1t} - \beta_{0t}) X_{it} + X_{it} \beta_{0t} + u_{it}$$

Finalmente, si se supone que $\beta_{0t} \neq \beta_{1t}$ y, además, que $u_{0it} \neq u_{1it}$, entonces se está en el caso más general (para $t > q$):

$$[8] \quad Y_{it} = P_i (\beta_{1t} - \beta_{0t}) X_{it} + X_{it} \beta_{0t} + u_{0it} + P_i (u_{1it} - u_{0it})$$

Esta última relación es la menos restrictiva, e implica que el impacto de un programa depende de variables observadas y no observadas. Las características de los resultados del tratamiento de los tratados (TT) y del efecto promedio del tratamiento (ATE) están dadas, respectivamente, por las siguientes expresiones:

³⁸ Es obvio que no se puede obtener esta dupla para $t < q$, ya que no sería posible tener el resultado Y_i , puesto que hasta ese momento no ha habido capacitación.

$$TT = E(Y_{1it} - Y_{0it} / X_{it}, P_i = 1) = (\beta_{1t} - \beta_{0t}) X_{it} + E(u_{1it} - u_{0it} / X_{it}, P_i = 1)$$

$$ATE = E(Y_{1it} - Y_{0it} / X_{it}) = (\beta_{1t} - \beta_{0t}) X_{it} + E(u_{1it} - u_{0it} / X_{it})$$

Ambas características coincidirán cuando

$E(u_{1it} / X_{it}, P_i = 1) = E(u_{0it} / X_{it}, P_i = 1) = E(u_{0it} / X_{it}) = E(u_{1it} / X_{it})$, y eso ocurre únicamente cuando los errores son iguales.

Sin embargo, ahora la relación entre la decisión de participar P_i y las características no observables u_0 y u_1 es sumamente importante, puesto que da origen al sesgo de selección. Éste surge de la correlación entre P_i y las u_{ji} . Por ejemplo, la presencia sistemática de valores altos de u_{ji} en ausencia del tratamiento indica, quizá, una mayor probabilidad de participar en el programa y, por tanto, una mayor Y posterior (dentro de las u_{ji} se podrían incluir variables imposibles de observar, como la ambición, el entusiasmo o la motivación). Esta correlación implica que si los efectos fuesen estimados mediante el método de mínimos cuadrados ordinarios u otros métodos clásicos, tal como ocurre en la ecuación [8], se obtendrían estimadores inconsistentes. Es por ello por lo que se utiliza el método de las variables instrumentales. Por ejemplo, podrían constituir buenos instrumentos aquellas variables que se comportaran en forma muy similar a como se habrían comportado de haber sido asignadas de manera aleatoria.

Siguiendo el análisis de Heckman y MaCurdy (1986), puede afirmarse que la decisión de participar en un programa de capacitación depende de un índice I de beneficios netos para aquel que adopta la decisión, índice que incluye los costos de oportunidad, es decir, entre otros factores, los ingresos no generados por asistir al programa. El índice depende de un conjunto de variables Z observadas (características personales, familiares, laborales y otras), así como de un conjunto de variables no captadas, incluidas en v . Si se supone una relación lineal, se tiene:

$$I_i = I(Z_i, v_i) = Z_i \gamma + V_i$$

Los individuos participarán en los programas de capacitación en la medida en que el índice I sea positivo, lo que significa que la probabilidad de participar puede expresarse como:

$$[9] \quad \Pr(P_i = 1 / Z_i) = \Pr(I_i > 0) = F(V_i < Z_i \gamma)$$

Se ha demostrado que si se utilizan cortes transversales sucesivos para estimar el efecto de un programa, es necesario tener una variable en el vector Z_i

En definitiva, esto significa que, dadas ciertas características X_i de los individuos, o dada la probabilidad de participar $P(X_i)$, la participación en el programa es independiente de los resultados que corresponden a la no participación. Ello implica que todas las variables que afectan a la participación y a los resultados del grupo de control deben incluirse en el apareamiento.

En la práctica, el término PS_i puede ser estimado mediante un modelo *logit* o *probit*. El apareamiento se realiza sobre la base de la cercanía de los términos PS estimados para cada individuo del grupo de tratamiento y del grupo de control, con el propósito de minimizar así las distancias entre ellos y poder luego estimar las diferencias en los resultados.⁴⁰

Baker (2000) resume muy bien los pasos que hay que seguir para utilizar el método basado en los estimadores PSM: primero, es necesario utilizar una muestra representativa de participantes y de no participantes que pudieran haber sido elegidos para el programa (las muestras deberían provenir de la encuesta más similar y comparable). Segundo, es preciso estimar un modelo *logit* o *probit* para explicar la probabilidad de participar, utilizando para ello ambas muestras, esto es, la de los participantes y la de los no participantes elegibles. Tercero, hay que estimar la probabilidad de participar de cada individuo en función de sus características y del modelo *logit* o *probit* recién mencionado, probabilidad que recibe el nombre de puntaje de propensión (*propensity score*, PS). Debe tenerse en cuenta, en cuarto lugar, que algunos de los no participantes pueden haber sido excluidos al principio por registrar una estimación de PS que estaba fuera del rango de variación del valor estimado de PS del grupo tratado. El rango de los estimadores PSM calculado para el grupo de tratamiento debe corresponder del modo más cercano posible al de la muestra de control. Quinto, para cada individuo del grupo de tratamiento se deberá encontrar una observación en el grupo de control que tenga el estimador de PS más cercano posible. Generalmente se utiliza para ello la diferencia absoluta entre los PS ("el vecino más cercano"). En sexto lugar, se calcula el valor promedio del resultado para un conjunto de, por ejemplo, cinco observaciones que tengan los cinco PS más cercanos entre sí. La diferencia entre la media y el valor de las observaciones del grupo de tratamiento es, para esas observaciones, el estimador del beneficio inducido por el programa. Finalmente, se calcula la media de los beneficios calculados según lo indicado en el punto anterior, y se obtiene el beneficio promedio del programa.

⁴⁰ Hay varias formas de definir estadísticamente esas distancias, pero ello no se tratará aquí. Al respecto, véanse Rosenbaum y Rubin (1983), y Wooldridge (2002).

II) *Ventajas del método cuasi experimental*

- Menor costo que los diseños experimentales, ya que las muestras suelen proceder de fuentes distintas a las de la administración del programa.
- Puede dar respuesta a todos los parámetros que interesa conocer en una evaluación y, en particular, puede proporcionar los indicadores de distribución del impacto.
- Implica la utilización de modelos de comportamiento económico y social en la modelización, con lo cual se deja de lado el enfoque únicamente estadístico prevaleciente en los diseños experimentales: considérese, por ejemplo, la modelización de la probabilidad de participar a que se hace referencia en la ecuación [8]. En particular, se trata de incorporar, en la estimación de los modelos econométricos subyacentes, los avances verificados en la teoría de las decisiones y del comportamiento macroeconómico del individuo.
- A diferencia de la experimentación social, no choca con limitaciones de orden ético.
- No se incurre en el sesgo de aleatorización, ni hay efectos del tratamiento, pues los individuos no saben si están en el grupo de tratamiento o en el de control, ya que éstos son datos que se observan y no se inducen.
- Por lo general se utilizan muestras grandes.

III) *Inconvenientes del método cuasi experimental*

- El método fracasará si no se logra formar un grupo de tratamiento que se comporte como si hubiera sido asignado aleatoriamente, pues toda evaluación de impacto tendría, en ese caso, estimaciones inconsistentes desde el punto de vista estadístico. Hay muchas maneras, no examinadas en este capítulo, de estimar grupos de control adecuados, pero todas descansan en técnicas econométricas que consideran directa o indirectamente la manera en que los individuos adoptan sus decisiones y alcanzan resultados.
- Es necesario elaborar instrumentos econométricos muy finos para evitar que, a partir del mismo conjunto de datos, se obtengan resultados diferentes. Aunque estos instrumentos han tenido un notable desarrollo en la última década, la proliferación de métodos ha vuelto difícil llegar a un resultado fiable, ya que, precisamente porque pueden darse resultados diferentes si no se cuenta con ese instrumental refinado, es posible que la elección de los métodos se haga en función del deseo de mostrar que el programa da buenos –o malos– resultados.

- El conjunto de datos disponibles no siempre cumple con los requisitos exigidos por el evaluador. Puesto que es necesario que los individuos se comporten como si fueran miembros del grupo de tratamiento o del grupo de control, los datos suelen no ajustarse perfectamente al perfil de uno y otro grupo.
- Es ineludible abordar con rigor, mediante diferentes estrategias, la estimación del sesgo de selección, pero ello puede dar origen a resultados distintos.
- Es posible que se manifieste el sesgo de contaminación, en el sentido de que en los datos correspondientes al grupo de control puede haber individuos que hayan pasado por una capacitación similar a la del programa que se está evaluando, pero que ello no se explicita, porque el conjunto de datos no contiene esa información.
- No se consideran los efectos de equilibrio general, como tampoco lo hacen los diseños experimentales. En consecuencia, es preciso estimar esos efectos por algún otro medio, que tome en cuenta con mayor rigor la interrelación entre el ámbito microeconómico y el macroeconómico.

C. Conclusiones

Cada vez se hace más patente la necesidad de evaluar las políticas de empleo con técnicas científicamente robustas. De los métodos revisados se puede inferir que, para llegar a una conclusión válida sobre la eficiencia de los programas, pero también para vigilar el cumplimiento de sus metas durante la ejecución y no únicamente cuando la intervención ha terminado, es vital contrastar los resultados obtenidos por los participantes con los resultados del grupo de control. La transparencia de los programas y la posibilidad de rendir cuentas sobre éstos se logran con evaluaciones robustas desde el punto de vista técnico.

Si bien los métodos experimentales son preferibles desde un punto de vista teórico, su ejecución es muy costosa y no siempre es posible configurarlos de tal modo que sean totalmente compatibles con los resultados que se pretende evaluar. Su enfoque principalmente estadístico los hace atractivos, pero los despoja al mismo tiempo de una serie de dimensiones relacionadas con los comportamientos humanos, aspectos que deberían figurar en la metodología.

Pese a que su grado de rigor y de exactitud metodológica es mucho menor que el de los experimentales, los métodos cuasi experimentales son hoy los más utilizados, en parte por los considerables progresos que ha habido al respecto en

los círculos académicos y en la práctica de los países desarrollados. Su utilidad es indudable en lo que concierne a eliminar o corregir oportunamente aquellos programas que no cumplen con los objetivos fijados o lo hacen solo parcialmente. Sin embargo, la necesidad de contar con bases de datos adecuadas y comparables entre sí suele limitar el alcance de sus estimaciones, y pone en tela de juicio la credibilidad de la metodología, ya que es fácilmente debatible en función de la opción econométrica elegida para su modelización. La falta de bases de datos que sean estadísticamente confiables y que estén diseñadas en forma coordinada con los programas de capacitación, muchas veces a causa de la debilidad de los organismos oficiales de estadística o la escasa coordinación con otras dependencias del Estado, dificulta la utilización de estos métodos en forma precisa. Si bien muchos administradores y ejecutores suelen resistirse a la evaluación, y no se plantean la necesidad de contar con información de base, es indispensable formar bases de datos desde el comienzo mismo del programa, esto es, desde su diseño inicial. Ello aseguraría una evaluación de mediano plazo y una evaluación final que fuesen metodológicamente compatibles con los objetivos del programa.

Capítulo III

Las primeras experiencias de evaluación de las políticas del mercado de trabajo en América Latina. ¿Qué hemos aprendido?

NORMA SAMANIEGO

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

No puede decirse que en la región hubiese, durante la etapa de industrialización mediante sustitución de importaciones, una política de empleo propiamente tal. Se suponía, tácitamente, que el crecimiento económico absorbería el incremento de la fuerza de trabajo e incorporaría a buena parte de los trabajadores provenientes del campo. Sin embargo, cuando dicha estrategia mostró síntomas de agotamiento, aparecieron los primeros programas de este tipo, de clara inspiración keynesiana, tendientes a la creación de empleo mediante el uso intensivo de mano de obra en la construcción de infraestructura pública.

Durante los años ochenta, dada la inestabilidad económica que caracterizó a la región, se buscaron nuevos mecanismos para proteger a la población del desempleo y la abrupta caída de sus ingresos. En forma paralela a los ajustes macroeconómicos, se pusieron en práctica programas de alivio coyuntural en beneficio del trabajador desempleado, los cuales, sin embargo, no resultaron suficientes: la situación reclamaba medidas más profundas, de naturaleza estructural.

En los años noventa, la brusca apertura a la competencia internacional y el ajuste en las estructuras productivas redundaron en cierre de empresas y despidos masivos, al tiempo que surgía la necesidad de contar con recursos humanos dotados de nuevos perfiles, tarea para la cual no estaban preparados los sistemas de formación entonces vigentes. En suma, debido a los fuertes cambios del entorno, fue preciso readecuar la capacitación profesional y apoyar al trabajador desempleado.

Cobraron así nuevo impulso la intermediación laboral y el readiestramiento de los trabajadores desplazados de la economía formal, para que pudieran transitar de ocupaciones caídas en desuso a nuevas actividades. Paralelamente,

se hizo urgente proporcionar alivio temporal a la población desempleada, dada la ausencia de sistemas de seguro de desempleo de cobertura amplia. El énfasis de las políticas del mercado de trabajo se trasladó de los programas de obras públicas a los de capacitación laboral de corto plazo, que estuvieron acompañados de ayuda económica para las personas que buscaban empleo. En esta transición se contó con el apoyo de organismos financieros internacionales y de instituciones de cooperación internacional.

El auge de este nuevo tipo de programas y su respaldo internacional se dieron en un período en que las políticas pasivas de empleo, fundamentalmente los seguros de desempleo, estaban sujetas a fuertes críticas en las naciones desarrolladas. Se argumentaba que tales seguros, debido a algunas de sus características peculiares, desalentaban la búsqueda de empleo por parte de sus perceptores y fomentaban el desempleo de largo plazo. La recomendación en boga durante los años noventa fue la de reorientar las políticas pasivas hacia esquemas activos de empleo, entre ellos los de fomento de la búsqueda de empleo y de capacitación o de readiestramiento de la población desempleada. En este contexto, se entiende que los seguros de desempleo aplicados en América Latina, que regían por lo demás solo en muy contados países, no hayan recibido respaldo internacional, como también se entiende el impulso dado a los programas de capacitación.⁴¹

En la actualidad, las políticas del mercado de trabajo se encuentran en un proceso de innovación, tanto en lo que se refiere a contenidos como al marco institucional encargado de ponerlas en práctica. Uno de sus retos consiste en responder a las exigencias que plantea el sector informal. Hoy se las concibe 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.

Los primeros programas enfocados hacia el mercado de trabajo en América Latina no contemplaban en su diseño la evaluación sistemática. El interés por evaluarlos y hacer transparentes sus resultados adquirió fuerza en la década de 1990. Desde entonces, los métodos de evaluación se han ido refinando, al tiempo que se creaban y consolidaban las bases de información, como una necesidad paralela al funcionamiento mismo 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 el funcionamiento de estos programas. Sin embargo, aunque en los últimos años la práctica de la evaluación ha avanzado de

⁴¹ En los esquemas que han aparecido recientemente en la región, se establecen cláusulas que premian la búsqueda de trabajo y la colocación de los desempleados.

manera notoria en la región, aún se advierten limitaciones importantes, y continúa el proceso de búsqueda de los mejores métodos y criterios.

A. Las políticas del mercado de trabajo en América Latina

La combinación de políticas que se da en la región difiere de la prevaleciente en los países desarrollados,⁴² sobre todo por el monto y la proporción de los recursos que se asignan a las modalidades pasivas y activas.⁴³ En estos últimos países, el grueso de los recursos se destina al seguro de desempleo, modalidad aún muy limitada en América Latina, con excepción de Brasil, donde este seguro absorbe la mayor parte de los fondos correspondientes. En el resto de la región, por el contrario, tienen mayor peso las políticas activas, particularmente las de capacitación.

A continuación se hará referencia a las principales modalidades de las políticas del mercado de trabajo de la región.

1. Los servicios de intermediación laboral

En América Latina han operado servicios públicos de intermediación laboral desde hace varias décadas. Su aparición se vincula a la ratificación, en la segunda mitad de los años setenta, del Convenio N° 88 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Según Mazza (2002), algunos de los rasgos que distinguen los servicios de intermediación latinoamericanos de los que operan en otras regiones son los siguientes:

- En todos los países de América Latina existe alguna modalidad de servicio público de empleo; al mismo tiempo, se están desarrollando los de tipo privado. La cobertura de los primeros, que continúa siendo limitada, se orienta fundamentalmente hacia los segmentos menos calificados de la fuerza de trabajo.
- Es común que estos servicios sean administrados o normados por los ministerios del trabajo o los organismos encargados del sistema nacional de

⁴² Véanse los capítulos II y VII del presente libro.

⁴³ Siguiendo la tipología de la OCDE (1993), se consideran en este documento las siguientes modalidades: i) los servicios de intermediación laboral; ii) la capacitación para el trabajo; iii) la creación directa de empleo; iv) el apoyo a la microempresa y pequeña empresa y al trabajo por cuenta propia; v) las subvenciones para la creación de empleos, y vi) la compensación del desempleo.

capacitación, como ocurre en Colombia con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Sus funciones consisten en la intermediación laboral, la capacitación de desempleados y, en un grado todavía incipiente, la administración de programas de apoyo económico para los desempleados.

- Debido a que el empleo informal representa más de 50% del empleo total de la región, se han desarrollado programas con enfoques particulares, distintos de los orientados hacia el sector formal, para atender este segmento, hecho que representa una diferencia sustancial con respecto a los programas de este tipo de los países desarrollados.
- En la región, los problemas del mercado de trabajo no consisten tanto en el desempleo abierto de largo plazo como en la elevada incidencia del subempleo, la alta rotación y la baja calificación de la fuerza de trabajo.
- Un rasgo que caracteriza a numerosos países latinoamericanos, y que ha requerido las consiguientes acciones de los servicios públicos de intermediación, es el de la migración masiva de trabajadores desde las zonas rurales a las urbanas.
- Dada la importancia que tiene en los países desarrollados el seguro de desempleo, su administración es una de las principales funciones de los servicios públicos de intermediación. En América Latina, como se señaló, pocos países lo aplican, y aun en las naciones donde opera, como Argentina y Brasil, el seguro no es administrado por estos servicios.

La intermediación es ejercida, según los países, por instituciones estatales o por instituciones privadas, o por diversas combinaciones de éstas. En Costa Rica, por ejemplo, están prohibidos los servicios privados de intermediación y hay, en consecuencia, un monopolio estatal a este respecto. No obstante, éste rige solo de jure, porque operan de facto más de 40 instituciones privadas de intermediación (Mazza, 2002). En contraste, en El Salvador el servicio es suministrado solo por proveedores privados o instituciones sin fines de lucro, supervisados por un órgano tripartito.

A fin de atender las necesidades particulares de la región, los servicios de intermediación se han modernizado y han desarrollado nuevas modalidades. Por ejemplo, no se limitan a la colocación del trabajador en el sector formal, sino que se han ideado mecanismos para remitir a los solicitantes a los programas de apoyo a la microempresa y al trabajo por cuenta propia. En algunos casos, contribuyen a la movilización de trabajadores en países donde los movimientos migratorios nacionales e internacionales son importantes –como ocurre, por ejemplo, con el programa de trabajadores que emigran de México a Canadá–, o se han ideado formas

de atender por distintos medios a las comunidades pequeñas y apartadas, entre ellos las unidades móviles.

En general, la modernización de estos servicios ha tenido lugar por medio de la introducción de sistemas de información, la mayor participación del sector privado, la actualización y expansión de su cobertura, y la descentralización, aspectos que se ilustran a continuación.

- La introducción de sistemas de información ha abierto nuevas posibilidades y ha revolucionado la forma de trabajo y el potencial de estos servicios en toda la región: en Brasil, por ejemplo, las municipalidades han empezado a invertir en sistemas de cómputo para sus servicios; en Chile se ha creado una bolsa de trabajo electrónica; en México se han establecido redes de cómputo que vinculan a las oficinas de los servicios estatales de empleo, y en Costa Rica se está desarrollando un sistema para expandir su cobertura hacia los proveedores de servicios privados y las instituciones sin fines de lucro, así como constituir un registro nacional de empleo. Asimismo, se están creando bolsas electrónicas de trabajo de carácter internacional en Centroamérica y algunos países del Caribe, bajo los auspicios de la OIT (Mazza, 2002).
- Mayor participación del sector privado: debido a los cambios introducidos recientemente en la normativa de la OIT en lo concerniente a los servicios privados de colocación, muchos de éstos han tenido un notable desarrollo en los últimos años. Se ha reforzado la vinculación entre las instituciones públicas y las privadas, mediante la conexión de sus funciones, la construcción de redes de información de cobertura más amplia, o el funcionamiento coordinado de los 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 tenido éxito en países como México y Panamá, donde tales ferias ofrecen una ventanilla única para la prestación de servicios complementarios a los de la intermediación, como asistencia técnica para la microempresa; orientación profesional; talleres para la elaboración de currículos; información sobre programas y necesidades de capacitación; evaluación de habilidades de las personas que buscan trabajo, y entrevistas con los empleadores.
- Descentralización de los esquemas existentes: con ello se ha tratado de transferir cada vez mayor número de funciones a entidades federativas y municipales. En Chile, por ejemplo, se ha descentralizado el funcionamiento de los servicios de intermediación laboral con la habilitación de

más de 150 oficinas locales de empleo, donde el servicio se ofrece de manera gratuita a los trabajadores. En Brasil, más de 1.000 puestos de atención, estatales y no estatales, participan en la intermediación.

Los cambios recientes denotan el interés por modernizar los servicios de intermediación laboral y hacerlos accesibles no solo a los trabajadores del sector formal, sino también a quienes se desempeñan en actividades informales, principalmente por cuenta propia.

2. Capacitación para el trabajo

En todos los países de la región operan, desde fines de la segunda guerra mundial, sistemas nacionales de capacitación vocacional de carácter público y privado, cuya complejidad y grado de desarrollo varían según el país. En su gran mayoría, estuvieron originalmente financiados y administrados por dependencias estatales, ya sea los ministerios del trabajo o de educación, o los institutos nacionales de capacitación.

La historia de estas instituciones se inscribe dentro de la estrategia de desarrollo industrial seguida entre la posguerra y los años setenta. Los centros de capacitación vocacional tenían por misión formar de manera acelerada personal para la industria naciente, el comercio y los servicios, así como ayudar a la población proveniente del campo a adaptarse al medio urbano. Es el caso, por ejemplo, del llamado sistema S de Brasil, formado por el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) y otros organismos descentralizados vinculados a agrupaciones empresariales de distintos sectores. En Chile se fundaron instituciones como el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y, más tarde, el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP), dedicadas a formar personal para la industria, el comercio y los servicios del sector formal. En México funcionaron instituciones como el Sistema Nacional de Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra en la Industria (ARMO) y una red de centros de capacitación dependientes de la Secretaría de Educación Pública, enfocadas a la formación técnica para los distintos sectores económicos.

Un rasgo común es el surgimiento, a mediados de los años setenta, de un nuevo modelo de institución, conocido genéricamente como servicios públicos de capacitación y empleo. Su origen está asociado al Convenio N° 88 de la OIT, que preveía el establecimiento de dichos servicios en vinculación con los ministerios del trabajo, a los que se asignaba un papel importante en la conducción de las políticas del mercado laboral.

Nacieron así diversos servicios: en Brasil, en 1976, el Sistema Nacional de Empleo (SINE); en Chile, el mismo año, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

(SENCE), y, en México, en 1978, el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento (SNE). Sin embargo, pese a sus ambiciosas metas teóricas, su funcionamiento real se vio inicialmente limitado por la carencia de infraestructura y recursos, así como por la coexistencia de las instituciones públicas tradicionales de formación profesional, en las que se impartía el grueso de la capacitación.

Aun cuando las instituciones de capacitación pudieron operar durante casi tres décadas, su existencia empezó a ser cuestionada en forma cada vez más insistente a partir de los años ochenta, al sobrevenir la crisis económica que afectó a la región. Por una parte, se criticaban su rigidez y su alto costo de operación. Por otra, se hacía notar que difícilmente respondían a las nuevas exigencias de equipamiento y personal docente que imponía la formación de recursos humanos adecuados a una estructura productiva distinta. Se hacía evidente, además, que la capacitación debía cubrir en forma prioritaria a otros grupos, como los desempleados, particularmente los jóvenes, los trabajadores desplazados del sector formal, y las personas que desempeñan actividades por cuenta propia.

Durante esa época de profundas convulsiones económicas y de gestación de un cambio en el modelo de desarrollo, los gobiernos vieron una nueva opción en las políticas del mercado de trabajo. Se estudió la posibilidad de transformar la capacitación en un instrumento de la política social, y se desarrollaron programas de capacitación y alivio temporal en beneficio de quienes habían perdido su trabajo o tenían dificultades para conseguirlo. Surgieron programas con un enfoque distinto, encaminados no tanto a la capacitación vocacional tradicional, sino a nuevas formas de capacitación y readiestramiento de desempleados que estaban en busca activa de trabajo.

Como consecuencia de ello, se gestaron reformas radicales en los sistemas de capacitación existentes en la región, por medio de las cuales se procuró, entre otras cosas, diversificar sus fuentes de ingreso y transformarlos en conductos para distribuir subvenciones temporales a la población desempleada, fundamentalmente a los grupos en situación de riesgo. Algunas instituciones desaparecieron en el proceso, y otras experimentaron cambios profundos, tendientes a una mayor descentralización. Entre estas últimas cabe mencionar el Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP), de Panamá; el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), de la República Dominicana, y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), de Venezuela (Márquez, 2002). Como parte de esa transformación, se procedió a modernizar y fortalecer los nuevos servicios públicos de empleo, con apoyo de recursos del Estado y de organismos internacionales.

A partir de fines de la década de 1980, se introdujeron nuevos enfoques en el contenido y el sentido de la capacitación. Por ejemplo, se pasó de esquemas de

corte general a programas enfocados en las pequeñas empresas y en los trabajadores con dificultades especiales de inserción. Asimismo, se procuró atender una serie de nuevas exigencias, tales como la reconversión laboral, la formación profesional para el trabajo por cuenta propia y la microempresa, las necesidades de las personas discapacitadas y otros grupos sociales vulnerables, entre ellos los jóvenes que buscan trabajo por primera vez y las jefas de hogar.

De igual modo, en varios países se pusieron en obra diversas medidas para aliviar en forma temporal la situación del desempleado, tales como becas individuales de capacitación, subvenciones para la alimentación o el transporte, seguros de vida, y servicios de guardería infantil para madres en proceso de capacitación. Esta última iniciativa estuvo vinculada, además, a proyectos económicos y sociales, con el propósito de integrarla a la intermediación laboral y a los esquemas de seguro de desempleo.

Cabe indicar, por último, que hacia fines de los años ochenta tuvo lugar un cambio importante en lo que a capacitación se refiere: en efecto, las actividades correspondientes, hasta entonces directamente a cargo de instituciones estatales, comenzaron a ser desempeñadas, a impulso de la demanda, por entidades públicas y privadas, lo cual propició la competencia entre éstas. Al mismo tiempo, se experimentó con nuevos programas, frecuentemente en forma de proyectos piloto, para ampliarlos a grupos más vastos de la población una vez que habían sido probadas sus bondades.

De esa manera, aparecieron diversos programas de capacitación que rompían con los moldes del pasado, como el Programa Nacional de Calificación del Trabajador (PLANFOR), en Brasil; el Programa Chile Joven, centrado en los jóvenes en situación de desventaja, y, en México, el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT), destinado a la población ocupada, y el Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO), para trabajadores que se desempeñaban en la pequeña empresa y la microempresa.

En algunos países latinoamericanos se introdujo, en los años noventa, otra innovación al respecto, a saber, los sistemas de certificación de competencias laborales, en virtud de los cuales se acreditaba la posesión por parte del trabajador de determinados conocimientos y habilidades adquiridos en la escuela o en el trabajo.

Una modalidad aplicada crecientemente es la de otorgar subvenciones fiscales para el pago de impuestos a las empresas que capacitan a sus trabajadores. Ejemplo de ello son las franquicias tributarias que rigen en Chile, las cuales operan por medio de un certificado de ejecución que se entrega a las empresas antes o después de la capacitación, documento que es válido como crédito fiscal para la siguiente declaración de impuestos. Igual enfoque tienen el régimen de crédito

fiscal para la pequeña y mediana empresa vigente en Argentina y el cupón fiscal para la capacitación empleado en Brasil.

De lo anterior es posible concluir que, en América Latina, los esquemas de capacitación se hallan en una etapa de cambio acelerado, en la que se observa una transformación permanente del marco institucional, así como de los programas y de los grupos de focalización. Se trata de la política activa a la que se asignan mayores recursos en el presente y, como se verá más adelante, una de las áreas en que se han concentrado los principales esfuerzos en lo que atañe a medición del desempeño y evaluación de impacto.

3. Los programas de creación de empleo

Dentro de estos programas pueden distinguirse tres vertientes: la creación directa de empleo por parte del Estado mediante proyectos de obras públicas; el fomento de la microempresa, la pequeña empresa y el trabajo por cuenta propia, y la creación indirecta de empleo por medio de subvenciones entregadas a las empresas para la contratación de trabajadores o el pago de salarios.

1) Creación directa de empleo

Durante los años ochenta, en la región se recurrió con frecuencia a los programas de empleo temporal, principalmente para hacer frente a las crisis registradas durante la década y para amortiguar los efectos de los programas de ajuste y estabilización macroeconómica. Entre los programas que sobresalen por su dimensión figuran los frentes de trabajo, de Brasil; el programa de ocupación para jefes de hogar, de Chile; el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT), de Perú, y el Plan de Empleo de Emergencia, de Panamá (Márquez, 2000). Sin embargo, muchos de estos programas fueron sustituidos poco después de su implantación por otros esquemas, e incluso aquellos que subsisten han sido reorientados, a fin de que apunten de modo más selectivo hacia grupos determinados de la población. Tal es el caso del Programa TRABAJAR, de Argentina, y del Programa Especial de Empleo Temporal, de México, que son los de más amplia cobertura de la región.

Este viraje es consistente con la experiencia internacional. Entre los países de la OCDE, por ejemplo, ha disminuido progresivamente el peso de los programas de creación directa de empleo, que hasta hace unos años absorbían parte considerable de los recursos. Muchos de ellos desaparecieron en los años ochenta, y los que permanecen se orientan hacia los desempleados de largo plazo o hacia otros grupos que enfrentan serias dificultades para encontrar empleo (OCDE, 1993).

En síntesis, pueden destacarse los siguientes rasgos de los programas de creación directa de empleo:

- Surgieron como respuesta a crisis económicas más o menos graves en el ámbito regional o local, como fue el caso de los programas aplicados en Chile a principios de la década de 1980 y entre fines de los años noventa y comienzos de la presente década, o los de Argentina y México, de mediados de la década pasada. En consecuencia, su orientación inicial fue eminentemente contracíclica.
- Hoy en día suelen regirse por criterios de autoselección, pues se procura incorporar a una población objetivo que presenta baja probabilidad de inserción laboral, a la que se pagan salarios que están por debajo de los niveles del mercado. Se trata de no crear condiciones de competencia desleal frente a las empresas establecidas.
- Por otra parte, fomentan la creación de capacidades productivas entre los beneficiarios, así como 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 muchas veces son los propios beneficiarios quienes, actuando de manera colectiva, deciden a qué obras deben destinarse los recursos, se ocupan de su supervisión y participan incluso en la selección de los beneficiarios.

Ante la ausencia de una red de seguridad social a favor de los grupos tradicionalmente marginados, muchos programas temporales de empleo, concebidos originalmente como meras acciones compensatorias, se han convertido en permanentes, para enfrentar los problemas estructurales del mercado laboral, hecho que los ha convertido, además, en una herramienta pública de alto impacto político. Por otra parte, debido a su orientación hacia regiones y grupos específicos, los programas han tendido a descentralizarse cada vez más, lo cual, si bien constituye un progreso en cuanto a la toma de decisiones, no deja de causar problemas. Entre éstos cabe citar los relativos a la coordinación institucional, así como el mayor costo de los sistemas de control y vigilancia utilizados en su aplicación, particularmente cuando los programas benefician a grupos marginados con escasa capacidad de defenderse. También pueden darse ciertas distorsiones que conviene evitar, como ha ocurrido, por ejemplo, en Argentina, con el otorgamiento de prestaciones diferenciales por regiones en el Programa TRABAJAR.

II) Apoyo a la microempresa y la pequeña empresa y el trabajo por cuenta propia

En los últimos años ha surgido una vertiente relativamente nueva, que ha adquirido relevancia especial en todos los países latinoamericanos analizados, donde ha aparecido una multitud de programas que apuntan hacia la microempresa, la pequeña empresa y el trabajo por cuenta propia, cuyo aporte es crucial para la producción y la generación de empleo de la región.

Esta nueva vertiente representa un cambio radical con respecto a la estrategia de industrialización mediante sustitución de importaciones, donde la atención se centraba en la empresa mediana y grande y en el empleo asalariado. Sin embargo, ante la persistencia del fenómeno del trabajo por cuenta propia y la informalidad, los Estados de la región empezaron a reconsiderar la importancia de este segmento en la producción y el empleo, y a adoptar políticas específicas para apoyarlo. Surgió así todo un aparato ocupado específicamente de las pequeñas y medianas empresas (pyme), como ministerios y organismos de fomento, instituciones y mecanismos financieros –como los fondos sociales de inversión–, junto con esquemas de coparticipación pública y privada de apoyo al empleo y a la capacitación en estas empresas.

Estos programas presentan una variada gama de modalidades, encaminadas a fomentar el desarrollo de proyectos productivos y consolidar proyectos exitosos con alto contenido social. Si bien la mayoría de los programas se han enmarcado en la política de fomento económico del sector productivo o en la de desarrollo social, algunos de ellos se han volcado explícita o implícitamente hacia la creación de fuentes de trabajo.

Dentro de esta línea, también han cobrado fuerza últimamente en la región los programas de apoyo al trabajo por cuenta propia. En muchos casos se trata de adaptaciones de los programas originalmente enfocados hacia la capacitación y el empleo de trabajadores asalariados. En México, por ejemplo, el ya mencionado Programa de Becas de Capacitación (PROBECAT), que fue el antecedente del actual Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT), diseñó recientemente una nueva modalidad, destinada a capacitar y dar apoyo financiero a individuos que desean trabajar por cuenta propia. Por su parte, el programa Chile Barrio apunta a mejorar las oportunidades de generar ingresos mediante acciones de capacitación laboral, ligadas a opciones de trabajo dependiente, con contratos que duran en promedio cuatro meses, y de trabajo independiente o por cuenta propia, para lo cual se han establecido las dos modalidades de reinserción respectivas, esto es, una referida al trabajo dependiente y otra al trabajo independiente.

Algunos programas centrados en la microempresa contemplan también vertientes de apoyo al trabajo por cuenta propia, como el programa Crear Trabajo, de Argentina, y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), de Chile. En ambos, una vertiente del programa brinda apoyo al beneficiario mediante subsidios, capacitación, crédito o ayuda para la adquisición de bienes productivos, a fin de facilitar su acceso al trabajo independiente.

La gran diversidad de programas nacidos en la última década en beneficio de la microempresa y el trabajo por cuenta propia, así como su variedad de enfoques, hacen imprescindible fortalecer sus instrumentos de supervisión, evaluación y control. Esto cobra mayor importancia ante el monto creciente de los recursos canalizados, el alto grado de descentralización de los programas, y la necesidad de que su manejo sea transparente y sus ejecutores rindan cuentas acerca de la administración y el impacto de los programas.

Con todo, su instrumentación ha mostrado ciertas debilidades, como la escasa difusión de los instrumentos integrales de orientación y apoyo que están a disposición de los beneficiarios; el bajo índice de supervivencia de los proyectos, y su atomización excesiva, lo cual suele redundar en confusiones, duplicación de esfuerzos y competencia innecesaria entre los beneficiarios. Cabe señalar, asimismo, la necesidad de extremar la fiscalización cuando los programas se ejecutan en comunidades relativamente grandes, dado que la única garantía real de cumplimiento es la reputación del beneficiario.

III) Subvenciones para la creación de empleo en el sector privado

Por medio de estos programas, menos frecuentes en la región que los de obras públicas, el Estado ofrece a aquellas empresas que contraten a nuevos trabajadores la posibilidad de reducir los impuestos a la nómina o las indemnizaciones por despido, con el fin de beneficiar a grupos de difícil inserción laboral, esto es, personas que se encuentran en desempleo abierto de largo plazo o grupos en situación desventajosa. Entre ellos pueden distinguirse dos categorías: los programas que benefician a los desempleados en general y los orientados hacia grupos específicos.

Argentina es el único país de la región que ha utilizado masivamente este tipo de medidas: en efecto, en 1995 entraron en vigencia los llamados Contratos de empleo promocionales, que fueron cancelados en 1998 debido al descontento y la crítica de los sindicatos, que los asociaban a la estrategia de flexibilización laboral. Consistían en una rebaja del impuesto sobre la nómina de las empresas que contrataran a nuevos trabajadores, con la característica adicional de que las personas así contratadas debían renunciar al derecho de indemnización por despido. Otro esquema utilizado en Argentina ha sido el

de la devaluación fiscal, es decir, la reducción de los costos laborales no salariales (alícuotas de contribuciones patronales y otros), lo cual se ha traducido en una cuantiosa subvención para todas las empresas inscritas en el esquema, cuyo impacto preciso no ha sido evaluado. Las subvenciones al salario fueron consideradas también como una forma de incitar a los beneficiarios a abandonar el programa de empleo temporal TRABAJAR, para que buscasen una ocupación regular en el sector privado.

En México, a raíz de la crisis de 1995, en algunas entidades federativas se estableció en 1996 una subvención que eximía a las empresas del pago del impuesto sobre la nómina, equivalente a 2%, por cada empleo adicional que creasen por sobre el promedio del año anterior. Sin embargo, esta medida fue dejada de lado rápidamente, y no se tiene conocimiento de ninguna evaluación al respecto (Samaniego, 1997).

A partir de 2001, en el marco del Programa Pro Empleo, en Chile se promovió la creación de empleos en las empresas privadas mediante la concesión de una bonificación de hasta 40% de un salario mínimo mensual por persona, contratada por un máximo de cuatro meses, más 50.000 pesos entregados por una vez, para financiar los costos de capacitación de cada beneficiario (véase el capítulo V del presente libro).

Como puede observarse, las subvenciones para la creación indirecta de empleo por parte de las empresas han sido poco utilizadas en la región. Entre las razones que pudieron haber influido en ello, cabe mencionar el sofisticado aparato de control que necesita la autoridad fiscal para su aplicación, así como los resultados negativos obtenidos por estos programas en otras regiones del mundo, aspectos que se abordarán más adelante.

4. Compensación a la población desempleada

Dentro de las políticas pasivas del mercado de trabajo, la más común en el ámbito mundial es el seguro de desempleo, que en Canadá, los Estados Unidos y los países de Europa absorbe la mayor parte de los recursos destinados a las políticas del mercado de trabajo. Sin embargo, no ha tenido un desarrollo similar en la región, y en los pocos países donde rige, cubre solo a una pequeña fracción de la masa asalariada del sector formal.

En general, los seguros de desempleo son financiados en América Latina de manera tripartita, mediante contribuciones sobre la base de la nómina o de otro tipo de impuestos. Esta característica los circunscribe, de hecho, a trabajadores del sector formal, que son los que laboran en empresas registradas que pagan prestaciones y contribuciones al fisco. Por lo general, son de corta duración, con

un máximo de 12 meses, y su cobertura es limitada. Varios son los motivos de su escasa incidencia en la región, entre ellos los siguientes:

- El cuestionamiento de que han sido objeto en algunos países desarrollados, particularmente los de Europa continental, donde ha tenido lugar, desde hace varios lustros, un fuerte debate al respecto. En muchos de ellos se han emprendido reformas con el objeto de elevar la tasa de inserción laboral de los beneficiarios, para evitar que esta suerte de subsidio se convierta en una forma de vida. Tales críticas han frenado la aplicación del seguro de desempleo en otros países.
- El alto costo de la indemnización por despido. En varios países de la región, la indemnización por despido, con cargo al empleador, ha operado de facto como un sustituto del seguro de desempleo,⁴⁴ lo cual, sumado al alto costo laboral no salarial,⁴⁵ ha sido un obstáculo para avanzar en la constitución de este seguro, ya que en la mayoría de los casos su financiamiento proviene de contribuciones sobre la base de la nómina.
- La notoria ausencia de instituciones representativas de los intereses de los trabajadores excluidos. En la mayoría de los países de la región, los seguros de desempleo surgieron en respuesta a la presión de las organizaciones de trabajadores del sector formal urbano. Los gobiernos, por su parte, al no contar con un interlocutor de similar peso político entre los trabajadores restantes –es decir, los no organizados, donde figura la mayoría de los trabajadores rurales y del sector informal–, no han contemplado la ampliación del seguro de desempleo hacia estos últimos. A ello se suma la estrechez financiera que han experimentado los países de América Latina en las últimas décadas.

En consecuencia, uno de los retos de la región continúa siendo el de crear o revisar las bases de los esquemas de protección del ingreso de los desempleados, 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 supone desarrollar sistemas financieramente viables que aseguren los objetivos sociales de protección del desempleo mediante enfoques diseñados más cuidadosamente que aquellos utilizados por otros países en el pasado. Se trata de evitar efectos no deseados, que puedan

⁴⁴ No sucede así en Brasil, donde las multas por despido injustificado y el sistema de ahorro forzado complementan el seguro de desempleo.

⁴⁵ Según Tokman y Martínez (1999b) y Samaniego (1998), el costo laboral no salarial ascendía en 1998, en promedio, a 52% del salario en las seis mayores economías de la región, esto es, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

generar dependencia en el beneficiario, entorpecer su rápida inserción en el mercado de trabajo o distorsionar el funcionamiento de éste. Supone, por otra parte, encontrar esquemas distintos al modelo basado exclusivamente en el trabajo asalariado de por vida, modelo que dio sustento a la mayoría de los esquemas financieros de seguridad social del mundo. Debe tenerse presente que, en la actualidad, las ocupaciones no asalariadas constituyen una proporción cada vez más amplia del empleo total de la región y, también, que la rotación es mayor.

B. Experiencias de evaluación de las políticas del mercado de trabajo

1. Evaluación de programas de intermediación laboral

A diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, no es mucho lo que se ha realizado en América Latina en materia de evaluación de los programas de intermediación laboral, que están por lo demás, según han demostrado diversos estudios internacionales, entre los más eficaces desde el punto de vista de los costos dentro del conjunto de las políticas del mercado de trabajo.

Aunque estos programas han sido objeto, en la región, de numerosas evaluaciones de seguimiento o de desempeño por parte de los organismos ejecutores, brillan por su ausencia los estudios de impacto o de costo-beneficio. Brasil constituye una excepción a este respecto, pues además de los esfuerzos desplegados por dar mayor rigor a las evaluaciones de desempeño, ya se ha llevado a cabo en él un primer ejercicio de evaluación de impacto. En efecto, en Brasil opera, en el ámbito de la intermediación, un esquema de evaluación institucional que cubre la evaluación de desempeño y la de impacto. Recientemente, el Ministerio de Trabajo y Empleo encomendó a un equipo técnico interno el diseño de un conjunto de indicadores de gestión para la evaluación de desempeño. Sin acudir a referencias internas o internacionales en esta materia, se elaboró una serie de indicadores, que el ministerio divulga periódicamente, consistentes en parámetros que indican a los gestores de política la calidad de su programa y advierten sobre la necesidad o la conveniencia de modificar su diseño (véase el capítulo IV del presente libro).

Sin embargo, estos indicadores no miden el impacto de la intermediación sobre el mercado de trabajo. Tal impacto fue explorado por una investigación externa referida a seis regiones metropolitanas (FIPE/USP-IPEA, 2000), basada en la encuesta mensual de empleo, con información longitudinal.

Infortunadamente, los resultados no fueron muy alentadores: solo en dos de las seis regiones estudiadas, Salvador y Belo Horizonte, los individuos que habían recibido algún servicio de intermediación acusaron una mayor probabilidad de estar ocupados, aunque el impacto fue mayor en lo que atañe a la probabilidad de conseguir un empleo formal. Los autores del estudio concluyeron que la intermediación no es estadísticamente significativa en la probabilidad de obtener empleo, pero sí resulta importante en lo concerniente a la calidad del empleo encontrado.

2. Evaluación de programas de capacitación laboral para desempleados

Los programas de capacitación para desempleados, grupos vulnerables y población en situación de riesgo constituyen la vertiente donde se ha concentrado el grueso de los ejercicios de evaluación en América Latina, y donde se ha acumulado mayor experiencia en cuanto a medición de impacto.

En varios de los estudios analizados se recurrió a metodologías de vanguardia, principalmente el análisis contrafáctico, que utiliza grupos de control y técnicas cuasi experimentales. Destacan a ese respecto los estudios financiados por organismos internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que han contribuido activamente a la difusión de estos nuevos enfoques. En algunos países, la evaluación continúa limitada básicamente al monitoreo, pese al interés de las propias instituciones ejecutoras por ampliarla.

En lo que sigue se pasará revista a diversas experiencias de evaluación que han tenido lugar en Brasil, Chile y México.

- Brasil

El ya mencionado PLANFOR, instaurado en 1996, fue el primer programa social que contempló explícitamente la evaluación, hecho que merece destacarse, porque no fue una exigencia impuesta por organismos financieros internacionales ni había tampoco una tradición al respecto en el país. En una primera etapa (1996-1999), las evaluaciones se basaron casi exclusivamente en análisis descriptivos y, cuando mucho, incluían comparaciones entre la situación anterior y posterior de los beneficiarios.⁴⁶ Por tal motivo, no era posible discernir qué parte del éxito –o del fracaso– correspondía al programa y qué parte al contexto. Las principales críticas que se pueden formular a estas evaluaciones son el hecho de que, en su inmensa mayoría, no recurrieron a las técnicas más rigurosas utilizadas en el ámbito internacional, el carácter

⁴⁶ Ramos (véase el capítulo IV) da cuenta de un estudio sobre Minas Gerais, publicado en 1996, en que se utiliza el análisis contrafáctico. Sin embargo, representa una excepción.

altamente subjetivo de algunos de los indicadores escogidos, y el gran número y variedad de éstos (véase el capítulo IV).

Dadas las deficiencias de las evaluaciones y la extrema diversidad de los enfoques, las autoridades del trabajo de Brasil emprendieron, a partir de 1999, un proceso que puede llamarse evaluación de las evaluaciones, a raíz de lo cual se emitieron lineamientos y recomendaciones a los entes evaluadores y ejecutores, en clara ruptura con las prácticas vigentes hasta entonces en la materia. Entre otras cosas, se estableció la obligación de que los estudios se ajustaran a un núcleo mínimo común y, además, 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, esto es, el estudio específicamente encaminado a medir el impacto del programa, estudio que, por otra parte, debía ser realizado por entes externos a los órganos ejecutores.

En la segunda etapa del proceso de evaluación (2000-2002), se recomendó el uso de tres grupos de indicadores: de eficacia, para determinar si se habían alcanzado o no los objetivos y efectos esperados del programa en cuestión; de eficiencia, para examinar si los objetivos y los efectos esperados se habían alcanzado a un costo razonable, e indicadores de eficacia social, para analizar las repercusiones del programa sobre un conjunto más amplio que el constituido por los sujetos directamente beneficiados.

Sin embargo, en varios aspectos continuó evidenciándose cierta debilidad: primero, el uso de múltiples indicadores, lo cual, además de entranar los problemas inherentes a su cuantificación, tiende a confundir más que a ilustrar; segundo, el carácter poco cuantificable y la escasa utilidad de algunos indicadores; tercero, la falta de referencias a la experiencia internacional, y, cuarto, la ausencia de lineamientos para la introducción de grupos de control (véase el capítulo IV).

- Chile

En este país, las primeras evaluaciones de los programas de capacitación y empleo se realizaron en los años noventa. Inicialmente se trataba de evaluaciones de desempeño y monitoreo, que hacían hincapié en las características de los beneficiarios, el comportamiento de los entes ejecutores, y la percepción que tenían los usuarios de la utilidad de los programas.

A partir de mediados de la década de 1990, y como resultado de la cooperación internacional, se iniciaron estudios de evaluación y seguimiento de los mencionados programas mediante metodologías modernas de evaluación de impacto y de costo-beneficio. No obstante, el uso del análisis contrafáctico y de otras técnicas recientes no ha llegado a ser todavía una práctica sistemática. García-Huidobro (véase el capítulo V) da un ejemplo de ello: en 2001 se evaluaron nueve programas

de capacitación y empleo, financiados con recursos públicos, mediante enfoques que no consideraban su impacto ni la relación costo-beneficio, o los abordaban sin suficiente rigor. En general, se examinaron más bien aspectos de desempeño, como cobertura, focalización, gestión y logros, y aspectos administrativos.

Cabe señalar, sin embargo, que algunos programas de nueva generación, como el ya mencionado Programa Chile Joven, fueron evaluados recientemente con métodos de medición de impacto y análisis de costo-beneficio. Uno de los estudios consultados (Bravo y Contreras, 2000), está referido a un programa de capacitación en el cual se introdujo una modalidad no probada hasta entonces, a saber, la entrega de incentivos monetarios a los organismos de capacitación por cada beneficiario colocado. El estudio, que utilizó un método experimental en que se formó un grupo de tratamiento con los beneficiarios de la segunda fase y un grupo de control con los beneficiarios de la primera fase, encontró un impacto positivo asociado a la reforma. Se trata de una experiencia novedosa no solo en Chile sino en la región, por ser uno de los muy pocos casos en que se ha utilizado el método experimental natural.

Otro estudio (Santiago Consultores Asociados, 1998) tenía por objeto medir el impacto de la segunda fase de un programa en lo concerniente a inserción laboral y estudiantil, grado de satisfacción, e integración social de los participantes. Se utilizó para ello una combinación de metodologías cualitativas (entrevistas a fondo, paneles de expertos y grupos focales), con enfoques cuantitativos de impacto, por medio del método cuasi experimental. La conclusión fue que el programa había tenido un impacto positivo en la inserción de los beneficiarios en empleos formales –aunque no se observaron impactos en el salario, a excepción de los beneficiarios que se habían ocupado en actividades informales– y un impacto marginal en el grado de inserción estudiantil de los beneficiarios.

Finalmente, en una evaluación de impacto de un programa de capacitación basado en la concesión de franquicias tributarias, concentrado principalmente en las empresas de mayor tamaño, se constató que el programa había tenido un impacto positivo en el salario de los trabajadores y que el valor presente de los beneficios netos de los trabajadores capacitados había resultado ampliamente positivo (véase el capítulo V).

- México

En este país, la primera evaluación de impacto data de principios de los años noventa, cuando Revenga, Riboud y Tan (1992) evaluaron los resultados del ya mencionado PROBECAT. Fue un trabajo pionero, que utilizó metodologías de medición de impacto y sentó las bases para estudios posteriores. En el curso de los años siguientes, el mismo programa fue sometido a diversas evaluaciones, a siete de las cuales tuvo acceso la autora del presente

capítulo.⁴⁷ En ellas, el enfoque más común para la medición de impacto fue el análisis contrafáctico; al mismo tiempo, se dio preferencia al método cuasi experimental, aplicado mediante diversas técnicas de apareamiento y control de sesgo en la selección.

Los impactos más frecuentemente estimados en estas evaluaciones fueron los relativos a empleo e ingresos. Para medir el impacto en el empleo se utilizaron las siguientes variables: el tiempo requerido para conseguir empleo después de la capacitación; la probabilidad de estar ocupado 3, 6, 9 y 12 meses después de ésta; la dinámica de reempleo y el tiempo total de ocupación en el año que siguió 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.

En la evaluación de Calderón y Trejo (2001), se examinó no solo la duración del desempleo, sino también la dinámica de reempleo. Los efectos de la capacitación fueron calculados según el sexo y otras características observables de los becarios, así como según regiones, modalidades de capacitación y, en el caso de la capacitación escolarizada, tipo de instituciones. Ese cúmulo de elementos confiere gran riqueza a las conclusiones y recomendaciones de estos autores, a los cuales cabe reprochar, sin embargo, el que hayan recurrido a una base de datos correspondiente al bienio 1993-1994, es decir, con siete años de retraso.

Según cinco de las siete evaluaciones a que se tuvo acceso para el presente estudio, el PROBECAT había ejercido efectos positivos en el empleo y el salario de los beneficiarios (en comparación con el grupo de control). Las diversas evaluaciones coinciden en identificar impactos muy distintos según la modalidad de la capacitación, el área geográfica, el tipo de institución capacitadora y las características observables de los beneficiarios.

De los estudios se desprende que la capacitación tiene mucho mayor impacto sobre el empleo y los salarios cuando va acompañada de práctica laboral en las empresas, y en cuatro de los siete estudios revisados se concluye que la capacitación es más eficaz en cuanto a acortar la duración del desempleo de las mujeres que la de los hombres, mientras que en el estudio de Revenga, Riboud y Tan (1992) se llega a la conclusión contraria.

Dos de las evaluaciones, STPS (1995b) y Wodon y Minowa (1999),⁴⁸ utilizan idéntica información estadística para igual período, pero llegan a conclusiones diametralmente opuestas, al introducir controles adicionales al sesgo de selección.

⁴⁷ Véase Samaniego (2002b). Las siete evaluaciones son las siguientes: Revenga, Riboud y Tan (1992); STPS (1995b); CIESA (1998); Aportela (1999); Wodon y Minowa (1999); Calderón y Trejo (2001), y GEA (2001b).

⁴⁸ El estudio de Wodon y Minowa (1999) reproduce la evaluación realizada por la STPS (1995b), aunque introduce cambios en la metodología utilizada por el propio Banco Mundial desde 1992, y encuentra resultados distintos a los de todos los estudios realizados con anterioridad.

Ello habla de la necesidad de que las estimaciones de impacto sean corroboradas mediante otras metodologías, para poder emitir recomendaciones sólidas a las entidades operadoras.

Finalmente, mientras algunas evaluaciones tuvieron acceso a información reciente, otras, como el ya citado estudio de Calderón y Trejo (2001), recurrieron a datos bastante alejados en el tiempo. Cabe acotar, por otra parte, que debido a los vínculos existentes entre los evaluadores y el programa mismo, no siempre hubo la independencia deseable entre la entidad operadora y la entidad evaluadora. En otros casos, si bien se aseguró la independencia de esta última, la dificultad de acceso a información actualizada y la lejanía del período analizado restaron utilidad práctica a las evaluaciones y les confirieron más bien el carácter de ejercicios académicos, que pese a constituir aportaciones de indudable valor, no retroalimentaron de manera inmediata a los operadores del programa.

En resumen, puede decirse que, en América Latina, la atención en materia de evaluación de impacto se ha concentrado en los programas de capacitación de nueva generación surgidos en los años noventa. Se encontró un buen número de ejercicios que hacen uso de metodologías de impacto en países como Argentina, Chile, Colombia, México y Perú, ejercicios que revisten mayor rigor que las evaluaciones del pasado.⁴⁹

Cabe señalar, sin embargo, que los estudios analizados presentan también varias limitaciones. Una de ellas tiene que ver con la insuficiencia de las bases de información, falla que no puede ser suplida mediante el uso de métodos estadísticos y econométricos (Heckman, LaLonde y Smith, 1999). Otra deficiencia radica en el hecho de que algunas evaluaciones, promovidas por organismos financieros internacionales o por centros académicos, 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 solo aportes de índole teórica o recomendaciones que no inciden directamente en la toma de decisiones.

3. Evaluación de programas de creación directa de empleo

A pesar de que los programas de este tipo surgieron en América Latina y el Caribe hace ya varias décadas, no se han realizado muchos ejercicios para evaluar su impacto. Sin embargo, en los últimos años se han advertido intentos por sistematizar su evaluación. En lo que sigue se hará referencia a la evaluación de dos de ellos, el Programa Especial de Empleo Temporal, de México, y el Programa TRABAJAR, de Argentina, que son los de mayor envergadura de la región.

⁴⁹ Para una visión sinóptica de los principales estudios en este ámbito, véase el anexo del presente capítulo.

- México

Cuando el Programa Especial de Empleo Temporal adquirió un carácter más permanente, se adoptaron medidas para que hubiese mayor transparencia en su funcionamiento y para que su evaluación fuese más rigurosa y sistemática. Entre tales medidas cabe mencionar la difusión masiva, a partir de 1999, de sus reglas y metas, de su asignación presupuestaria y su población objetivo. Se hicieron obligatorios el monitoreo del programa sobre la base de indicadores predefinidos y su evaluación externa en forma periódica. Asimismo, se estableció la obligación de poner en conocimiento del Poder Legislativo el resultado de las evaluaciones.

Desde el año 2000, se cuenta con un marco de referencia para la evaluación integral del programa, desarrollado por un equipo de académicos (Scott y otros, 2000). En él se propone el uso de metodología cuasi experimental y de técnicas de apareamiento para la evaluación de impacto, y se destaca la necesidad de realizar un análisis cualitativo de su organización y funcionamiento, así como una estimación de la relación costo-beneficio correspondiente. En este marco de referencia, se plantea la conveniencia de recurrir a indicadores distintos según el tipo de evaluación: en las evaluaciones de desempeño debe compararse lo programado con lo realizado; en las de impacto han de considerarse, entre otros aspectos, la generación de empleo temporal y su estacionalidad, el ingreso y el consumo de los hogares, y la incidencia e intensidad de la pobreza en las localidades y regiones donde opera el programa. Dentro de los impactos indirectos se incluyen los referidos a infraestructura productiva y social, capacitación y externalidades positivas en las economías locales. Para medir el grado de focalización, se sugiere recurrir a la proporción que representan dentro del presupuesto total del programa los salarios pagados a los pobres, y, para medir la intensidad laboral, la proporción del presupuesto que se destina al pago de salarios de los beneficiarios. Por último, para el análisis de costo-eficacia, se sugiere recurrir al salario recibido, libre de los costos de participación en el programa, más los beneficios indirectos (Scott y otros, 2000).

Por otra parte, una evaluación del Programa Especial de Empleo Temporal (Universidad de Colima, 2002) permitió comparar, sobre la base de un muestreo estratificado, a un grupo de beneficiarios del programa con un grupo de individuos que no habían sido admitidos en él, pese a ostentar los mismos requisitos que los primeros. Este ejercicio se complementó con entrevistas a informantes de calidad y encuestas en terreno a los beneficiarios y los operadores del programa. Según se desprende de la evaluación, el programa se tradujo en numerosos resultados positivos, tales como externalidades asociadas a la construcción de caminos rurales, el fortalecimiento de la infraestructura

social, el abatimiento de la tasa de mortalidad infantil, el robustecimiento de la participación de los comités de beneficiarios, la mayor participación de las mujeres, el impulso a la inversión productiva y la retención de la propiedad de la tierra, además de que los pagos se distribuyeron entre un amplio número de beneficiarios. Una proporción importante de las obras llevadas a cabo merced al programa se destinó a mejoras ambientales, inducción de tecnologías de 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 lo referente al análisis costo-beneficio, se encontró que por cada peso gastado en el programa, la población objetivo había obtenido beneficios equivalentes a entre 30 y 60 centavos en el corto plazo, y a entre 50 y 80 centavos en el largo plazo.

- Argentina

También en el caso del Programa TRABAJAR, de creación directa de empleo, la evaluación externa se ha convertido en práctica sistemática. Desde su inicio en 1996, y en sus distintas fases, el programa ha sido sometido a sucesivas evaluaciones, diseñadas por funcionarios del Banco Mundial en conjunto con los administradores del programa. Los primeros resultados han sido esenciales para instrumentar las fases posteriores del programa.

En estas evaluaciones se utilizaron métodos cuasi experimentales, conforme a la técnica de apareamiento, para formar grupos de tratamiento y de control; además, se consideró el ingreso sacrificado por los participantes y se evaluó su focalización (Ravallion y Jalan, 1999). Incluyeron, además, un análisis de costo-beneficio y evaluaciones cualitativas sobre la puesta en práctica del programa. Entre otros indicadores, se consideraron el ingreso sacrificado al participar en el programa, el incremento en el ingreso, la distribución de los beneficios en distintos grupos de población y, en especial, la focalización del programa en las personas más pobres de las distintas regiones en que se aplicó el programa. Se analizaron también la participación de las mujeres, las ganancias netas de ingreso según sexo y grupos de edad, la calidad de la infraestructura creada, el grado en que se respondió a las prioridades de la población, y las necesidades de asistencia técnica. Finalmente, se analizó también hasta qué punto se habían cumplido las exigencias concernientes a la difusión amplia y transparente de la información relativa al programa.

En las evaluaciones del Programa TRABAJAR, particularmente en las de su segunda fase (Ravallion y Jalan, 1999; Baker, 2000), se reportaron los siguientes resultados:

- Una alta eficiencia en cuanto a su focalización en los más pobres. Sin embargo, la mayoría de los beneficiarios resultaron ser hombres casados y jefes de familia, y solo 15% eran mujeres. Por lo que toca al ingreso, el impacto en las mujeres fue similar al registrado en los hombres.
- Si no hubiesen tenido acceso al programa, cerca de 85% de los participantes habrían caído en el estrato correspondiente al 20% más bajo de la distribución del ingreso nacional.
- El salario promedio reportado equivalió a casi la mitad del salario máximo pagado por el programa, y la dispersión salarial entre las diversas provincias en que se aplicó fue mayor en la segunda fase que en la primera. El ingreso sacrificado fue equivalente a la mitad del salario pagado por el programa, y los participantes jóvenes tuvieron ganancias netas más bajas que los adultos.
- 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 el sector privado mostró escaso interés en aprovechar las subvenciones que ofrecía, lo cual es consistente con la experiencia internacional reciente.
- En términos del análisis costo-beneficio, se encontró que el costo de transferir un dólar de beneficios directos a los pobres fluctuaba entre cuatro y cinco dólares, por lo cual se recomendó mejorar la eficiencia administrativa del programa. La evaluación social reveló la necesidad de brindar asistencia técnica a las municipalidades y a las organizaciones no gubernamentales (ONG) que operan en las distintas localidades, así como la conveniencia de dar mayor publicidad y transparencia a la información.

Consideraciones y retos

De lo expuesto sobre los programas de generación de empleo se derivan las siguientes observaciones generales:

- Para evaluar estos programas, que son de alto contenido social, es preciso considerar también sus impactos indirectos, pues se obtendría una visión incompleta de sus resultados si la evaluación se limitase al análisis de costo-beneficio y al estudio del impacto directo en los ingresos y el empleo.

- Para evaluar el impacto en los participantes, no basta con la comparación tradicional de la situación anterior y posterior al programa, porque hay que estimar también lo que habría ocurrido si no hubieran participado en él. Para estudiar este aspecto, es recomendable utilizar técnicas estadísticas que incorporan grupos de control.
- Es importante examinar si resulta más conveniente introducir instrumentos de focalización o, por el contrario, aplicar el programa de manera generalizada en las zonas objetivo.
- Asimismo, es necesario tener presente que aunque los programas se diseñan para ser aplicados en forma temporal, lo común en América Latina es que, una vez puestos en marcha, no tan solo sea difícil suspenderlos, sino también reducir su campo de acción. Esto representa un reto para los encargados de las políticas públicas en los ámbitos federal y local.
- Finalmente, es imprescindible fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en la administración de los programas, para evitar prácticas indebidas en la selección de los beneficiarios. La inclusión de las comunidades y de las ONG en las tareas de supervisión puede ser un medio de prevención bastante eficaz desde el punto de vista de los costos.

4. Evaluación de programas de apoyo al trabajo por cuenta propia y a la microempresa y la pequeña empresa

Por lo que respecta a estos programas, no hay en la región, como no sea en forma muy incipiente, una cultura de la evaluación, particularmente en lo referido al estudio del impacto externo. Salvo contadas excepciones, la mayoría de las evaluaciones documentadas han sido de corte interno y de carácter esporádico, lo que refleja que la evaluación no constituye una parte integral de estos programas. Tampoco se ha hecho uso en ellas de una metodología rigurosa de medición de impacto. Se carece, en general, de comparaciones estadísticas entre muestras correspondientes a la población beneficiaria y a los grupos de control, por lo cual se ha recurrido con frecuencia a encuestas levantadas antes y después de la ejecución del programa, a análisis de registros administrativos, y a entrevistas a informantes de calidad.

En México, por ejemplo, la última evaluación del Programa de Coinversión Social, hecha por Conde y Natal (2001), se basó en entrevistas a funcionarios, representantes legales de las ONG y beneficiarios de 36 proyectos seleccionados, distribuidos en 12 entidades federativas. En el caso del Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES), se realizaron también encuestas y

análisis de registros administrativos, así como entrevistas a informantes de calidad. En América Latina se han llevado a cabo recientemente algunas evaluaciones de carácter externo, en las que se ha intentado incluir el análisis de costo-beneficio, pero la falta de información ha dificultado más de una vez ese propósito.

Una excepción al respecto es la evaluación efectuada por Bravo, Contreras y Crespi (2000) de la Fundación para el Desarrollo Sostenible (FUNDES Chile), estudio que constituye uno de los ejemplos más avanzados de la región en lo concerniente a evaluación de programas de apoyo a las microempresas. El estudio recurre al método experimental, con técnicas de apareamiento, y a un análisis de diferencias en diferencias. En él se midió de manera rigurosa el impacto del programa en el crecimiento, la productividad y las utilidades de las empresas participantes. Se analizó, además, la sustentabilidad de los proyectos en relación con las características personales y el nivel educativo del propietario, el sector de actividad y el impacto del programa.

Los indicadores utilizados en la evaluación de los mencionados programas han variado considerablemente de acuerdo con el tipo de enfoque. En efecto, existen indicadores específicos, según se orienten hacia la medición del impacto, de los procesos o de la gestión del programa.

Con frecuencia se ha atendido a la sustentabilidad de los pequeños negocios y, en ese sentido, algunos de los indicadores empleados han sido la permanencia de los proyectos productivos y la posibilidad de lograr autonomía financiera en el corto plazo. En los estudios para la medición de impacto se han usado diversos indicadores, como los ingresos generados o la reducción de los índices de marginación. Otros indicadores han apuntado hacia la dimensión social de los programas, en lo que guarda relación, por ejemplo, con la formación de capital social en las comunidades, la capacitación de los individuos que participan en los proyectos productivos, o la organización de grupos de la sociedad civil en proyectos en beneficio de la población marginada. Aunque la medición de los efectos de desplazamiento, de sustitución y de peso muerto no ha sido una práctica corriente en la región, se han hecho algunos ejercicios en tal sentido mediante el uso de encuestas.

En lo que atañe a las fuentes de información, una crítica recurrente de las entidades de evaluación externa –entre las que predominan las instituciones de educación superior– es la relativa a la precariedad de las bases de datos.

Puede decirse que de las evaluaciones se desprende, en general, una opinión positiva acerca de los programas, que justifica su mantenimiento, sin perjuicio de que se formulen algunas recomendaciones de carácter operativo para aumentar su eficacia y eficiencia. Sin embargo, también hay voces discrepantes. Por ejemplo, el Programa de Coinversión Social (México) fue sometido

a dos evaluaciones, en una de las cuales (Esquivel y otros, 2000) se sostenía que era preciso replantearlo en su totalidad, dada la confusión existente en los objetivos del programa en materia de combate contra la pobreza y desarrollo de trabajo comunitario. No obstante, en la segunda evaluación (Conde y Natal, 2001) se afirmaba que el programa era viable, toda vez que propiciaba la participación ciudadana en el combate de la pobreza, aunque no por ello se dejaban de reconocer sus deficiencias operativas. Asimismo, tal como en la primera evaluación recién citada, la evaluación de Ruiz Durán (2000) sobre un programa auspiciado por el FONAES, tendiente a respaldar el desarrollo de las capacidades empresariales de los grupos pobres, concluía que era necesario replantear el programa desde sus mismas bases.

Por otra parte, las evaluaciones pertinentes determinaron que los cursos impartidos por la FUNDES Chile habían contribuido al crecimiento de las empresas participantes, aunque ello no había redundado en un aumento de la productividad o las utilidades. Se concluyó, asimismo, que la sustentabilidad de los proyectos había sido más alta entre las empresas participantes que entre las restantes, y que la probabilidad de quiebra estaba en relación inversa al nivel educativo del propietario.

Con todo, estos programas han tenido un impacto relativamente modesto en el plano de la capacitación laboral. En Brasil, Chile y México, por ejemplo, el subsector de las microempresas y las pyme no ha aprovechado los instrumentos disponibles en tal sentido, por lo cual solo una proporción reducida de los trabajadores del subsector han recibido capacitación.

Las principales limitaciones que se avizoran en América Latina y el Caribe para consolidar una 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 hacia las microempresas y las pyme. Para subsanar esta deficiencia, es necesario organizar un inventario actualizable de los programas más importantes que operan en la región.
- El hecho de que la evaluación externa rara vez forme parte integral del programa mismo, en circunstancias de que debería estar incluida en él ya desde la fase de pruebas piloto, deficiencia a la que se suma el que aún con menor frecuencia esté contemplada en tales evaluaciones la comparación con grupos de control.
- La escasa gravitación que se otorga a las evaluaciones externas en lo tocante a fundamentar la viabilidad del programa en cuestión, o a introducir en él las correcciones que se estimen necesarias.

- La ausencia de una red de multiplicadores para fomentar la cultura de la evaluación externa en el ámbito de las microempresas y las pyme. Para colmar esa laguna, se requiere el esfuerzo conjunto de gobiernos, organismos internacionales de financiamiento, universidades, organizaciones empresariales y sindicatos, además de la colaboración de los propios empresarios y trabajadores.
- La atomización de los programas, hecho que redundaba en duplicación de esfuerzos, confusión y competencia innecesaria entre los beneficiarios finales. Asimismo, es notorio que el escaso uso de los instrumentos disponibles tiene que ver con el hecho de que los entes administradores de los programas no los dan a conocer con suficiente amplitud a los beneficiarios.

En suma, en el campo de la evaluación de los programas de apoyo de la microempresa, las pyme y el trabajo por cuenta propia, sobresalen dos experiencias, una de Chile y otra de México: en el primer caso, se trata de la evaluación externa realizada por una entidad independiente, basada en técnicas estadísticas rigurosas y grupos de control; en el caso de México, el fortalecimiento del marco institucional, para regular la calidad de las evaluaciones externas y el uso sistemático de éstas. En efecto, con el fin de profundizar la cultura de la evaluación de los programas de este tipo, en México se estableció por ley, a partir de 1998, la obligación de aplicar en forma sistemática evaluaciones internas y externas a todos los programas que empleasen recursos fiscales de origen federal. En virtud de ello, los organismos ejecutores deben difundir sus reglas de operación anuales, en las que han de detallarse los criterios para asignar las partidas financieras y deben definirse 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. Los organismos ejecutores están obligados, además, a publicar informes trimestrales, semestrales y anuales sobre el resultado de las evaluaciones internas y externas.

En general, la mayoría de los programas que se están ejecutando en la región en beneficio de los sectores ya mencionados se encuentran en una etapa incipiente por lo que respecta a evaluación externa. Para avanzar en esta dirección, es conveniente tener en cuenta las enseñanzas nacionales e internacionales acerca de las metodologías más adecuadas de evaluación, que son aquellas que permiten hacer comparaciones entre el grupo de tratamiento y el de control, esto es, que no se limitan únicamente a considerar el universo de los beneficiarios. Es importante, también, medir no solo los efectos globales, sino los efectos diferenciales según área geográfica y grupos de atención prioritaria. Asimismo, es recomendable impulsar la creación de bases de datos y la depuración de las

existentes, para poder llevar a cabo evaluaciones externas más objetivas, como también es aconsejable contar con un plan de largo plazo que norme dichas evaluaciones y contribuya a formar una red de evaluadores, los cuales podrían así intercambiar experiencias y proponer mejoras para los estudios futuros.

5. Evaluación de las subvenciones para la creación de empleo en el sector privado

Como se vio en la primera parte de este capítulo, estos programas han sido poco utilizados en la región. Dado que el país que más ha hecho uso de ellos es Argentina, a él se hará referencia más amplia en este apartado. Ejemplo de este tipo de programas son los ya mencionados contratos de empleo promocionales vigentes en ese país, hoy desaparecidos, en virtud de los cuales se otorgaba al empleador una subvención para el pago de salarios y se lo eximía de algunas obligaciones referidas al término de la relación laboral. Como se dijo antes, estos contratos operaron durante el período 1995-1998; pero fueron suprimidos a causa del descontento de los sindicatos, que los asociaban a la estrategia de flexibilización laboral. Sin embargo, no se pudo encontrar ninguna evaluación de estos programas, aunque sí se encontró un caso interesante de evaluación experimental, destinada a analizar los posibles efectos de un plan, puesto en práctica en Argentina en el período 1998-2000, llamado plan o experimento PROEMPLEO.

El plan PROEMPLEO surgió a raíz de la preocupación existente en ciertos sectores, que temían que el programa de empleo temporal TRABAJAR –de creación directa de empleo por el sector público– podía generar algún grado de dependencia en aquellos poblados en que se había cerrado la principal fuente de trabajo. Para evitar ese riesgo, se pensó en la posibilidad de ayudar a las personas que hasta entonces participaban en el Programa TRABAJAR a colocarse en el sector formal privado por medio de otro programa, precisamente el plan PROEMPLEO, conforme al cual se entregaría a las empresas una subvención para el pago del salario correspondiente a los trabajadores contratados en un empleo regular. Sin embargo, como no se tenía certeza de si el programa funcionaría y a qué costo (Galasso, Ravallion y Salvia, 2001), se lo concibió justamente como un experimento, a fin de evaluar la posible eficacia de la subvención y de ayudar al mismo tiempo al trabajador a transitar desde un empleo temporal a uno regular. Como parte del experimento, se entregó a cada trabajador– dentro de una muestra aleatoria de participantes en TRABAJAR– un vale o comprobante que debía traspasar a su vez al empleador que lo contratara, a cambio del cual este último tenía derecho a recibir la mencionada

subvención. En una segunda muestra, el vale servía además para recibir capacitación. Una tercera muestra correspondió al grupo de control. Se dio seguimiento a las tres muestras durante 18 meses.

Fue ésta la primera evaluación experimental que se llevó a cabo en América Latina para medir la conveniencia o inconveniencia de un programa de esta naturaleza, y es una de las pocas evaluaciones basadas en experimentos aleatorios que se han hecho en la región sobre las políticas activas de empleo. Al cabo de los 18 meses, se comprobó que el plan había tenido resultados positivos, en términos de empleo, para el grupo de control. El mayor impacto se percibió en las mujeres, los jóvenes y en las personas que, además de ser contratadas, habían recibido capacitación. No se observó un desplazamiento masivo hacia el empleo privado, quizá porque no existía la demanda correspondiente y, asimismo, porque el empleador potencial estaba obligado a asumir los costos de seguridad social y, eventualmente, de despido. De todas maneras, la evaluación indicó que el plan podía contribuir a la salida de los trabajadores del empleo temporal, con el correspondiente ahorro para el Estado, por ser menor la subvención que el salario pagado en el empleo temporal. Sin embargo, por diversas consideraciones, no pareció aconsejable ampliar el programa a una escala mayor.

6. Evaluación de programas de compensación a la población desempleada

Según se desprende de las contadas evaluaciones que se han hecho sobre los seguros de desempleo en América Latina, esta modalidad no protege a los trabajadores más pobres, porque, en general, el seguro beneficia a los asalariados solo a partir de los deciles medios de ingreso (Mazza, 2000). Por otra parte, no se advierte que el seguro pueda producir una distorsión en el mercado laboral, ya que la tasa de reemplazo es baja y breve la duración de los beneficios, los cuales, por lo demás, suelen ser decrecientes, todo lo cual constituye un incentivo para la búsqueda de empleo.

En Brasil, que es el país donde más recursos se asignan a estos programas, no hay una evaluación oficial del sistema de protección financiera del desempleado como la que existe en el caso del PLANFOR. Las escasas evaluaciones que se han hecho provienen del medio académico. Sus conclusiones, por lo demás, no son categóricas, y prevalece una fuerte polémica sobre el impacto del seguro, que tiene defensores y detractores. Se dice, por ejemplo, que los programas están mal enfocados, porque no llegan a la población más pobre. Sin embargo, cabe preguntarse si el problema radica efectivamente en la focalización (véase el capítulo IV) y no

se trata más bien de una característica estructural implícita en el diseño mismo del seguro, que fue concebido para trabajadores asalariados del sector formal.

En este país se ha tratado de medir el impacto del sistema de protección financiera del desempleado –que comprende seguro de desempleo, multa y ahorro obligatorio– con variables como la tasa de rotación, la eficiencia del mercado y el impacto en la informalidad. Sin embargo, los resultados de los estudios en este campo son objeto de intenso debate: algunos sostienen que la vigencia del sistema de protección del desempleado ha producido un aumento de la tasa de rotación; pero otros, entre ellos Ramos y Carneiro (1997), hacen ver, por el contrario, que ésta descendió a partir de 1988 – cuando se elevó de 10% a 40% la multa del Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS)–, de modo que, en definitiva, la tasa de rotación fue más baja en los años noventa que en la década anterior. En cuanto al efecto en la tasa de desempleo y la tasa de actividad, Chahad y Fernandes (2000) sostienen que, contrariamente a lo que suele afirmarse, la ausencia del seguro ocasionaría un aumento de la tasa de desempleo –de casi un punto porcentual– y un aumento, de casi siete puntos porcentuales, de la tasa de actividad (véase el capítulo IV).

En suma, los sistemas de protección financiera del desempleado constituyen un campo poco explorado en la región; las escasas evaluaciones al respecto carecen del rigor necesario y dan origen a intensos debates. En este ámbito, la práctica de la evaluación ha progresado en forma más lenta que en otras áreas de las políticas del mercado de trabajo. Por tanto, es imprescindible medir los alcances y el impacto económico y social de los esquemas vigentes en la región y en el mundo, para seleccionar aquellos elementos que parezcan más prometedores.

C. Conclusiones

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

- Apoyo a la inserción laboral. En los años noventa, el acento de los programas de trabajo se desplazó hacia las llamadas políticas activas, encaminadas a mejorar la vinculación entre la oferta y la demanda de trabajo, propiciar la capacitación y apoyar la búsqueda de empleo. El nuevo énfasis obedeció, en buena parte, a la colaboración prestada por

diversos organismos internacionales para la implantación de los programas correspondientes.

- Tránsito desde un enfoque contracíclico hacia uno estructural. Como es bien sabido, la apertura comercial arrojó a la cesantía a una gran masa de trabajadores, que vinieron a sumarse al ya enorme contingente de trabajadores que se desempeñaban en actividades precarias e informales. Con ello se hizo evidente que más que programas de empleo contracíclicos, lo que se requería para enfrentar el problema era un enfoque estructural. Dentro de esta nueva perspectiva, las políticas del mercado laboral experimentaron un vuelco, para orientarse ahora hacia los objetivos de elevar la calidad de la fuerza de trabajo, mejorar su capacidad de adaptación y contribuir al proceso de búsqueda de empleo.
- Focalización en los grupos en situación de desventaja. A partir de los años noventa, se abandonó el enfoque que apuntaba hacia la población desempleada en general, para concentrar las políticas en grupos sociales específicos, particularmente aquellos que estaban en seria desventaja en materia ocupacional, como los jóvenes que buscan trabajo por primera vez, las mujeres que desean incorporarse o reincorporarse a la actividad económica, los trabajadores desplazados por los programas de ajuste, y la población con discapacidad o en condiciones de marginalidad. Dentro de este nuevo enfoque, cobraron particular importancia los objetivos de inclusión y participación social.
- Atención preferente al trabajo por cuenta propia y la microempresa. Un rasgo destaca en los nuevos programas puestos en marcha en la última década, que los distingue claramente de los anteriores, a saber, el hecho de que no podían plantearse ya como meta exclusiva mejorar la situación de empleo de los asalariados del sector formal. Fue así como empezaron a surgir nuevas vertientes, para apoyar, por ejemplo, el trabajo por cuenta propia y el desarrollo de microempresas, sectores responsables de gran parte del empleo y del producto de la región.
- Mayor participación de los sectores privado y social. Finalmente, se advierte un cambio en el papel desempeñado por el sector público y sus instituciones en el diseño e implantación de estas políticas. En materia de intermediación laboral, quedó atrás el monopolio ejercido por los servicios públicos de empleo, y empezaron a aparecer modalidades nuevas de coexistencia y complementariedad entre los servicios públicos, los privados y los sociales. En el ramo de la capacitación, los programas más recientes descansan en la concertación de esfuerzos entre centros públicos y privados y entre éstos y

las propias empresas. La creación de empleo temporal mediante la ejecución de obras públicas incorporó la participación de las comunidades.

En la actualidad, las políticas del mercado de trabajo se hallan en un proceso de continuo cambio en lo que se refiere a contenido y enfoque, a grupos objetivo y al marco institucional encargado de aplicarlas. Se las ubica ahora entre las políticas de segunda generación, de corte estructural, más que entre las políticas compensatorias de corto plazo, como era el caso de la creación de empleo temporal mediante la construcción de obras públicas.

Sin embargo, cabe preguntarse si estas nuevas políticas han dado los frutos que se esperaban de ellas. ¿Cuáles han sido sus beneficios y cuáles sus limitaciones? Después del entusiasmo que suscitaron a comienzos de los años noventa, hoy prevalece una visión más cautelosa. Su aplicación durante los últimos diez años no se ha traducido, ni en la región ni en el resto del mundo, en resultados espectaculares en términos de empleo e ingresos.

Por otra parte, pasando ahora a otro plano, debe admitirse que tampoco se han observado grandes avances en el ámbito específico de su evaluación. Por ejemplo, pocos estudios han procurado medir si las nuevas políticas han aminorado efectivamente la exclusión social de los grupos en situación de desventaja. Algunas de las conclusiones que se desprenden de las experiencias de evaluación analizadas son las siguientes:

- En general, la evaluación de las políticas del mercado de trabajo no ha sido una práctica sistemática. Su aplicación rigurosa en la región data de la década de 1990, y todavía falta mucho por avanzar y aprender.
- En sus inicios, la evaluación se limitó al monitoreo interno y a la comparación entre resultados y metas. Posteriormente, por medio de estudios de costo-beneficio, se trató de evaluar si los beneficios compensaban el costo que significaban los programas para la sociedad, lo cual llevó a su vez a la evaluación de impacto.
- En un principio, esta última se limitó a medir la situación anterior y posterior de los beneficiarios de los distintos programas, para tratar de inferir de esa manera su posible efecto. Sin embargo, según enseñaba la experiencia mundial, se trataba de una práctica carente 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.
- La evaluación de impacto propiamente dicha, esto es, aquella basada en técnicas de mayor rigor científico, que utiliza la comparación entre grupos de tratamiento y grupos de control para calcular el efecto de las políticas del mercado de trabajo, es una modalidad mucho más reciente

en la región. En general, fue introducida por organismos internacionales, precisamente para evaluar los programas financiados por ellos, y de ahí comenzó a difundirse hacia otros ámbitos.

- En los últimos años, otros dos factores han desempeñado un papel importante en la consolidación de la evaluación como práctica sistemática en algunos países de la región, a saber, la promulgación de leyes que han hecho de la evaluación una exigencia para los entes operadores y, por otra parte, el fortalecimiento de los principios de rendición de cuentas y de transparencia en la administración de los programas. Sin embargo, la evaluación de impacto basada en técnicas científicas está aún en una fase incipiente, y no podría decirse que constituya una práctica generalizada.

Si bien existen tendencias que confluyen hacia la adopción de la evaluación externa rigurosa, como ejercicio complementario del monitoreo interno, todavía se vislumbran obstáculos no desdeñables para que ello sea realidad. Entre ellos pueden mencionarse los siguientes:

- Muchos de los programas hoy en curso no previeron en forma oportuna la magnitud de los recursos y de las bases estadísticas que serían necesarios para desarrollar una evaluación de impacto conforme a técnicas rigurosas, y cuando han decidido emprender una evaluación de este tipo, no han podido hacerlo, precisamente porque carecen de recursos suficientes y de información de calidad.
- Por otra parte, en el caso de los programas que disponen de bases estadísticas, pueden presentarse dos tipos de inconvenientes: primero, que éstas no siempre han sido de dominio público, lo cual resta confiabilidad a las evaluaciones y limita la participación de instituciones de investigación y de académicos independientes interesados en desarrollar evaluaciones conforme a métodos científicos. En segundo lugar, no es raro que la información esté atrasada, por lo cual varias de las evaluaciones hechas por entidades científicas reconocidas han perdido buena parte de su utilidad potencial, porque sus recomendaciones y hallazgos se han visto contaminados por el carácter obsoleto de la información de base.
- En ocasiones se advierte un interés genuino de las instituciones operadoras y de los evaluadores externos, muchos de ellos de reconocida capacidad, por emprender de manera coordinada evaluaciones que efectivamente retroalimenten a los encargados de aplicar los programas y ayuden a fortalecer el área técnica de los organismos públicos. No obstante, el interés de algunos evaluadores suele centrarse más en la utilización de un método elegante o novedoso en el ámbito académico,

que en el afán de conocer el objetivo multidimensional del programa y su utilidad real para la sociedad y las instituciones operadoras. No es infrecuente que tales evaluadores traten de adaptar, aun de manera forzada, la realidad compleja del programa a los requisitos teóricos de un determinado modelo. El hecho de que distintas evaluaciones de un mismo programa puedan arrojar resultados opuestos demuestra que una evaluación puede ser muy sensible a la metodología utilizada. Esto habla de la necesidad de que las evaluaciones sean corroboradas mediante otras metodologías, como condición para poder emitir recomendaciones sólidas a las entidades operadoras.

- A veces, los modelos teóricos trasplantados de manera acrítica a la realidad de la región se limitan, de manera unidimensional, a estudiar uno o dos indicadores principales (empleo o ingreso), sin tomar en cuenta los efectos en variables tales como inclusión social, perspectiva de género, contribución al medio ambiente, formación de capital social y otros que pueden ser igualmente fundamentales para estimar el efecto global del programa. Esto deriva, en parte, de la tónica imperante hasta hace algunos años en los organismos internacionales o en los países que desarrollaron estas técnicas, conforme a la cual la eficiencia económica debía estar por encima de cualquier otra consideración, en este caso, los objetivos sociales de un programa.
- Dado el alud de evaluaciones que se ha desencadenado recientemente, muchas veces en respuesta a exigencias legales, las entidades operadoras no siempre encuentran instituciones evaluadoras idóneas ¿esto es, que reúnan los requisitos indispensables de experiencia y rigor? para confiarles la evaluación de proyectos de gran importancia presupuestaria y de notorio interés para la sociedad.

Por tanto, es necesario recapitular sobre los avances y obstáculos que ha conocido la práctica de la evaluación en América Latina, para aprender de sus hallazgos y errores y hacerse de instrumentos que efectivamente sirvan para retroalimentar, primero, a los operadores de estos programas, que absorben un volumen cuantioso de recursos, y, segundo, a la sociedad en general, en un ejercicio auténtico de transparencia y rendición de cuentas.

En el cuadro siguiente se resumen algunas de las evaluaciones de impacto de programas de capacitación de desempleados realizadas últimamente en América Latina. En cada caso se indica el país; el programa aplicado; la referencia bibliográfica del evaluador y, si corresponde, el nombre la institución que auspició la evaluación; la metodología utilizada, y los resultados de la evaluación.

Cuadro 1 América Latina: Resumen de algunas evaluaciones de impacto de programas de capacitación de desempleados

ARGENTINA		Proyecto Joven
De Moura Castro (1999), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)		
Metodología	Se intentó un análisis cuasi experimental, pero hubo problemas en la selección de la muestra.	
Resultados	<p>La práctica en las empresas reduce el desencuentro entre la oferta laboral y las necesidades de las empresas.</p> <p>Dados los problemas de selección en los grupos de control, no se puede emitir un juicio acerca de los índices de colocación, pero se estiman inferiores a los que reporta el programa.</p> <p>Impacto positivo en los ingresos.</p> <p>Los cursos hechos a la medida tienden a ser más onerosos.</p> <p>El programa no fue concebido como un programa masivo.</p>	
Elias y otros (2001)		
Metodología	Cuasi experimental. Diferentes técnicas de apareamiento.	
Resultados	<p>El principal impacto positivo fue en los salarios, que tuvieron un incremento promedio de cerca de 10% en salarios, aunque fue más elevado en el caso de las mujeres.</p> <p>Impacto reducido y poco significativo en la probabilidad de inserción laboral.</p> <p>Análisis de costo beneficio: tasas de retorno de entre 2.4% y 7% si se supone que los efectos del programa duran cinco años.</p>	
Aedo y Nuñez (2001), Instituto Latinoamericano de Doctrinas y Estudios Sociales (ILADES)		
Metodología	Cuasi experimental. Técnicas de estimación más estrictas.	
Resultados	<p>Impactos positivos en el ingreso de los hombres jóvenes y las mujeres adultas.</p> <p>Impacto positivo en el empleo sólo en el caso de las mujeres adultas.</p> <p>Análisis de costo beneficio: positivo después de 9 años de impacto en los ingresos.</p>	
CHILE		Programa Chile Joven
Santiago Consultores Asociados (2001)		
Metodología	Cuasi experimental, combinada con información cualitativa.	
Resultados	<p>Impacto positivo en la probabilidad de inserción laboral de los beneficiarios.</p> <p>Impacto positivo en la formalidad de los empleos.</p> <p>El impacto en los ingresos fue positivo sólo en la modalidad de formación de jóvenes para el trabajo, y no en el caso del aprendizaje alternado o la experiencia laboral en las empresas.</p>	
Bravo y Contreras (2001)		
Metodología	Experimental. Técnicas de apareamiento.	
Resultados	<p>Impacto de la entrega de un incentivo monetario a los organismos de capacitación por cada beneficiario que realice su experiencia de capacitación bajo contrato:</p> <p>Impacto de 8% por el incentivo monetario.</p> <p>Disminución de las tasas de deserción.</p> <p>Incremento de 13% en las tasas de colocación.</p> <p>Programa de formación en oficios para jóvenes de escasos recursos</p>	
Geo Consultores (2000)		
Metodología	Cuasi experimental combinada con información cualitativa.	
Resultados	<p>No es posible verificar efecto alguno en el salario de los egresados.</p> <p>Aumenta las posibilidades de acceder al trabajo, pero no crea puestos de trabajo.</p> <p>La inversión se recupera más rápidamente en el caso de las mujeres, las personas que trabajan en la construcción y los servicios, y en los habitantes de la Región Metropolitana.</p> <p>Se recomendó introducir cambios en el sistema de supervisión y en el proceso de transferencia de fondos a las instituciones ejecutoras.</p>	

MÉXICO

Programa de Becas de Capacitación (PROBECAT)

Revena. Riboud y Tan (1992). Banco Mundial	
Metodología	Cuasi experimental.
Resultados	Impactos dispares en distintos grupos sociodemográficos. Se señala que los criterios de elegibilidad pueden tener efectos importantes en la relación costo-eficacia del programa. La duración del desempleo se reduce en los becarios con experiencia laboral (hombres y mujeres). Aumento de la probabilidad de empleo después de la capacitación (más en el caso de los hombres). Incremento del ingresos de los hombres, pero no de las mujeres. Es rentable de acuerdo con la evaluación de costo beneficio
STPS (1995b)	
Metodología	Cuasi experimental.
Resultados	Reducción del tiempo de búsqueda de trabajo con respecto al grupo de control. Efectos más favorables en las mujeres en cuanto a mejoramiento del grado de empleabilidad. Aumento en el ingreso y las 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 lo referente a ingresos. La capacitación mixta fue ser más rentable. El programa es rentable según la evaluación de costo beneficio.
CIESA (1998)	
Metodología	Cuasi experimental.
Resultados	Empleabilidad de los becarios significativamente más alta que la del grupo de control. Beneficia en particular a las jóvenes no casadas. Los beneficios del programa se mantienen por largo tiempo. Prolongada permanencia de los capacitados en la empresa. Ingreso mucho mayor en los becarios que en el grupo de control, particularmente en el caso de las mujeres. Prestaciones mayores que en el grupo de control. Desde la perspectiva de la empresa, el programa tiene un alto grado de pertinencia. Rentable de acuerdo con el análisis de costo beneficio
Wodon y Minowa (1999). Banco Mundial	
Metodología	Cuasi experimental.
Resultados	No se encuentra impacto positivo ni en el empleo ni en los ingresos. En la capacitación escolarizada, los impactos se desvanecen al utilizar los valores índices de las regresiones probit. En el caso de la capacitación mixta, las contrataciones hechas por los empresarios después del curso representan un peso muerto, es decir, hubieran sido hechas aun sin la capacitación. Se argumenta que el programa funciona más como red de seguridad que como programa de capacitación. No es rentable según el análisis de costo beneficio.
Aportela (1999)	
Metodología	Cuasi experimental.
Resultados	Ambos tipos de capacitación tienen un efecto positivo considerable en la probabilidad de encontrar empleo. La capacitación mixta tiene un efecto más de tres veces superior al de la escolarizada. El efecto de la capacitación escolarizada tiende a ser nulo o negativo entre los hombres. La capacitación tiene un efecto significativo en la reducción del desempleo de las mujeres.

Calderón y Trejo (2001), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	
Metodología	Cuasi experimental.
Resultados	<p>El efecto neto en el tiempo de empleo es positivo, a pesar de que, en general, los becarios se demoraron más que los no becarios en encontrar empleo.</p> <p>Impacto diferencial según área geográfica, modalidad e instituciones de capacitación.</p> <p>La capacitación escolarizada tuvo efectos positivos en la empleabilidad de hombres y mujeres sólo en los estados del sur del país.</p> <p>Los hombres desempleados por largo tiempo y las mujeres que habían abandonado el empleo resultaron los más beneficiados.</p> <p>En la modalidad mixta, todos los hombres con experiencia laboral registraron impactos positivos.</p> <p>El impacto en los salarios no fue positivo en el caso de los hombres, pero sí en el de las mujeres.</p> <p>Rentable de acuerdo con el análisis de costo-beneficio.</p>
GEA (2001b)	
Metodología	Cuasi experimental.
Resultados	<p>Sólo siete entidades muestran un efecto positivo en el empleo.</p> <p>Efecto en el empleo correlacionado con la escolaridad.</p> <p>Menor probabilidad de desempleo entre las mujeres.</p>

PERÚ		Projóven
MTPS (1999)		
Metodología	Cuasi experimental (evaluación de la primera y segunda convocatoria del programa).	
Resultados	<p>Incremento en la inserción laboral.</p> <p>Incremento en la inserción en el sector privado.</p> <p>Disminución de la proporción de trabajo en la calle.</p> <p>Mayor incremento del empleo remunerado entre las mujeres.</p> <p>Mayor impacto entre los jóvenes con secundaria completa.</p> <p>Mayor proporción de empleo en empresas medianas y grandes.</p> <p>Mayor incremento en los ingresos reales.</p>	
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	<p>Incremento de 7.3% de la probabilidad de inserción laboral entre los hombres.</p> <p>Incremento de 9.4% de la probabilidad de inserción laboral de las mujeres.</p> <p>El impacto es mayor en las personas sin experiencia laboral.</p> <p>El impacto tiende a disminuir entre los hombres conforme sube el nivel educativo.</p> <p>En el caso de las mujeres, el impacto en la probabilidad de inserción es importante en todos los subgrupos.</p> <p>Incremento de 7% en el ingreso mensual de las personas capacitadas.</p> <p>Mayor permanencia en la ocupación entre los capacitados que entre quienes no tomaron el curso.</p> <p>Incremento en la probabilidad de inserción en trabajos de mayor calidad, con mejores prestaciones sociales.</p> <p>Favorece la percepción de ingresos necesarios para la supervivencia y facilita la integración social de los participantes.</p>	

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% en la inserción laboral de los participantes. Elevó 18% el ingreso de los participantes ocupados. Incremento de 5.5% en el número de horas trabajadas a la semana. Redujo la segregación ocupacional por sexo. Se incrementó la participación en las 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.

Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de la investigación.

Capítulo IV

Brasil: el nuevo paradigma de las políticas del mercado de trabajo y la búsqueda de métodos adecuados de evaluación⁵⁰

CARLOS ALBERTO RAMOS

Antes de los años ochenta, en Brasil se suponía que el crecimiento económico llevaría por sí solo a la creación de nuevos empleos, y que las políticas específicas dirigidas hacia el mercado de trabajo eran, en consecuencia, secundarias. Ello no significaba, sin embargo, que la idea de ofrecer formación y capacitación a los trabajadores no hubiera estado presente. Por ejemplo, ya en los años cuarenta se habían creado el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC), al tiempo que las Leyes Orgánicas de Enseñanza Industrial, Comercial y Agrícola echaban las bases del actual sistema de formación profesional. Más tarde, esas instituciones se vieron complementadas por otras,⁵¹ todas con el mismo objetivo: formar recursos humanos, a fin de que la escasa preparación de la mano de obra proveniente de las zonas rurales no fuese un obstáculo para el rápido proceso de modernización, centrado en las actividades urbano-industriales, que caracterizó a Brasil después de la segunda guerra mundial.

Así se constituyó, a la larga, el llamado sistema S, formado por el SENAI, el SENAC, el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) y otros organismos análogos. Este sistema es administrado por las confederaciones de empresarios privados, pese a que su financiamiento proviene de cargas sobre los salarios. O sea, recursos parafiscales y, por lo tanto, públicos son manejados por organizaciones en que el Estado no tiene injerencia administrativa alguna, si bien ejerce alguna supervisión sobre ellas por conducto del Ministerio de Previsión Social.

⁵⁰ Este capítulo se basa en Ramos (2002), donde se tratan estas mismas materias con mayor detalle. No se consideran los cambios en las políticas del mercado de trabajo introducidos posteriormente por la administración del Presidente Lula. La revisión de las experiencias previas y las lecciones sobre la evaluación de dichas políticas no se ven afectadas por estos cambios.

⁵¹ Entre esas instituciones cabe mencionar el Programa Intensivo de Preparación de Mano de Obra (PIPMO), creado en 1963 –que finalizó en 1982–, y el Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR), cuyo origen se remonta a 1976. Justamente ese año se trató de coordinar y articular todo el sistema de formación profesional mediante la instauración del Sistema Nacional de Formación de Mano de Obra (SNFM).

Durante los años ochenta, en Brasil, como en otros países de América Latina, tuvo lugar una crisis en que se combinaron una inflación sumamente elevada con un producto casi estancado. Al comienzo se pensaba que la crisis sería transitoria y que una vez realizados los ajustes pertinentes –principalmente fiscal y de precios relativos–, se reanudaría el proceso de desarrollo mediante sustitución de importaciones y se crearían, de esa manera, nuevas oportunidades de empleo. Como se advierte, aún prevalecía el enfoque keynesiano.

Dos factores contribuyeron a modificar radicalmente esa perspectiva. El primero estaba relacionado con la percepción cada vez más clara de que el problema no se resolvía con un mero ajuste dentro del modelo anterior, sino que consistía más bien en una crisis estructural. El segundo factor se hallaba de alguna forma vinculado al anterior: debido al creciente pesimismo respecto de las políticas de crecimiento como instrumento de generación de nuevos empleos, la atención se volcó hacia las políticas que giran en torno al mercado de trabajo.

Este segundo factor se expresó en dos líneas de políticas. La primera estaba referida a las estrategias que tienden hacia aquello que se denominó, muchas veces en forma confusa, flexibilización del mercado de trabajo, o modificación del marco legal e institucional que regula el mercado de trabajo. La segunda línea o conjunto de acciones se centró en las políticas del mercado de trabajo propiamente dichas.⁵² Éstas se dividen en políticas activas, encaminadas a crear o mantener puestos de trabajo, y pasivas, destinadas a reducir el desempleo mediante la disminución de la oferta de trabajo o a compensar financieramente al trabajador desempleado.

Las políticas del mercado de trabajo, que ya se habían puesto en práctica en numerosos países europeos, comenzaron a aplicarse en Brasil a partir de mediados de los años ochenta. Con ello se fue consolidando un sistema de seguro de desempleo, y se dieron los primeros pasos para configurar un sistema más o menos integrado de políticas referidas a formación, intermediación y apoyo a las microempresas y pequeñas empresas. También se introdujeron, en forma paralela y a ritmo creciente, mecanismos de evaluación, con el objetivo de mejorar la eficacia de esas políticas.

⁵² En Brasil se utiliza la expresión “políticas de empleo”. Por razones de homogeneidad con la terminología de los otros trabajos del presente libro, se optó por la expresión “políticas del mercado de trabajo”.

A. Las políticas del mercado de trabajo: la vieja y la nueva generación

1. El nuevo marco institucional

El principal cambio en el marco institucional fue, sin lugar a duda, el introducido por la Constitución de 1988. Hasta ese momento, los trabajadores del sector formal estaban inscritos en dos programas, ambos creados en 1970: el Programa de Integración Social (PIS), en el caso de los asalariados privados, y el Programa de Formación del Patrimonio del Servicio Público (PASEP), en el caso de los empleados públicos. Los trabajadores tenían una cuenta individual en el respectivo programa, en la que se acreditaban los valores a que tenía derecho cada uno de ellos. Los fondos del PIS y el PASEP han provenido, desde su fundación, de un porcentaje sobre el monto facturado.

Pues bien, a partir de la Constitución de 1988, la recaudación del PIS y el PASEP pasó a integrar el Fondo de Protección del Trabajador (FAT, según su nombre en portugués), por medio del cual se financian las políticas del mercado de trabajo, esto es, de formación profesional, de intermediación y de apoyo a las microempresas y las pequeñas empresas, además del seguro de desempleo. El fondo está vinculado al Ministerio de Trabajo y Empleo y su administración es tripartita y paritaria; la instancia máxima para definir sus directrices y asignar los recursos correspondientes es su Consejo Deliberativo, formado en partes iguales por representantes del Estado, de los trabajadores y de los empresarios.

El 40% de la recaudación del PIS y el PASEP debe destinarse al Banco de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el principal banco de desarrollo del gobierno federal. Con esos recursos, el BNDES debía financiar programas de desarrollo económico, y se suponía que al hacerlo —herencia de la antigua perspectiva keynesiana— se estaría beneficiando en última instancia a los trabajadores, merced a la creación de nuevos empleos y la generación de los salarios correspondientes.

Entre tanto, el flujo constante de recursos hacia el BNDES no sería a fondo perdido. En realidad, se lo podía considerar como un ahorro obligatorio. El banco debía pagar intereses sobre los montos transferidos y, en caso de necesidad —por ejemplo, si faltasen recursos para pagar el seguro de desempleo—, debía devolver el dinero de las transferencias acumuladas. Se suponía que este mecanismo podría convertirse, en el largo plazo, en la principal fuente de recursos, dado que, como el fondo era alimentado mensualmente, los intereses devengados habrían de crecer en forma exponencial.

Con la crisis fiscal de los años noventa, y en orden a aumentar los grados de libertad de los gestores de política, comenzaron a ponerse en práctica, en forma

creciente, diversas iniciativas tendientes a flexibilizar la utilización de los recursos públicos. Hoy, los recursos del PIS y el PASEP que pueden asignarse a políticas del mercado de trabajo provienen de las mencionadas contribuciones, menos una fracción, equivalente a 20% de éstas, que debe destinarse al Fondo de Estabilización Fiscal.

La recaudación del PIS y el PASEP, menos el 20% que corresponde al Fondo de Estabilización Fiscal, se sitúa en torno a 1% del PIB, proporción no desdeñable si se considera que en los países de Europa continental, con larga tradición en políticas del mercado de trabajo, se gasta en ellas entre 1% y 2% del producto.

En lo institucional, el principal administrador de las políticas del mercado de trabajo fue, hasta los años ochenta, el Sistema Nacional de Empleo (SINE). Creado a mediados de los años setenta, el SINE debía operar en los ámbitos federal y estatal, mediante oficinas instaladas en cada uno de los estados del país, para participar en la intermediación con la mano de obra, elaborar series estadísticas sobre el mercado de trabajo y subvencionar las políticas de empleo. Sin embargo, a mediados de los años ochenta, las oficinas del SINE mostraban un claro rezago tecnológico y estaban dotadas de recursos humanos de baja calificación y escasamente motivados. Afectadas por la falta de recursos y con pocas posibilidades de actuar en un país sumido en la crisis, las oficinas del SINE entraron en un proceso de deterioro, y a comienzos de la década de 1990 no eran sino una estructura burocrática que integraba las instancias del Estado más por inercia que por decisión deliberada.

A fin de modificar esa situación, se decidió configurar un nuevo marco institucional para la administración y ejecución de las políticas del mercado de trabajo. Con ese propósito, se acudió a los recursos del FAT, lo cual permitió reequipar el SINE, hacer nuevas contrataciones e introducir formas más modernas de administración, al tiempo que se sustituía la gestión de tipo burocrático por una basada en resultados. La creación de este nuevo marco institucional se inscribía dentro de una tendencia mundial, cuyas características principales eran el control social, la cooperación⁵³ con la sociedad civil y la descentralización, aspectos todos que deberían elevar la eficacia y eficiencia de la asignación de los recursos. El control social estaría dado, precisamente, por la participación de la sociedad civil. Ejemplo típico de ello es el Consejo Deliberativo del FAT, de constitución tripartita y paritaria.

⁵³ Aquí, como a lo largo del documento, se ha utilizado la palabra “cooperación” para traducir al castellano el concepto de “parceria”, que se refiere a una actividad llevada a cabo conjuntamente por dos o más socios, en este caso entidades del sector público y de la sociedad civil.

En la ejecución de las políticas del mercado de trabajo se recurrió a diversas formas de cooperación y asociación con universidades, institutos privados, ONG, sindicatos y otros organismos, los cuales impartían los cursos de formación profesional o llevaban a cabo las labores de intermediación.

Además de modernizar la estructura administrativa de las instancias ejecutoras, se dio a éstas una nueva orientación, en el sentido de que pasaron a centrarse en cuatro grandes conjuntos de actividades: el seguro de desempleo, el más importante desde el punto de vista de los recursos asignados; la formación profesional, la más importante en cuanto política activa; la intermediación, y el apoyo a las líneas de crédito que financiaban a pequeños empresarios. En este contexto, se partía del supuesto de que una estrecha articulación entre las políticas pasivas y las activas potenciaría los efectos positivos de unas y otras.

2. Las políticas pasivas

Dentro del conjunto de las políticas que en la literatura se clasifican como pasivas figuran la anticipación de la jubilación y la ayuda financiera para el trabajador desempleado. Esta última es la única política pasiva que tiene alguna gravitación en Brasil. Se trata de un mecanismo complejo, que ha dado motivo a no pocas polémicas. En el país operan, básicamente, dos sistemas de protección del desempleado: el primero, denominado Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), actúa como una especie de ahorro obligatorio; el segundo es un sistema más clásico de seguro de desempleo. El FGTS y el seguro de desempleo están complementados por una multa que el empleador debe pagar al trabajador en caso de despido sin causa justa.

Ya desde 1943, cuando el gobierno de Getúlio Vargas puso en vigencia el código laboral denominado Consolidación de las Leyes del Trabajo, se habían impuesto límites al despido injustificado. Además del aviso de un mes de anticipación, lapso durante el cual el trabajador podía ausentarse del trabajo para conseguir otro empleo, el código establecía que el asalariado tenía derecho a un mes de salario por cada año de antigüedad, para lo cual se tomaba en consideración el salario más alto del período trabajado. Por otra parte, transcurridos diez años de trabajo, el empleado adquiría estabilidad.

El costo asociado al despido y, si procedía, a la posterior estabilidad representaba una erogación significativa para el empleador, y, en consecuencia, fue objeto de numerosas críticas, por estimarse que introducía rigideces en el mercado de trabajo. Por ello se instituyó, en 1966, el FGTS, que no es otra cosa que un sistema de ahorro obligatorio. El trabajador tiene una cuenta individual en el FGTS, en la que el empleador debe depositar todos los meses 8% del salario. Como esa cuenta

debía rendir intereses, al cabo de un año el trabajador tendría ahorrado un monto casi equivalente a un salario mensual. Junto con la introducción del FGTS, se flexibilizó el mecanismo de despido, pues se autorizó la ruptura del contrato sin causa justa, caso en el cual el trabajador tendría acceso al monto acumulado en su cuenta del FGTS.⁵⁴

En 1986, junto con la aplicación del programa de estabilización denominado Plan Cruzado, se introdujo el seguro de desempleo. Sin embargo, éste alcanzó su consolidación real solo en 1990, cuando se creó el mencionado Fondo de Protección del Trabajador, que contó con un flujo de recursos propio para su financiamiento. A partir de esas fechas, aumentó considerablemente la cobertura del seguro, pues de 2.800.000 asegurados en 1990, se llegó a 4.800.000 en 2002. En el presente, cerca de 66% de los asalariados registrados que son despedidos sin causa justa obtienen el beneficio.

Paralelamente a esos sistemas de protección del desempleado, la legislación laboral brasileña obliga al empleador a pagar al empleado una multa en caso de despido injustificado. Conforme a la Consolidación de las Leyes del Trabajo, ésta debía equivaler a 10% del saldo en el FGTS, pero subió a 40% en virtud de la Constitución de 1988.

3. Las políticas activas

I) El Programa Nacional de Capacitación del Trabajador (PLANFOR)

Éste fue, tal vez, el programa orientado hacia el mercado de trabajo más ambicioso del gobierno de Fernando Enrique Cardoso. El diagnóstico que guió su concepción es el mismo que prevalece en casi todo el mundo: el desarrollo de las nuevas tecnologías exige la recapacitación profesional de los trabajadores, formados según la antigua matriz tecnológica. A ello se suma la tesis de que una de las principales características del nuevo ciclo tecnológico son los cambios rápidos y continuos. De ese modo, los recursos humanos de un país no solo tenían que ser capacitados para adecuarlos al nuevo patrón tecnológico, sino que, además, debían estar en entrenamiento continuo, a fin de no quedar a la zaga con respecto al avance de las nuevas tecnologías. Este diagnóstico, aceptado en mayor o menor medida sin una visión crítica, era, según se sostenía, aun más válido en el caso de Brasil, debido al escaso grado de educación de su fuerza de trabajo.

⁵⁴ El monto acumulado podía ser retirado por otras causas, por ejemplo, para comprar una casa o contraer matrimonio. En la actualidad rigen más causales: por ejemplo, se pueden retirar los fondos en caso de cáncer o de síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA).

En consecuencia, el gobierno propuso en 1995 la creación del PLANFOR, el cual, una vez aprobado, comenzó a operar en 1996. Los objetivos iniciales del programa eran sumamente amplios y ambiciosos, pues cubrían desde aspectos económicos, como aumentar la competitividad de la economía del país y adecuar el perfil de la oferta de trabajo a las nuevas tecnologías, hasta aspectos sociales, dentro de los cuales destacaba el propósito de reducir la exclusión social. Por otra parte, se pretendía atender cada año, mediante la capacitación, el entrenamiento y otros mecanismos semejantes, al 20% de la PEA.⁵⁵ Ese objetivo se alcanzaría merced a los recursos del FAT y a la instalación de una estructura que establecería relaciones de cooperación con diversas entidades, entre ellas el sistema S –de larga experiencia en esas tareas–, las universidades públicas y privadas, la red pública de enseñanza técnica federal, estatal y municipal, las escuelas organizadas por las asociaciones de trabajadores y de empresarios, y las ONG.⁵⁶

Con el PLANFOR se deseaba desencadenar una verdadera revolución en el sistema de capacitación y entrenamiento profesional, que rompiera con los esquemas del pasado, mediante la incorporación de grupos –por ejemplo, los desempleados– y de sectores, como los sindicatos o las microempresas y las pequeñas empresas, que habían estado históricamente marginados del sistema S.

El PLANFOR es administrado por la Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional, dependiente del Ministerio de Trabajo y Empleo. Dados los principios de descentralización y de control local, en cada estado del país se instaló una oficina encargada de formular un programa estatal de capacitación, el cual se pone en práctica una vez aprobado por la instancia central.

Paralelamente a los programas estatales de capacitación, el PLANFOR contempla un sistema de cooperación, a través del cual las instituciones, nacionales o estatales, desarrollan proyectos de alcance nacional o estatal de formación profesional. Lógicamente, los convenios suscritos en el ámbito del sistema de cooperación también están sujetos al control de las comisiones estatales de empleo, y sus objetivos deben ser compatibles con los establecidos en los programas estatales de capacitación. Para tener una idea de la magnitud del sistema de

⁵⁵ En Brasil, la PEA está compuesta por aproximadamente 86 millones de personas.

⁵⁶ La importancia estratégica de la cooperación queda de manifiesto si se advierte que ya en 1997, dos años después del lanzamiento del programa, sus inversiones se distribuían de la siguiente manera: universidades (públicas y privadas), 13,8%; escuelas secundarias (públicas y privadas), 9,2%; sindicatos, asociaciones y cooperativas de trabajadores, 19%; sindicatos, asociaciones y cooperativas de empleadores, 0,9%; empresas, institutos o fundaciones públicas, 15,5%; empresas, institutos o fundaciones privadas, 12,1%; ONG, 11,8%; y sistema S (SENAI, SENAC, SEBRAE y otros), 16,9%. En los años siguientes se establecieron relaciones de cooperación con diversos organismos internacionales, entre ellos la OIT.

cooperación que gira en torno a estos últimos, baste decir que de las entidades que actuaron entre 1996 y 2001 como ejecutoras, 28% fueron ONG y 16% sindicatos.

Por otra parte, la modalidad de dirección imperante en el organismo central debía reproducirse en las instancias descentralizadas, es decir, cada estado y cada municipio debían crear una comisión de empleo, tripartita y paritaria, encargada de establecer las directrices básicas del PLANFOR local y monitorear su ejecución.

La principal y, puede decirse, única fuente de recursos del PLANFOR es el Fondo de Protección del Trabajador, no obstante estar contempladas otras fuentes, como contribuciones privadas. Los gastos efectuados con recursos del fondo tuvieron, en pocos años, un crecimiento exponencial: de un monto bastante exiguo en 1995, cercano a 41 millones de reales, se pasó a uno de 634 millones en 1998. Debido tal vez a su misma velocidad, ese incremento ocasionó una serie de problemas, como desvío de recursos y corrupción, lo cual indujo a las autoridades centrales a adoptar una actitud más vigilante. Dentro del conjunto de las políticas del mercado de trabajo, la de formación continúa siendo la segunda en importancia después de la referida al seguro de desempleo, pero es la más importante entre las políticas activas. Pese a ello, los recursos que se le han asignado, medidos en valores reales, han tendido a disminuir en los últimos años. En 1996, el PLANFOR capacitó a 1.200.000 trabajadores, para llegar a 2.000.000 apenas dos años más tarde. En el período 1996-2001, tomando en cuenta la cooperación con organismos no estatales y la labor de los programas estatales de capacitación, se dio entrenamiento a un total de 11.000.000 de trabajadores.

II) La intermediación

Históricamente, la política pública de intermediación tuvo como eje administrativo al SINE o, dicho en forma más específica, a las oficinas que el SINE había instalado en cada uno de los estados del país. Éstas contaban con una serie de ventajas, como financiamiento público, total acceso a la información sobre el mercado de trabajo y, en especial, su misma diseminación por todo el país. A pesar de las limitaciones ya mencionadas de esta estructura burocrática, heredada de épocas anteriores, las oficinas del SINE fueron la base para la puesta en práctica de las nuevas modalidades en materia de intermediación.

Por otra parte, tales dependencias constituían el ámbito ideal para articular las políticas públicas de empleo. Como algunos de los programas –por ejemplo, el pago del seguro de desempleo– solo podían realizarse a través de estructuras estatales, estas oficinas eran, en el corto plazo, la mejor y quizá la

única opción de que disponían los gestores de política para lograr una buena combinación de las diversas actividades.

Aunque a partir de 1993 se puso en práctica una política explícita de fortalecimiento de las oficinas estatales del SINE, en 1998 se creó un nuevo marco para la administración de las políticas del mercado de trabajo, lo cual permitió que organizaciones sin fines de lucro pudiesen también actuar en la intermediación. Con ello, el Ministerio de Trabajo y Empleo y el Consejo Deliberativo del FAT abrieron espacio para la competencia entre el sector público –a través de las oficinas del SINE– y esas otras organizaciones, que en la práctica estuvieran limitadas a los sindicatos.

En conformidad con las directrices generales vigentes para todas las políticas públicas, las oficinas del SINE debían establecer relaciones de cooperación con la sociedad civil. De ese modo, en todos los estados y municipalidades, las actividades de intermediación eran objeto de seguimiento y monitoreo por parte de las comisiones estatales y municipales de empleo, que también cumplían un papel importante en el PLANFOR.

Todas las actividades de intermediación se financian con recursos del FAT. Sin embargo, los gastos pertinentes representan una pequeña porción de los correspondientes al conjunto de las políticas del mercado de trabajo, pues, por ejemplo, no llegan siquiera a 2% de los gastos en seguro de desempleo.

Las actividades de las oficinas del SINE registraron un crecimiento exponencial merced al proceso de modernización iniciado a mediados de los años noventa. Por ejemplo, entre 1990 y 2001, los inscritos en las oficinas aumentaron de 477.000 a 4.700.000; los puestos de trabajo ofrecidos pasaron de 284.000 a 1.400.000; el número de trabajadores encaminados subió de 334.000 a 2.900.000, y el de los trabajadores colocados aumentó de 118.000 a 747.000.

Como ya se dijo, en los últimos años se establecieron relaciones de cooperación con diversas organizaciones de la sociedad civil en materia de intermediación, gracias a lo cual el segmento no estatal de intermediación adquirió una gravitación nada desdeñable: en 2001, por ejemplo, los inscritos en este segmento totalizaron 752.000, frente a 3.900.000 en el sistema público, y las oportunidades de trabajo ofrecidas por aquel ascendieron a 321.000, contra 1.100.000 del segmento estatal.

III) El Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER)

Este programa tiene como objetivo habilitar líneas de crédito para los microempresarios y los pequeños empresarios de los sectores urbano y rural. Como todas las políticas del mercado de trabajo antes mencionadas, su financiamiento proviene del Fondo de Protección del Trabajador. Sin embargo, a diferencia de

lo que ocurre con el PLANFOR y la intermediación, los recursos aportados al PROGER adoptan la forma de créditos, los cuales deben retornar al fondo por intermedio de bancos oficiales.

Como sucede con las otras políticas del mercado de trabajo, el PROGER funciona en forma descentralizada y bajo el control conjunto del Consejo Deliberativo del FAT y de las comisiones estatales y municipales de empleo. Al comienzo se pensaba que el universo beneficiado estaría constituido únicamente por pequeñas empresas urbanas; pero, debido a las demandas provenientes del medio rural, se incluyó a las pequeñas propiedades rurales, con lo cual el programa quedó dividido finalmente en dos subconjuntos: el PROGER urbano y el PROGER rural. Ambos segmentos deben dar prioridad a las zonas geográficas más pobres de su respectiva esfera de acción.

Paralelamente a este objetivo, los recursos del programa debían alimentar posteriormente otro proyecto gubernamental, cuyo objetivo es otorgar apoyo financiero, en la forma de créditos, a las actividades agropecuarias desarrolladas por unidades familiares, proyecto al que se denominó Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). Creado en 1995, el PRONAF está bajo la administración del Ministerio de Desarrollo Agrícola.

En 2001 se suscribieron 743.000 contratos en el ámbito conjunto del PROGER: 100.000 correspondieron al PROGER urbano, 13.000 al PROGER rural y 630.000 al PRONAF. El valor promedio de los contratos fue de 3.358 reales (aproximadamente 1.100 dólares), hecho que ilustra el pequeño tamaño de las unidades productivas que solicitan estos créditos.

Una de las principales restricciones de las pequeñas empresas para acceder al crédito tradicional es el hecho de que no pueden presentar garantías. Los bancos a través de los cuales operaba el PROGER eran estatales, pero bancos al fin, por lo cual exigían garantías que las pequeñas unidades productivas rara vez estaban en condiciones de ofrecer. De ese modo, el PROGER, a pesar de la nobleza de sus propósitos, parecía poner los mismos obstáculos que las instituciones tradicionales de crédito. A fin de remediar en parte esa situación, en mayo de 2000 se creó, con recursos del FAT, el Fondo de Garantía para la Generación de Empleo y Renta (FUNPROGER), precisamente para que sirviese de aval para la concesión de diversas líneas de crédito a microempresas y pequeñas empresas. Entre mayo de 2001 y diciembre de 2001, por ejemplo, el FUNPROGER sirvió de aval para la concesión de 82.000 préstamos de esta índole.

IV) Otros programas

Como el Fondo de Protección del Trabajador es uno de los pocos ámbitos estatales que dispone de recursos financieros, siempre se ha ejercido mucha

presión sobre él para utilizar sus excedentes en programas gubernamentales. Ello se manifestó con particular fuerza una vez percibidas la popularidad del PROGER las expectativas que despertó. En efecto, poco después surgieron otros programas –que, en teoría, también beneficiarían a los trabajadores– que pretendían seguir su ejemplo y acudir a la misma fuente de financiamiento. Entre ellos cabe mencionar los proyectos PROEMPLEO I y II, PROTRABAJO I y II, y el Programa de Crédito Productivo Popular, ninguno de los cuales alcanzó, sin embargo, la popularidad del PROGER.

B. Las evaluaciones

Como se ha indicado, Brasil siguió las tendencias mundiales no solo en lo referido a las características de las políticas del mercado de trabajo, sino también en lo concerniente al fortalecimiento de su institucionalidad. En este último plano, los aspectos más salientes fueron el hecho de contar con una fuente permanente y estable de recursos, la cooperación con la sociedad civil (sindicatos, empresarios y ONG), y la descentralización. Sin embargo, a pesar de sus objetivos declarados, la cooperación y la descentralización no lograron poner fin a la corrupción, especialmente notoria en el ámbito de la formación profesional, ni acallar las dudas en cuanto a la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos asignados.

En lo esencial, las políticas del mercado de trabajo se propusieron articular las políticas pasivas (seguro de desempleo) y las activas (formación profesional, intermediación y ayuda a las microempresas y las pequeñas empresas). En todas ellas se verificó, en el curso de los años noventa, un aumento significativo en cuanto al número de beneficiarios y el monto de los recursos movilizados.

Estos dos rasgos –fortalecimiento de la institucionalidad y aumento de la importancia de las políticas del mercado de trabajo– permiten concluir que en Brasil se asistió, en los años noventa, a una modernización radical de la perspectiva de los gestores de política con respecto a la idea de intervenir en las principales variables del mercado del trabajo. En ese contexto de modernización, pronto se hizo sentir la necesidad de someter las políticas públicas a evaluaciones periódicas de eficiencia y eficacia, práctica hasta entonces poco corriente en Brasil. El referente para ello fue, una vez más, la experiencia de los países desarrollados. Pese a esa falta de tradición, la introducción de ejercicios de evaluación de las políticas públicas, especialmente en el área social, no encontró mayor resistencia entre los gestores de política, y rápidamente fue adoptada como procedimiento

regular. En la actualidad, casi todos los programas del área social, incluso los dirigidos al mercado de trabajo, son sometidos a evaluaciones periódicas.

1. La formación profesional: el PLANFOR

I) El contexto

El que prevalezca una tendencia mundial en materia de evaluación de las políticas sociales no implica necesariamente que el ejemplo sea seguido por todos los países y en todos los ámbitos. No obstante, siempre existe en cada nación una vanguardia que visualiza esas corrientes supranacionales, sabe discernir sus posibles beneficios y actúa en consecuencia.

En este sentido, el PLANFOR constituyó una vanguardia en Brasil, pues desde su implantación, en 1996, se ha entendido explícitamente que la evaluación ha de ser un factor fundamental para la confirmación o reorientación de sus políticas. O sea, la necesidad de efectuar evaluaciones nació, en este caso, en forma espontánea. A diferencia de ciertos programas sociales que solo pueden llevarse a cabo merced al financiamiento internacional, y que incluyen evaluaciones de desempeño únicamente porque los organismos financieros así lo exigen, el PLANFOR nunca requirió recursos externos y, además, incorporó ejercicios de evaluación por propia decisión de sus gestores, que siempre creyeron que ello sería fundamental para el éxito del programa. Nunca se trató de una actividad burocrática, rutinaria, realizada exclusivamente para cumplir ciertos requisitos impuestos desde fuera. Por otra parte, las autoridades del PLANFOR, como se verá más adelante, siempre recurrieron a evaluadores externos. Asimismo, aunque no pocas veces los resultados de las evaluaciones han sido particularmente críticos con respecto al programa, los procesos de evaluación continuaron, se perfeccionaron y se han mantenido hasta el día de hoy.

II) Aspectos institucionales

En su formulación, el PLANFOR contemplaba dos tipos de monitoreo. El primero, de tipo técnico-gerencial, debía estar a cargo del equipo técnico de la Secretaría de Formación Profesional (SEFOR), dependiente del Ministerio de Trabajo y Empleo. El segundo estaba representado por la evaluación propiamente dicha, que debía ser realizada por instituciones externas, preferentemente universidades públicas. El propio PLANFOR debía financiar la evaluación.

En 1997 y 1998, la evaluación externa fue encomendada a la Red Interuniversitaria de Estudios e Investigaciones sobre el Trabajo (UNITRABALHO). Como en Brasil la evaluación de las políticas públicas estaba aún en una fase

incipiente, los estudios de la UNITRABALHO abarcaban tanto aspectos conceptuales como indicadores de desempeño. Más tarde, como se verá a continuación, se sumaron otras instituciones a la tarea, hecho que no dejó de traer consecuencias.

En efecto, si bien esta red era en principio neutra o imparcial, por estar constituida por universidades y centros de investigación, algunos sectores estimaron que mostraba un sesgo a favor de los trabajadores, o que percibía la realidad desde la perspectiva de éstos. Por ello, a fin de compensar de alguna manera ese posible sesgo, en 1998 se incorporó a las tareas de evaluación el Foro Permanente de las Relaciones Universidad-Empresa, que analizaría el PLANFOR desde la perspectiva de los empresarios. Por último, en 1999, el gobierno federal integró a estas labores al Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), entidad vinculada al Ministerio de Planificación y Presupuesto. Si bien se trata de una instancia estatal, el IPEA ha dado muestras a lo largo de su historia de cierta independencia con respecto al poder de turno, lo que otorga alguna credibilidad a sus análisis técnicos. Su incorporación se justificó como una forma de introducir en las evaluaciones la perspectiva estatal.

Ahora bien, no queda claro, al menos para el autor, por qué una evaluación podría tener diferentes perspectivas. Definidos los objetivos de un programa o de un proyecto, la evaluación debería tratar de cuantificar hasta qué punto se alcanzaron los objetivos propuestos y a qué costo. No queda claro, y los documentos del Ministerio de Trabajo y Empleo no ayudan a esclarecerlo, cuál sería la perspectiva de los trabajadores, la de los empresarios y la del Estado. Esa imprecisión en cuanto al significado de "perspectiva" se torna aún más evidente si se observa que las evaluaciones del Foro Permanente de las Relaciones Universidad-Empresa también son realizadas por universidades públicas. ¿Cómo podría una misma universidad hacer dos evaluaciones, una desde la perspectiva de los trabajadores y otra desde la perspectiva de los empresarios? La duda podría atenuarse si los indicadores construidos hubiesen sido diferentes para cada una de las tres perspectivas, pero nada induce a pensar que así haya sido: en ningún documento se sugieren parámetros diferentes para las distintas "perspectivas".

En el caso del IPEA, bajo el discurso de una supuesta perspectiva estatal, yace en realidad la intención de las autoridades que asumieron en el Ministerio de Trabajo y Empleo en 1998 de lograr un mínimo de homogeneidad en los criterios o parámetros que orientaban las evaluaciones. Dado que el PLANFOR es un programa federal con una gran dosis de descentralización, se realizan evaluaciones de tres tipos: nacionales, estatales y de cooperación con organismos no estatales. Sin embargo, como no hubo homogeneización, las evaluaciones se llevaron a cabo en forma independiente unas de otras, por lo cual es posible

encontrar algunas que no habían considerado ciertos parámetros y otras que, si bien los habían considerado, estaban construidas de manera diferente, todo lo cual hacía imposible comparar los resultados a que habían arribado las distintas instituciones.

En realidad, el IPEA fue convocado en 1999 no para llevar a cabo una evaluación desde la perspectiva estatal, sino para evaluar las evaluaciones. En última instancia, su tarea consistía en tratar de identificar puntos comunes en las evaluaciones independientes, para proponer un mínimo de homogeneidad, un núcleo común que todas las instituciones debían respetar en cuanto a los indicadores que era preciso considerar. Tales esfuerzos surtieron efecto, por lo que puede decirse que en ese momento se produjo un salto cualitativo en las evaluaciones, que permite separarlas en dos etapas: aquellas realizadas en el período 1996-1999 y aquellas realizadas de 2000 en adelante.

III) Los indicadores. Primera etapa

Las evaluaciones del período 1996-1999 estaban basadas casi exclusivamente en análisis descriptivos y, cuando mucho, incluían comparaciones entre la situación anterior y posterior de los egresados. Por ejemplo, se analizaba el número de beneficiarios, la carga horaria y el costo medio por alumno, el perfil de los entrenados: sexo, escolaridad, sector de ocupación en que estaban empleados y otros aspectos semejantes. Además, sobre la base de cuestionarios, se comparaban los resultados relativos a salario, empleo y otras variables antes y después del curso (véase, por ejemplo, FAI/UFSCar, 1999).

Esa comparación entre la situación anterior y la posterior debía centrarse en dos dimensiones, la eficacia, que en el PLANFOR se entiende como el impacto del entrenamiento en ciertos indicadores de cada individuo beneficiado –como renta, desempeño profesional, integración social y empleabilidad–, y la eficacia social, que difiere de la anterior en lo tocante a foco, pues en este caso no se atiende a la situación de cada individuo, sino a la de la comunidad o de los sectores definidos como prioritarios.

El PLANFOR fue sometido, con estos criterios, a diversas evaluaciones, que aparte de señalar algunos puntos débiles, emitieron en general informes favorables al programa. Sin embargo, como no se utilizaban técnicas estadísticas rigurosas, era muy difícil resumir las conclusiones. Por ejemplo, en una lista se enumeraban los posibles beneficios del programa, y se ponía una X cuando los egresados aseguraban haber obtenido tal o cual beneficio. Sin embargo, no queda muy claro cuál era el porcentaje mínimo de alumnos con opiniones favorables que permitía marcar con una X el punto en cuestión. Prácticamente

no se intentó registrar las ventajas asociadas a las mayores frecuencias (véase, por ejemplo, FAI/UFSCar, 1999).

La literatura al respecto ya ha analizado ampliamente cuál es la principal limitación que entraña el comparar la situación de los beneficiarios antes y después de participar en un programa, modalidad que corresponde a las primeras etapas de los procesos de evaluación de las políticas públicas. Cuando se comparan indicadores anteriores y posteriores, teniendo como referencia únicamente a los beneficiarios, no es posible saber qué parte del éxito o del fracaso del programa corresponde a éste y qué parte al contexto. Es imprescindible establecer grupos de control. Sin embargo, incluso en ese caso se presentan problemas de autoselección, que pueden hacer que haya sesgo en los indicadores.

Dadas las insuficiencias de la metodología que eligió, es natural preguntarse por qué el PLANFOR no incorporó las técnicas modernas de evaluación, que cuentan con amplio respaldo técnico en la literatura sobre la materia y son ya comúnmente utilizadas en los países con vasta experiencia en evaluación de políticas públicas y, en especial, de políticas de formación profesional. ¿Por qué se escogió la forma más rudimentaria y más susceptible de crítica?

Tal vez las principales objeciones que puedan formularse a las evaluaciones del PLANFOR son las referidas al carácter extremadamente subjetivo de algunos de los indicadores escogidos y a la misma diversidad y multiplicidad de éstos. Por ejemplo, algunos de ellos son: "mejoró la relación personal", "conoció a más personas", "aumentó la integración social", "aumentó la confianza en sí mismo". ¿Es posible que el objetivo de un curso de formación profesional sea mejorar las relaciones personales o aumentar el número de conocidos o la confianza en sí mismo? Por otra parte, dada la multiplicidad de indicadores, no es posible saber muy bien cuál es el balance final de un programa si en 16 variables arrojó resultados positivos y en 4 resultados negativos.

En la mayoría de las evaluaciones del PLANFOR no se tomó en consideración la experiencia internacional. Cuando se trata de analizar el efecto de los programas de capacitación profesional, las evaluaciones llevadas a cabo en los países desarrollados suelen ser sumamente rigurosas en cuanto a la definición de los indicadores y las técnicas que sirven para establecer los balances. Una rápida lectura de las referencias bibliográficas correspondientes a las evaluaciones del PLANFOR permite concluir que los técnicos y académicos involucrados en ellas parecieron partir de cero. No hay referencia alguna a la experiencia internacional, hecho particularmente grave, dado que en Brasil no existían antecedentes al respecto.

Párrafo especial merece aquí la evaluación a que fue sometido el PLANFOR en el estado de Minas Gerais, coordinada por Rios-Neto (sin fecha) y por

Rios-Neto y Camilo de Oliveira (sin fecha). En este caso, sí se recurrió a las técnicas modernas de regresión econométrica que utilizan los estudios internacionales para la determinación de impacto. Y a diferencia de las evaluaciones recién mencionadas, estos autores llegaron a resultados no demasiado favorables para el PLANFOR: por ejemplo, según su estudio, si bien los cursos habían tenido un impacto positivo en el rendimiento y la ocupación de los hombres del interior de Minas Gerais, no había ocurrido lo mismo en el caso de los hombres de la región metropolitana de Belo Horizonte (capital de Minas Gerais), ni en el de las mujeres, fuesen del interior o de la región metropolitana de Belo Horizonte. Es decir, cuando se acude a técnicas más sofisticadas, que toman en consideración el conocimiento internacional e incluyen grupos de control, la evaluación del PLANFOR arroja resultados menos halagüeños.

Otra vez cabe preguntarse por qué los gestores del PLANFOR no utilizaron la metodología de Minas Gerais para aplicarla en todo el ámbito nacional. Y en este caso no cabe argumentar que en las otras evaluaciones se utilizaron técnicas rudimentarias por falta de conocimiento, porque el documento de Rios-Neto era público.

Antes de finalizar esta sección, es de justicia mencionar el punto de vista de los propios gestores del PLANFOR. Según éstos, dada la misma amplitud del programa, las evaluaciones pueden hacerse desde diversas perspectivas y pueden tener por objetivo el estudio de diversas dimensiones. Reducir el PLANFOR a una dimensión estrictamente económica, como ocurriría si solo se considerase su impacto sobre la renta o sobre la probabilidad de encontrar empleo, sería una forma de minimizar la amplitud de su estrategia. Los objetivos del PLANFOR son, a juicio de sus gestores, mucho más vastos, pues entre ellos figuran metas tales como acrecentar la confianza de los individuos en sí mismos, preservar la autonomía, la libertad, la dignidad, o aumentar el grado de conciencia ciudadana. Aparte de esas consideraciones, cabe anotar que los teóricos del PLANFOR se resisten a establecer relaciones causales directas entre las variables. Así, las conexiones entre las variables podrían adquirir caminos más tortuosos y un análisis econométrico sería, en esa perspectiva, inadecuado.⁵⁷

A juicio del presente autor, hay un conflicto potencial, con muchos visos de hacerse real, entre esas afirmaciones y el hincapié que hace el propio PLANFOR en la necesidad de efectuar evaluaciones. ¿Es posible acaso definir un indicador para la autonomía? ¿O para la confianza en sí mismo? Aparte de las dudas que suscita el hecho de que se consulte al propio beneficiario sobre la

⁵⁷ Para fundamentar estas proposiciones más heterodoxas, en los documentos del PLANFOR se cita un artículo de Sen (1993).

adquisición de tales atributos, ¿cómo lograr un balance si algunas de estas variables son positivas y otras negativas?

IV) Los indicadores. Segunda etapa

Aunque el vuelco que experimentó la forma en que se evaluaba el PLANFOR estuvo determinado por diversos factores, puede estimarse que el decisivo fue la mencionada evaluación de evaluaciones coordinada por el IPEA a partir de 1999, pues su informe fue particularmente crítico con respecto al proceso de evaluación del programa e, incluso, con respecto a la misma formulación de éste.⁵⁸

A partir de esa evaluación de las evaluaciones, la autoridad central, esto es, la SEFOR, comenzó a revisar los mecanismos de evaluación. Como se dijo anteriormente, una de las principales limitaciones de las evaluaciones hechas en los primeros años había sido su extrema diversidad o heterogeneidad, lo cual impedía comparar los resultados de unas y otras. Para modificar esa situación, se estableció el mencionado núcleo mínimo común, que garantizaría un grado mínimo de uniformidad, esto es, un lenguaje común que permitiría hacer comparaciones.

En un primer paso en ese sentido, la SEFOR trazó las directrices generales a que debían ajustarse las evaluaciones. El proceso correspondiente fue dividido en dos grandes subconjuntos. El primero tiene que ver con el monitoreo o seguimiento de la ejecución. Esta tarea, que debe ser llevada a cabo por los equipos técnicos de los órganos estatales, está vinculada al avance físico y financiero del programa y a sus formas de ejecución. El monitoreo se realiza en tres niveles: nacional, estatal y municipal. El segundo subconjunto es la evaluación propiamente tal, esto es, la tarea de determinar los impactos del programa. Las evaluaciones están a cargo de equipos externos y abarcan tres niveles: nacional, estatal y las acciones realizadas en cooperación con organismos no estatales.

Básicamente, los indicadores que era preciso construir debían considerar tres dimensiones: eficiencia, eficacia y eficacia social, aspectos que se revisarán aquí con algún detalle.

La evaluación de los programas en función de la eficiencia representa, conforme a la nueva metodología, una perspectiva que podría llamarse gerencial, pues se trata de una especie de contabilidad sobre la cantidad y el perfil de los

⁵⁸ En un informe de la comisión especial de evaluación del PLANFOR formada por el IPEA, se sostiene que, a pesar de la abundante documentación disponible sobre la descripción del programa, su forma de actuar y sobre las evaluaciones realizadas, muy poco se ha escrito sobre la racionalidad misma de éste. En consecuencia, sigue diciendo el informe, “continúa siendo nebuloso cuál es precisamente el servicio que presta el programa”.

entrenados, las inversiones realizadas, los costos, el cumplimiento general de la estrategia establecida por los órganos centrales de decisión, los cronogramas de ejecución y otros aspectos análogos. O sea, es una suerte de comparación entre lo programado y lo ejecutado. Tal vez el término “eficiencia” no sea el más adecuado. En todo caso, se trata de la eficiencia en lo referente a la distancia entre lo programado y lo ejecutado.

Por su parte, la eficacia está definida por el impacto de los programas sobre los beneficiarios, resultado que puede cuantificarse por medio de diversas variables, como elevación de la productividad, aumento de la renta, incremento de las posibilidades de conseguir empleo y reintegración social.

Por último, la eficacia social consiste en los efectos sobre un conjunto más amplio que el público directamente beneficiado. Así, se intenta cuantificar en qué medida los programas contribuyen, por ejemplo, a acelerar el desarrollo económico o a consolidar la democracia.

Para evaluar estos indicadores, deben analizarse diversas perspectivas dentro de cada dimensión. En el caso de la eficiencia, tales perspectivas son: focalización de la demanda, focalización del público objetivo, programas de capacitación, entidades ejecutoras, optimización de las inversiones, gestión de los programas estatales de capacitación y de las actividades realizadas en cooperación con organismos de la sociedad civil y, por último, gestión del PLANFOR.

Cada una de las perspectivas de la eficiencia debe tener indicadores específicos. Por ejemplo, en el caso de la focalización de la demanda, la evaluación de la eficiencia debe realizarse a partir del análisis del fundamento de los cursos propuestos, que deberían estar orientados por un análisis de la demanda regional de trabajo. De esa manera, se debería examinar en qué medida los cursos se realizan a partir de estudios de demanda, esto es, a partir de investigaciones encaminadas a identificar las necesidades del mercado de trabajo local o regional.

En el caso de la eficacia, debería evaluarse el impacto económico, social y hasta individual y familiar de los programas, por medio de los siguientes indicadores: mejoría del desempeño en el trabajo, obtención de trabajo (en el caso de los desocupados), mejora en la renta (en el caso de los que ya estaban ocupados), mejoría de las relaciones personales y familiares, mejoría (o no deterioro) de las condiciones de trabajo y, por último, estímulos para continuar la educación o la capacitación.

En lo que respecta a la eficacia social, las evaluaciones deberían tener como eje los indicadores siguientes: consolidación de los procesos de educación profesional e integración de la educación profesional con otras políticas públicas, especialmente con las del mercado de trabajo.

A partir de 2000, se progresó en diversos aspectos conceptuales, lo cual se tradujo en cambios metodológicos importantes. Como ya se ha dicho, se avanzó hacia la configuración de un núcleo común que permitiese un mínimo de comparación y, por esa vía, se dieron pasos hacia la elaboración de indicadores nacionales. Sin embargo, persisten numerosas debilidades en este plano. En primer lugar, el hecho de que en las evaluaciones del PLANFOR se haya seguido utilizando una multiplicidad de indicadores torna poco concluyentes sus resultados. Muchos de los indicadores podrían sintetizarse. He aquí un ejemplo de ello: la focalización de la demanda está vinculada a la investigación sobre las tendencias del mercado de trabajo local y a la planificación de los cursos, y tiene como punto de referencia el comportamiento de la oferta de empleo. Si las investigaciones sobre las tendencias de la demanda de trabajo se llevan a cabo en forma correcta, y si sus resultados, por consiguiente, orientan la oferta de cursos en la dirección apropiada, es dable esperar que tales acciones redunden en una gran colocación de los egresados en el mercado laboral.

Otra debilidad está relacionada con la presencia de muchas variables en cada indicador y con el carácter poco cuantificable –y, por ende, poco útil– de ciertos indicadores. Por ejemplo, una de las variables que se utiliza para medir la eficacia del PLANFOR es la mejoría de las relaciones personales y familiares. En primer lugar, no es fácil entender, como se indicó anteriormente, cuáles son los fundamentos que permiten suponer que un curso de formación profesional puede mejorar las relaciones familiares; por otra, no se sabe muy bien qué significa mejorar las relaciones familiares, que en cualquier caso constituyen algo bastante complejo, porque engloba desde aspectos éticos hasta cuestiones de privacidad.

Una tercera debilidad es la escasa consideración prestada a la experiencia internacional. No está muy claro de dónde nace esa tendencia a no tomar en cuenta todo el saber acumulado en otros países. En el caso de la eficiencia, por ejemplo, se compara la situación anterior con la posterior, pero no se establecen grupos de control, incluso de grupos de control que limitan el sesgo de autoselección, cuando hay una copiosa literatura que da cuenta de las limitaciones de este procedimiento. A pesar de ello, las guías de evaluación del Ministerio de Trabajo y Empleo no propician el uso de los procedimientos validados por la experiencia internacional.

2. El sistema de asistencia financiera para el trabajador desempleado

Como se dijo al comienzo, en Brasil operan dos sistemas de protección financiera del desempleado, el FGTS y el seguro de desempleo. Ahora bien, no hay evaluaciones oficiales de estos sistemas, como sí las hay en el caso del

PLANFOR. Si bien en algunas instituciones académicas financiadas con recursos públicos y cercanas a la burocracia estatal, como es el caso del IPEA, se hicieron investigaciones en esta área, la responsabilidad por los resultados era siempre individual y no institucional, como sucede en el caso del PLANFOR. A continuación se revisan algunos aspectos analizados en esas investigaciones, cuyos resultados están dispersos en diversas publicaciones.

1) La focalización

La focalización de los sistemas de protección del desempleo ha sido un aspecto bastante debatido dentro de un contexto analítico más amplio, en el cual se ha procurado definir el perfil de las personas que se benefician con los recursos destinados por el Estado al área social. En general, se tiende a sostener que el monto de los gastos sociales en Brasil es elevado, de modo que, si existe pobreza, es por deficiencias de la focalización, es decir, porque el grueso de tales recursos se destina a las capas medias y altas de la distribución del ingreso. Dicho en otras palabras, con el mismo gasto social, pero bien focalizado, sería posible reducir significativamente los niveles actuales de pobreza.

Dentro de ese contexto, se debate con asiduidad acerca del monto que se asigna a la protección del desempleado. La conclusión es en buena medida la esperada: los gastos estarían mal focalizados, es decir, no beneficiarían a la población más pobre.⁵⁹ Sin embargo, hay varios argumentos que permiten cuestionar esta conclusión.

En primer lugar, cabe preguntarse si es válido evaluar un programa por un objetivo que no se propone alcanzar. El objetivo del sistema de protección del asalariado cesante no tiene como meta combatir la pobreza, ni reducir la concentración del ingreso. En consecuencia, lo pertinente sería preguntarse si el sistema otorga asistencia financiera a los asalariados en el tránsito de un empleo a otro, y si es eficaz y eficiente en ese sentido.

Por otra parte, debe procederse con mayor cautela cuando se evalúa el funcionamiento del FGTS, pues se trata de un fondo individual, un ahorro obligatorio pagado por los trabajadores y, por tal motivo, no puede asimilarse a un gasto corriente del gobierno.

⁵⁹ Los resultados son en buena medida los esperados porque todo el sistema de protección del desempleado está restringido al mercado formal, mientras que la pobreza está concentrada en el segmento informal del mercado de trabajo. De esa manera, cualquier ejercicio que se haga al respecto va a llegar a conclusiones más o menos obvias.

II) Impacto sobre la duración del vínculo laboral (tasa de rotación)

Hay quienes postulan que el mercado de trabajo brasileño se singulariza por dos factores: primero, por la baja escolaridad de la mano de obra, y, segundo, por los incentivos adversos que provienen del sistema institucional y legal, los cuales refuerzan a su vez los efectos perversos de la baja escolaridad.⁶⁰

El argumento es el siguiente: cuando un asalariado es despedido sin causa justa, tiene derecho a tres flujos financieros: el saldo del FGTS, el seguro de desempleo y la multa. O sea, supuestamente existen incentivos para que el propio trabajador provoque en forma deliberada el despido. Como en Brasil hay un gran mercado de trabajo informal, el despedido, después de recibir los recursos mencionados, podría emplearse en el mercado informal, y, una vez finalizado el plazo para cobrar el seguro, que puede ser de hasta cinco meses, podría volver al mercado formal (obviamente, si consigue empleo).

Así, según esta tesis, al existir elementos que favorecen una mayor rotación, el empleador no invierte en la formación de sus empleados, con lo cual los efectos negativos de la baja escolaridad se verían potenciados por la escasa formación que reciben los trabajadores en el puesto de trabajo, a causa de un sistema legal e institucional que propicia la rotación.

Sin embargo, es posible rebatir estos argumentos desde un punto de vista lógico, pero también desde un punto de vista empírico. En lo que respecta a la consistencia lógica, pueden mencionarse tres elementos.⁶¹ El primero tiene que ver con la calidad del puesto de trabajo. Existe una abundante literatura que establece una correlación entre la duración del vínculo laboral y la calidad del puesto de trabajo. Una empresa que necesita un acervo de capital/hombre sumamente elevado y requiere una formación muy específica, tenderá a retener por más tiempo a los asalariados, sea mediante salarios altos –por ejemplo, salarios de eficiencia–, sea mediante salarios indirectos, como planes de jubilación privados, convenios de salud y otros. El argumento antes citado hace hincapié en la oferta de trabajo, sin tomar en consideración las características del puesto de trabajo.

El segundo punto guarda relación con la lógica de la estrategia del propio asalariado. Provocar deliberadamente el despido no deja de ser peligroso, porque nada asegura que se pueda encontrar otro empleo formal cuando se necesite, como implícitamente supone el argumento anterior.

⁶⁰ José Márcio Camargo, profesor de la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, fue quien popularizó originalmente esa visión crítica del sistema brasileño de protección del desempleado. Véanse, por ejemplo, Camargo (1996), y Amadeo y Camargo (1996). Posteriormente, muchos han replanteado estos argumentos, sin modificarlos en su esencia. Véanse, por ejemplo, Gonzaga (1998), y Paes de Barros, Corseuil y Foguel (2000).

⁶¹ Estas críticas pueden encontrarse en Ramos y Carneiro (1997).

La tercera debilidad lógica tiene que ver con las señales que un trabajador con mucha rotación laboral envía a las empresas, pues mientras más elevada sea aquella, menores serían sus posibilidades de conseguir empleo cuando se da una situación de buenas oportunidades de trabajo.

Por último, en lo que se refiere a los datos empíricos, basta mencionar lo siguiente: en caso de despido injustificado, la multa que el empresario debe pagar sobre el saldo del FGTS aumentó, en virtud de la Constitución Política de 1988, de 10% a 40%. Siguiendo la lógica del argumento antes expuesto, la rotación laboral debería aumentar, dado que se han elevado los incentivos para ello. Sin embargo, en los años noventa la rotación fue menor que en los años ochenta. ¿Cómo explicar ese hecho?

En suma, no parecen válidas las conclusiones acerca del impacto del sistema de protección del desempleado sobre la duración del vínculo laboral y la tasa de rotación.

III) Impactos sobre la eficiencia del mercado de trabajo

En el plano internacional, muchos estudios de índole teórica y empírica sostienen que la existencia de un sistema de protección financiera del desempleado torna más ineficiente el mercado de trabajo. Tal vez la tesis más popular a este respecto sea aquella que relaciona el seguro de desempleo con el salario de reserva, de lo cual cabría concluir que mientras más generoso fuese el sistema de protección, mayor sería la tasa de desempleo. No hay en Brasil muchos estudios en tal sentido y los que existen no son, en general, muy rigurosos. En lo que sigue se pasará revista a algunos de ellos.

- Impacto del seguro de desempleo sobre la tasa de desempleo y la tasa de actividad

Teóricamente, como ya se dijo, la existencia de un seguro de desempleo debería elevar la tasa de desempleo. No obstante, según muestran Chahad y Fernandes (2000), si en Brasil no existiera este seguro, la tasa de desempleo sería mayor, pues de 7,7%, que es la cifra observada, subiría a 8,6%.⁶² Ese resultado, contradictorio con los postulados teóricos, está determinado por el impacto que tiene el seguro sobre la oferta de trabajo. En Brasil, siempre según Chahad y Fernández, el seguro de desempleo lleva a una reducción de 32,6% a 25,9% de la tasa de actividad. O sea, parecería que el seguro, por lo menos en el caso

⁶² Las simulaciones de Chahad y Fernandes fueron realizadas con datos de 1997, provenientes de la encuesta mensual de empleo del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

de Brasil, redundando en una salida del mercado de trabajo, por lo cual, lógicamente, la tasa de desempleo tiende a reducirse.

- Impactos sobre la informalidad

También se sostiene que el sistema brasileño de protección del desempleado tiende a provocar un aumento de la informalidad. Varios son los argumentos en que se apoya esta tesis, de los cuales se mencionará aquí el más intuitivo: se dice, en efecto, que como los individuos que reciben el seguro de desempleo no pueden trabajar en el sector formal durante el lapso en que gozan del beneficio, buscan trabajo, entre tanto, en el sector informal. No obstante, los datos al respecto no son concluyentes. En general provienen de encuestas de hogares que incluyen preguntas sobre el seguro de desempleo. Sin embargo, cuando se realizan los cruces correspondientes, la muestra se reduce tanto que deja de ser representativa. O sea, se trata de una afirmación verosímil desde un punto de vista teórico, pero no suficientemente corroborada por los hechos.

Al margen de todas las dudas presentadas, es difícil entender por qué existen en Brasil dos sistemas paralelos de ayuda financiera. En general, los países optan por un sistema de seguro o por uno de ahorro obligatorio. En Brasil conviven ambos. El seguro de desempleo se instauró en 1986, pero en lugar de sustituir al sistema entonces vigente, el FGTS, se sumó a él. Ello estuvo motivado en su momento por razones políticas, que en lo fundamental carecían de justificación económica. El hecho de que ambos hayan persistido hasta ahora se debe a la imposibilidad, también política, de modificar la situación.

Todas las evaluaciones hechas por académicos cercanos a los gobiernos de los últimos años han sido sumamente críticas con respecto al sistema actual. Sin embargo, muchos de los cambios que propusieron eran políticamente inviables. Por otra parte, es posible identificar un consenso presente en la mayoría de las evaluaciones sobre el seguro de desempleo: a saber, la necesidad de que las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo se articulen entre sí, de tal manera, por ejemplo, que el pago del seguro de desempleo esté condicionado a la asistencia a algún curso de formación profesional y a la incorporación del desempleado en el sistema público de intermediación. Esa articulación, con amplios antecedentes en los países de Europa continental, elevaría la eficiencia y eficacia de estas políticas, al tiempo que atenuaría varios de los efectos perjudiciales denunciados por los críticos del actual modelo de apoyo al desempleado. Por ejemplo, si se obligara al desempleado que percibe el seguro a asistir a un curso de formación, no le sería tan fácil emplearse en el sector informal.

Teniendo a la vista el consenso existente con respecto a la necesidad de alcanzar la mencionada articulación, los gobiernos de los últimos años han procurado avanzar en esa dirección, tendencia que ha sido respaldada por el

Consejo Deliberativo del FAT, donde concurren, como se dijo al comienzo, el gobierno, los trabajadores y los empresarios. La articulación es, sin duda, el único punto en que hay consenso entre las distintas evaluaciones del seguro de desempleo. Por tanto, es la única medida políticamente viable al respecto y, de hecho, ya se están dando pasos para su materialización.

3. La intermediación

A diferencia de las evaluaciones del seguro de desempleo, que estuvieron a cargo de instituciones académicas, la evaluación del proceso de intermediación fue propiciada, en forma similar a lo que ocurrió en el caso del PLANFOR, por una institución estatal, la Secretaría de Políticas Públicas de Empleo (1999), dependiente del Ministerio de Trabajo y Empleo. En el informe de esta secretaría se presentan varios indicadores para evaluar distintas dimensiones de la intermediación, informe que, por su objetividad, capacidad de síntesis, sofisticación y simplicidad de cálculo, debería constituir una referencia obligada en materia de evaluación de políticas públicas en general, y de políticas de intermediación en particular. En la actualidad, el Ministerio de Trabajo y Empleo divulga periódicamente esos indicadores en sus informes sobre las actividades realizadas en el ámbito del FAT. Antes del mencionado informe de 1999, había en el país muy pocos antecedentes sobre evaluación en materia de intermediación, y las investigaciones contratadas posteriormente por ese ministerio en la comunidad académica no añadieron mucho a esos escasos antecedentes.⁶³ En consecuencia, en lo que sigue se analizarán únicamente los indicadores de la evaluación realizada por la Secretaría de Políticas Públicas de Empleo y los resultados obtenidos.

Los datos provienen de la información proporcionada por las oficinas estatales del SINE y el Catastro General de Empleados y Desempleados (CAGED), registro administrativo del propio Ministerio de Trabajo y Empleo, que consigna las contrataciones y despidos ocurridos mensualmente en el mercado formal de trabajo.

Las variables de análisis son las siguientes:⁶⁴

- Los admitidos: individuos contratados en un período determinado.
- Los despedidos del sector formal.
- Los inscritos en las oficinas estatales del SINE.

⁶³ Entre los pocos antecedentes académicos no contratados por ese ministerio podemos citar los contenidos en Ramos y Springer de Fretias (1998).

⁶⁴ En la construcción de las variables y los indicadores, la referencia es el CAGED, o sea, el sector formal. Sin embargo, para no cansar al lector, no se dirá contratados en el sector formal, sino simplemente contratados.

–Los encaminados, esto es, los individuos que estaban inscritos en las oficinas del SINE y fueron dirigidos hacia un empleo.

–Los colocados, es decir, los individuos que, habiendo estado inscritos en las oficinas del SINE, fueron encaminados hacia un empleo y posteriormente contratados.

–Las oportunidades de empleo (puestos de trabajo) ofrecidas en las oficinas del SINE.

La evaluación propuesta construyó cuatro dimensiones: productividad, eficacia, eficiencia y efectividad, dentro de las cuales se definieron los siguientes indicadores:

- Productividad

–Número de trabajadores colocados por funcionario

Se trata, lógicamente, de una productividad física, pues no toma en cuenta los costos. En este indicador pueden influir factores tales como capacidad técnica y motivación de los funcionarios, coyuntura del mercado de trabajo y logística. Dada esa multiplicidad de factores, es difícil establecer el origen de las diferencias entre las regiones.

- Eficacia

–Encaminados/oportunidades de empleo en el SINE

Con este indicador se intenta establecer en qué medida se aprovechan las oportunidades de empleo registradas en el SINE, aunque también se lo puede entender como la medida en que el SINE es capaz de poner a disposición de las empresas la fuerza laboral existente para satisfacer sus necesidades de mano de obra.

–Colocados/oportunidades de empleo en el SINE

Es éste un indicador muy importante: con él se pretende determinar en qué medida las oportunidades de empleo que ofrecen las empresas a los desempleados por intermedio de las oficinas del SINE son efectivamente aprovechadas. Desde otra perspectiva, se puede decir que es un indicador de satisfacción de las necesidades de mano de obra de las empresas a través de los servicios del SINE.

–Oportunidades de empleo/inscritos

Este cociente indica en qué medida el SINE puede ser atractivo para los asalariados. La magnitud de esta relación puede ser una aproximación a la probabilidad de empleo para un inscrito. Un bajo coeficiente afectará la importancia que tiene el SINE en la perspectiva de los trabajadores como espacio de colocación e intermediación.

–Encaminados/inscritos

Esta relación indica en qué medida el SINE eleva la probabilidad de encontrar trabajo, es decir, si el SINE es un buen o mal instrumento de colocación.

–Colocados/encaminados

Este indicador cuantifica en qué medida los encaminados hacia un puesto de trabajo son efectivamente contratados.

- Eficiencia

–Costo por colocado

Este indicador, si bien es necesario, tiene una serie de limitaciones, ya que el financiamiento de la intermediación se basa en una compleja fórmula del cálculo de la transferencia federal.

- Efectividad

–Inscritos/despeditos

Es posible entender este indicador como una forma de medir el atractivo que ejerce el SINE sobre los trabajadores, especialmente entre aquellos que habían perdido un empleo formal.

–Puestos de trabajo ofrecidos en el SINE/admitidos

Es un indicador similar al anterior pero referido a las empresas. O sea: en qué medida las empresas, cuando necesitan personal, recurren al SINE para encontrar al candidato adecuado.

–Colocados/admitidos

Es un indicador de la participación del sistema público en la intermediación. La relación colocados/admitidos indica el porcentaje de las personas que fueron contratados gracias a la acción del sistema público de empleo.

Los indicadores recién presentados son parámetros de eficacia y eficiencia interna de las actividades de intermediación. Resultan muy útiles para dar a conocer a los gestores de política la calidad del programa y orientarlos acerca de la necesidad o la conveniencia de introducir cambios en su diseño. Sin embargo, no están relacionados con la evolución del mercado de trabajo. La pregunta que cabe plantearse aquí es en qué medida un trabajador que recurre a la intermediación encuentra trabajo de manera más rápida, es decir, hasta qué punto la intermediación aumenta las posibilidades de encontrar trabajo formal.

El impacto de la intermediación sobre el funcionamiento del mercado de trabajo fue explorado por una investigación encomendada por el Ministerio de Trabajo y Empleo (FIPE/IPEA, 2000). Los resultados no fueron muy alentadores. En solo dos de las seis regiones metropolitanas cubiertas por la encuesta mensual de empleo, esto es, en las de Salvador y Belo Horizonte, los individuos que recurrieron a algún servicio de intermediación anotaron una mayor probabilidad de estar ocupados; además, el impacto fue mayor en el caso del empleo formal. La conclusión de los autores del estudio fue que la intermediación no es

estadísticamente significativa con respecto a la probabilidad de encontrar empleo, aunque sí parece serlo en lo que concierne a la calidad del empleo encontrado, es decir, su grado de formalidad.

4. Evaluación de los programas de crédito para las microempresas y pequeñas empresas: el PROGER y el PRONAF

La evaluación del PROGER, propiciada por el Ministerio de Trabajo y Empleo con recursos del FAT, fue llevada a cabo por órganos externos a ese ministerio, siguiendo las pautas de aquella realizada en el caso del PLANFOR. Hubo algunas evaluaciones regionales,⁶⁵ pero la principal, de alcance nacional, fue desarrollada por el Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE) en 1998.

El IBASE suscribió un convenio de cooperación con institutos de investigación de diversas regiones, convenio que abarcaba ocho estados y la región metropolitana de São Paulo. La evaluación duró un año, período en el cual se entrevistó a beneficiarios y se hizo investigación en terreno. Se relevaron datos sobre numerosas variables, entre ellas ocupación conservada y aumento en la ocupación; características de la ocupación (formal, informal y otras); tipo de establecimiento (propio, arrendado y otros); monto del financiamiento; escolaridad de los beneficiados; sexo y raza; edad; ingreso; entrenamiento recibido, y obstáculos para ampliar los negocios.

Entre los hallazgos de la evaluación, cabe destacar la falta de integración de las diferentes actividades entre sí. Por ejemplo, a pesar de los esfuerzos de las autoridades, las líneas de crédito estaban poco articuladas con otras tareas. Solo 23% de los beneficiados con créditos del PROGER había recibido capacitación. Otro aspecto discutible fue la composición de las personas beneficiadas en ciertos estados. Por ejemplo, en Río de Janeiro, 60% de los beneficiarios tenían educación superior. En general, ese grupo poblacional no forma parte del público objetivo definido en las políticas del mercado de trabajo de Brasil.

Aparte de esas debilidades puntuales, la casi totalidad de los indicadores revelan avances, lo que llevó a los encargados del IBASE a concluir que, a pesar de la necesidad de introducir algunos cambios, los proyectos evaluados habían arrojado resultados positivos.

Es posible identificar dos puntos débiles en las evaluaciones que se hicieron de los programas de crédito para las microempresas y pequeñas empresas. El primero se refiere a la inexistencia de grupos de control: como ya se ha dicho, si

⁶⁵ Véase, por ejemplo, Araujo, Alves de Lima y Ramos de Souza (2001).

no existe un parámetro de comparación, no se puede concluir nada sobre el impacto de un proyecto. Por ejemplo, en la evaluación del IBASE se sostiene que la aplicación del PROGER permitió crear 100.000 nuevas ocupaciones, número al que se llegó al sumar las nuevas ocupaciones identificadas en las empresas beneficiadas con líneas de crédito. El problema es cómo saber que esas ocupaciones fueron producto del PROGER o del PRONAF, pues sin un grupo de control no es posible determinarlo. De igual forma, no se puede establecer cuál es el efecto de peso muerto, es decir, los empleos que se hubiesen creado de todas formas aun si no se hubiese aplicado el programa. En suma, el atribuir todos los empleos al programa no es más que una conjetura.

El segundo punto débil, que guarda alguna relación con el primero, se refiere a los juicios de valor emitidos en los estudios. Por ejemplo, se sostiene que el financiamiento medio necesario para crear una nueva ocupación, equivalente a 7.083 reales, constituye un "hecho positivo" (IBASE, 1998, p. 81). La pregunta es obvia: ¿cuál es la base de comparación que permite llegar a esa conclusión?

Lógicamente, estos dos puntos están relacionados entre sí. Al no existir un parámetro de comparación, no es posible evaluar positiva o negativamente un programa. Así pues, se está aquí frente a un problema idéntico al señalado en el caso del PLANFOR: la ausencia de grupos de control.

C. Conclusiones

Cuando se intenta hacer un balance acerca de las políticas del mercado de trabajo aplicadas en Brasil, así como sobre las evaluaciones correspondientes, aparecen claramente tres tendencias. La primera está vinculada al avance, cuantitativo y cualitativo, que tuvo lugar en Brasil en materia de políticas de empleo durante los años noventa. A partir de mediados de esa década, se observó en el país una verdadera revolución en las formas de intervención en el mercado de trabajo.

La segunda se refiere al hecho de que cada vez se percibe con mayor claridad la necesidad de evaluar las políticas públicas, para que sus resultados sirvan como insumo para la reformulación de estas últimas. El Ministerio de Trabajo y Empleo, y especialmente el PLANFOR, fueron pioneros en esta esfera. Las evaluaciones son hoy práctica corriente en la administración pública brasileña. No lo era a mediados de los años noventa, cuando se tomaron las primeras iniciativas en el área de las políticas del mercado de trabajo.

La tercera tendencia, vinculada a los aspectos técnicos de las evaluaciones, es la que inspira mayores reservas, entre las que cabe destacar las siguientes:

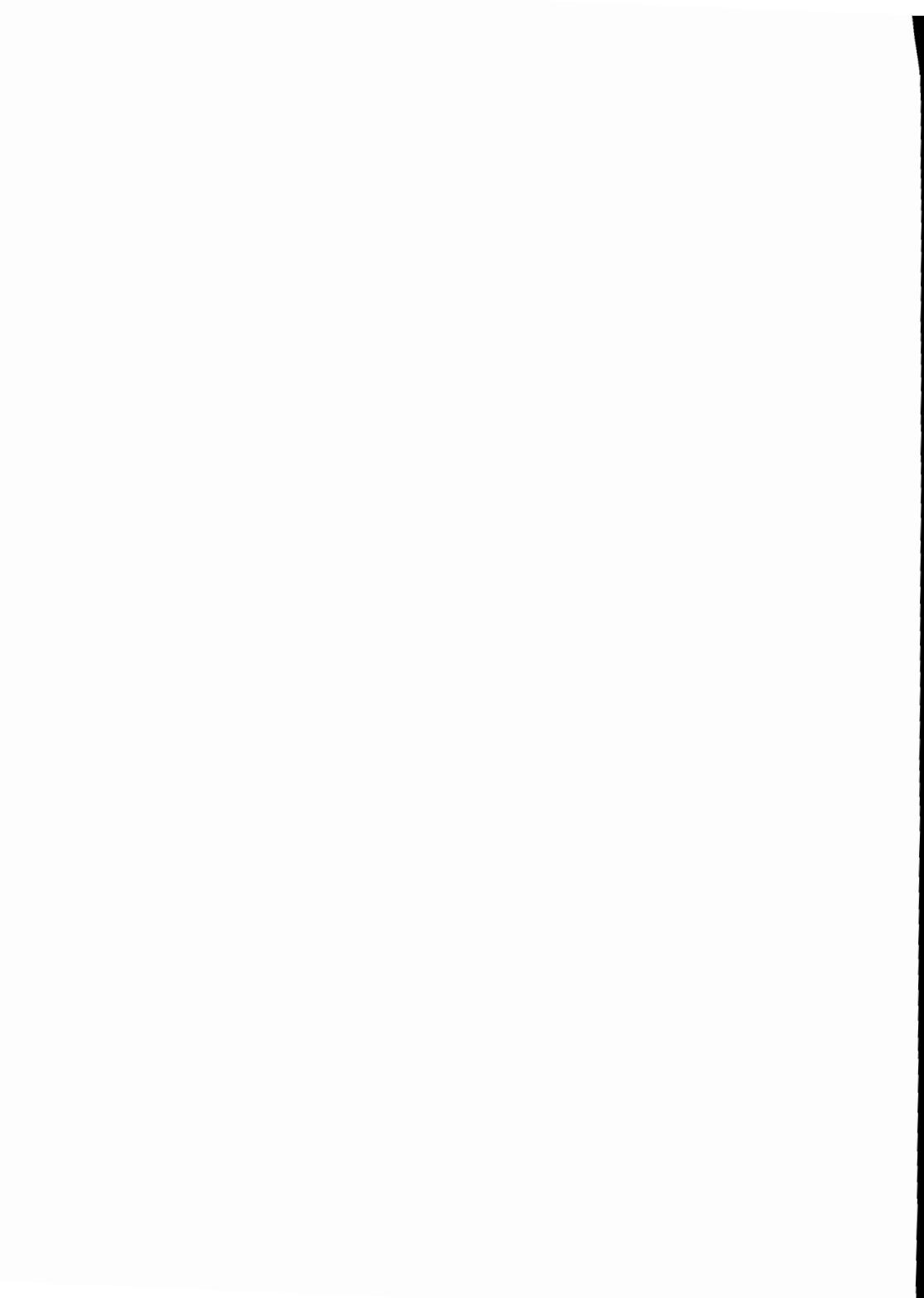
en primer lugar, no queda claro por qué se hizo mención solo en forma marginal de las experiencias internacionales. Las prácticas de los países de la OCDE, a pesar de la abundante literatura al respecto, parecen haber sido pasadas por alto. En ese sentido, es ilustrativo leer extensos documentos sobre la evaluación de la formación profesional en cuyas referencias bibliográficas no hay ninguna mención de tales experiencias.

El segundo punto débil se basa probablemente en esa misma falta de referencia al conocimiento internacional. En la inmensa mayoría de los casos, las evaluaciones son muy simples y se reducen a hacer análisis descriptivos de los programas, a comparar lo programado con lo realizado, evaluar los procesos, o a trazar un perfil de los egresados, por sexo, raza y otros rasgos. Las más sofisticadas calculan el impacto del programa mediante la comparación, dentro del mismo grupo beneficiario, entre la situación de ciertas variables, como renta y ocupación, antes y después del programa. En la literatura al respecto se muestra lo inadecuado de ese procedimiento. De esa forma, la inmensa mayoría de las evaluaciones sencillamente no sirve para cuantificar el impacto de los proyectos, y la parte útil de éstas se limita a los aspectos gerenciales y de proceso.

El tercer punto que es posible calificar de débil está asociado al carácter subjetivo y excesivamente ambicioso de muchos de los indicadores. Esta crítica es particularmente válida en el caso del PLANFOR. No parece pertinente proponer como objetivos de un programa de formación profesional la mejora de las relaciones personales y familiares, la consolidación de la democracia, el aumento de la autonomía de los individuos, y otras tareas semejantes. Con todo, independientemente de lo dudoso de esos objetivos, el problema consiste en determinar en qué medida se cumplen.

La cuarta debilidad surge de la cantidad de indicadores y variables. En ciertos casos son tan numerosos, que el individuo que analiza queda perplejo y confuso. Esta característica se ve reforzada por el tipo de evaluación que se hace de esas variables (mucho/poco; sí/más o menos/no). En la medida en que no existe posibilidad de agregación, no queda muy claro cuál puede ser el criterio para elaborar un indicador de síntesis.

Como balance final, cabe afirmar que lo más positivo radica en el convencimiento generalizado de que las políticas públicas deben ser evaluadas por entidades externas, independientes del aparato del Estado. Por otra parte, la principal debilidad reside en los aspectos técnicos de las evaluaciones.



Capítulo V

Chile: entre los programas de emergencia y el fomento del empleo productivo

GUILLERMO GARCÍA-HUIDOBRO

En los inicios de las políticas públicas orientadas hacia el mercado de trabajo, se identificó el empleo como un problema asociado más a la oferta que a la demanda de recursos humanos, por lo cual, en vista de los bajos niveles de desempleo abierto, tales políticas se centraron más en la capacitación que en la generación directa de empleo.

Si bien la intervención pública en materia de recursos humanos se remonta en Chile a 1922, cuando la Escuela Postal Telegráfica del Servicio de Correos y Telégrafos inició sus actividades de capacitación de mano de obra, el desarrollo institucional chileno en materia de capacitación y empleo adquirió fuerza recién después de la segunda guerra mundial. Así como se entendió que la educación primaria debía ser obligatoria y gratuita, los actores sociales convinieron tácitamente en que la capacitación debía ser brindada por el Estado también en forma gratuita. Se partía de un diagnóstico sobre los recursos humanos del país conforme al cual éstos evidenciaban carencias tanto en el ámbito de la educación formal como en el de la capacitación y la formación profesional.

De esa manera, en 1950, la Universidad Técnica del Estado comenzó a impartir cursos de capacitación para adultos. Luego, en 1955, se creó el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), como organismo dependiente de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), con el propósito de poner en práctica un convenio de cooperación técnica suscrito en 1951 entre los gobiernos de Chile y los Estados Unidos.

A raíz de las recomendaciones de la Comisión Nacional para el Estudio de la Formación Profesional, el SERCOTEC organizó en 1960 el Departamento de Formación Profesional. Seis años más tarde, la CORFO creó el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP), con el objeto de resolver el problema de escasez de mano de obra calificada. Este instituto, que dependía de la CORFO, controlaba en forma centralizada las actividades de capacitación, proveyendo directamente los diferentes programas, y se concentraba en la formación de personal sin calificación o de nivel medio de calificación y en cursos de formación básica.

Durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970), se iniciaron diversas reformas estructurales, que luego se profundizaron y ampliaron en el curso de los 1.000 días del gobierno del presidente Salvador Allende (1970-1973), lo cual precipitó el quiebre político institucional que culminó con el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973. A partir de fines de aquel año, con el objeto de restaurar los equilibrios macroeconómicos, se aplicó una política de estabilización económica denominada tratamiento de shock, que estuvo acompañada del inicio de nuevos y profundos cambios estructurales.

Para compensar el efecto que estas políticas estaban produciendo sobre el nivel de empleo, en 1975 se instauró el Programa de Empleo Mínimo (PEM), que básicamente consistía en la entrega de un subsidio de cesantía, mediante la contratación directa de trabajadores cesantes por parte del sector público, con remuneraciones que representaban alrededor de 33% del salario mínimo de la época. A raíz de la crisis de 1982, se abrió un nuevo plan de empleo de emergencia, denominado Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH). En 1983, en el momento más profundo de la crisis de desempleo, los programas PEM y POJH llegaron a subsidiar a 502.808 personas, cifra que representaba cerca de 15% del empleo de ese año.

En 1976, siempre dentro de ese período de profundas medidas de estabilización económica y ajustes estructurales, se creó el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), como parte del Estatuto de Capacitación y Empleo, en reemplazo del Instituto Laboral y de Desarrollo Social, el Servicio Nacional de Empleo y el Fondo de Educación Sindical. El SENCE es un organismo técnico del Estado, con personalidad jurídica de derecho público, que opera en forma descentralizada y se relaciona con el gobierno a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. A partir de ese momento, el Estado pasó de una condición de operador directo en la formación laboral de adultos, a una función de regulador y cofinanciador de las actividades de capacitación demandadas por las empresas, actividades que serían ejecutadas por entidades privadas denominadas organismos técnicos de ejecución.

Durante los años noventa, en Chile se registraron las tasas de crecimiento económico más elevadas y las tasas de desempleo más bajas de su historia. El PIB creció a una tasa promedio anual de 7%, lo cual permitió duplicar en diez años el producto alcanzado en la década anterior. El desempleo abierto, que en los años ochenta había llegado a cifras récord, superiores al 30%, se redujo a menos de 5%. El elevado crecimiento económico, junto con una situación de casi pleno empleo, permitió que el salario mínimo y el salario promedio se recuperaran hasta sobrepasar los niveles de la década de 1960. Al mismo tiempo, los precios tendieron a estabilizarse.

En ese marco de crecimiento dinámico y de estabilidad de precios, se temió que pudiesen surgir problemas de escasez de mano de obra. Por ello, dentro de las políticas públicas del mercado de trabajo, se prestó particular atención a las actividades de capacitación, con el doble propósito de elevar la productividad y fortalecer la competitividad internacional de la economía del país. Las políticas públicas se centraron, a la vez, en iniciativas tendientes a mejorar la empleabilidad en ciertos nichos donde prevalecían altas tasas de desempleo, no obstante haberse alcanzado una baja tasa de desocupación agregada. En ese contexto, cabe destacar la creación, en 1991, del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), como servicio público descentralizado con presencia en todo el país, que tenía y tiene por objetivo financiar total o parcialmente planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, algunos de los cuales están específicamente orientados hacia el mercado de trabajo, en lo referido a la creación de empleo y la capacitación.

Hacia 1997 se introdujeron importantes modificaciones en el Estatuto de Capacitación y Empleo, conducentes, por una parte, a mejorar la focalización de las subvenciones entregadas a las empresas y a los trabajadores de menores recursos y, por otra, a flexibilizar los programas públicos de capacitación, a fin de que pudiesen atender nuevas demandas, tales como la reconversión laboral, la formación profesional en oficios, y la concesión de becas individuales de capacitación. Asimismo, se modificó el régimen de franquicias tributarias imperante y se creó el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), para financiar actividades de esa índole entre los sectores de mayor vulnerabilidad laboral, tales como cesantes, personas que buscan empleo por primera vez, trabajadores dependientes o independientes de baja calificación laboral, jóvenes de escasos recursos y mujeres jefas de hogar. También estaba contemplado en ellas lo relativo a la reconversión laboral.

A partir de 1999, en el contexto de una recesión económica y un aumento del desempleo, volvieron a introducirse en Chile programas de creación de empleo, semejantes a los planes de emergencia aplicados en los años ochenta en diferentes países de la región, esta vez con remuneraciones en torno al salario mínimo, programas que debían ser coordinados por las municipalidades y las autoridades regionales. Hacia fines de 2001, como resultado de una evaluación a fondo de los programas estatales de creación directa de empleo, se llegó a la conclusión de que, en adelante, debían combinarse en este plano los esfuerzos públicos y los privados. Como consecuencia de ello, en 2002 se creó el Programa Pro Empleo, liderado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en virtud del cual se entregaba a las empresas privadas una subvención para la contratación de mano de obra y la realización simultánea de actividades de capacitación. Ese mismo

año se instauró el seguro de cesantía, que pasó a ser la primera política pública pasiva aplicada en Chile en materia laboral, cuyo objetivo es proteger al trabajador cesante y apoyarlo en la búsqueda de una nueva ocupación.

A continuación se presentan con algún detalle las políticas del mercado de trabajo aplicadas desde los años noventa en adelante y las experiencias de evaluación correspondientes.

A. Las políticas del mercado de trabajo

El Estado puede intervenir en el mercado de trabajo a través de tres grandes vías: las políticas de empleo, las políticas del mercado de trabajo y las políticas laborales. Esta sección se refiere fundamentalmente a las políticas del mercado de trabajo. Éstas pueden clasificarse en activas, entre las que figuran principalmente la capacitación, la intermediación y la creación directa de empleo, y en pasivas, donde ocupa un lugar predominante el citado seguro de cesantía.⁶⁶ En lo que sigue se pasará revista, primero, a las diferentes modalidades de políticas activas, para concluir con el seguro de cesantía.

1. Capacitación para el mercado de trabajo

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social actúa en Chile como ente rector de la política laboral en su expresión más amplia, en todo lo que atañe a la protección y promoción de los recursos laborales del país. Por intermedio del SENCE, y en colaboración con empleadores y trabajadores, el ministerio desarrolla las políticas públicas de capacitación y formación profesional de recursos humanos. La capacitación se ha materializado a través de dos grandes vertientes: el sistema de franquicia tributaria y los programas financiados por el FONCAP.

1) Capacitación por medio del régimen de franquicia tributaria

Éste es uno de los programas del mercado de trabajo de más amplia cobertura en Chile. En 2001, por ejemplo, benefició a 756.080 trabajadores,⁶⁷ con una inversión total cercana a 120 millones de dólares. La franquicia favorece a las

⁶⁶ Para un análisis de las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo, véase Martín (1998).

⁶⁷ El número de trabajadores beneficiados en 2001 representaba casi 13% de la fuerza de trabajo correspondiente al trimestre junio-agosto de ese año, es decir, 5.863.000 trabajadores. Desde 1977, año en que se capacitó a 22.640 trabajadores, hasta 2001, se ha capacitado a 6.654.871 trabajadores.

empresas⁶⁸ que han invertido en capacitación, en el sentido de que les permite descontar de su tributación hasta 1% del gasto en remuneraciones si han capacitado a sus trabajadores por el equivalente de ese monto, de acuerdo con las disposiciones del Estatuto de Capacitación y Empleo. Las empresas pueden realizar la capacitación en forma interna o externa, mediante la contratación de los servicios de los organismos técnicos de capacitación autorizados y evaluados por el SENCE, o por medio de organismos técnicos intermedios de capacitación.

La franquicia tributaria puede aplicarse según dos modalidades, una referida a la capacitación realizada antes del contrato laboral, y la otra a la capacitación otorgada después del contrato. En el primer caso, se suscribe un contrato de capacitación cuya vigencia no puede exceder de dos meses; y la capacitación se puede realizar solo una vez en un año calendario. En el segundo caso, se subvenciona la capacitación realizada hasta tres meses después del término del vínculo laboral, lo cual debe comunicarse al SENCE antes de finalizar el contrato. Por otra parte, la capacitación puede ser impartida a trabajadores cuya última renta no sea superior a 25 unidades tributarias mensuales (UTM).⁶⁹

Existe también una franquicia preferencial para microempresas y pequeñas empresas, a la cual pueden postular aquellas unidades en que el 1% de la masa salarial imponible sea inferior a 13 UTM. Las empresas están autorizadas para descontar anualmente hasta esa suma por concepto de capacitación, y pueden asimismo optar, por intermedio del FONCAP, a una subvención directa, por un máximo de 26 UTM.

Otra modalidad de subvencionar la capacitación es la contratación de aprendices. Conforme a esta modalidad, se entrega a las empresas una bonificación equivalente a 40% del ingreso mínimo mensual por aprendiz y se financia la enseñanza relacionada por un monto de hasta 10 UTM. La duración máxima del contrato es de dos años, y el financiamiento se otorga por un plazo máximo de un año.

Dada la eficacia demostrada por este programa, recientemente se intentó hacer extensivos sus beneficios a trabajadores que estuviesen desempleados, como un medio de contribuir a la creación de puestos de trabajo. Para ello se otorgó el beneficio de la franquicia tributaria a aquellas empresas que empleasen trabajadores y les dieran capacitación sobre la base del llamado precontrato de trabajo. En lo esencial, este mecanismo consiste en lo siguiente: si las empresas quedan

⁶⁸ Específicamente, la franquicia se aplica a aquellas empresas clasificadas por el Servicio de Impuestos Internos (SII) como contribuyentes de primera categoría en la Ley de Impuesto a la Renta, sea que tributen por renta efectiva o renta presunta, o que estén exentas de pago por pérdida de ejercicio. La ley las faculta para hacer uso de la rebaja tributaria o recuperar lo invertido en capacitación.

⁶⁹ La UTM tiene actualmente un valor de 29.127 pesos, lo que equivale, al cambio observado de 710 pesos por dólar, a 41 dólares.

satisfechas con el rendimiento exhibido por el trabajador precontratado durante el período de capacitación, en el sentido de que ha adquirido las destrezas esperadas, lo contratan en un puesto de trabajo regular. De este modo, la franquicia tributaria ya no cubre solo a trabajadores con empleo en las empresas, sino también a aquellos desocupados que estén postulando a un puesto de trabajo en establecimientos que pueden acceder a la mencionada franquicia.

II) Capacitación financiada por el FONCAP

La segunda vertiente de las actividades de capacitación propiciadas por el SENCE está representada, específicamente, por los programas financiados por el FONCAP,⁷⁰ que asigna sus recursos a las ocho grandes áreas de acción del SENCE:

- Subvenciones directas para las microempresas y pequeñas empresas⁷¹
- Programa de Reversión y Reinserción Laboral⁷²
- Contratos de aprendizaje para jóvenes⁷³
- Programa de Becas de Capacitación⁷⁴
 - Programa para Mujeres Jefas de Hogar
 - Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes, conocido como Programa Chile Joven
 - Reentrenamiento para trabajadores perceptores del salario mínimo
 - Apoyo a iniciativas de empleo en el programa Chile Barrio

⁷⁰ El FONCAP recibe un financiamiento anual fijado por la Ley del Presupuesto.

⁷¹ La subvención consiste en el financiamiento directo de la capacitación, cuya entrega está sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos por parte del establecimiento. Entre 1995 y 2001, se benefició por esta vía a 44.507 trabajadores.

⁷² Orientado a la reversión laboral de trabajadores que pierden su empleo por privatizaciones, o a la reinsertión laboral de trabajadores cesantes por reversiones productivas o reingenierías de establecimientos productivos del sector privado. Entre 1995 y 2001, se benefició por este medio a 7.734 trabajadores.

⁷³ Los contratos de aprendizaje rigen para jóvenes de hasta 21 años contratados por las empresas. El FONCAP otorga a éstas una bonificación mensual equivalente a 40% de un ingreso mínimo mensual por aprendiz durante los primeros 12 meses, y una bonificación adicional de 10 UTM por aprendiz, por una sola vez, para financiar los costos de la enseñanza relacionada. Esta última consiste en el conjunto de actividades ejecutadas fuera del puesto de trabajo, destinadas a impartir conocimientos y desarrollar habilidades directamente relacionadas con la ocupación u oficio y a fomentar valores y actitudes aplicables al trabajo, que se imparten en forma complementaria durante la formación del aprendiz. Entre 1988 y 1997 se suscribieron 5.616 contratos de aprendizaje.

⁷⁴ Destinadas a sectores sociales de escasos recursos y con problemas de inserción laboral, con el objetivo de mejorar sus competencias laborales y facilitarles el acceso a un empleo o actividad de carácter productivo.

- Programa Ordinario de Becas⁷⁵
- Programa de Becas Regionales
- Programa Especial de Jóvenes
- Programa Extraordinario de Becas de Capacitación⁷⁶
 - Trabajadores agrícolas temporeros
 - Personas con discapacidad
 - Pescadores artesanales
 - Portuarios eventuales
 - Tripulantes eventuales
- Estudios, investigaciones, actividades experimentales de capacitación, además de otras acciones destinadas al perfeccionamiento y modernización del Sistema Nacional de Capacitación
- Capacitación en el extranjero de trabajadores o instructores laborales⁷⁷

Los programas sociales del SENCE se iniciaron en 1991, con la capacitación laboral de jóvenes a través del Programa Chile Joven. En 1992 se agregó el programa de capacitación de mujeres jefas de hogar y, durante la segunda mitad de la década de 1990, se fue incorporando de manera sucesiva la mayoría de los programas recién mencionados, hasta que, en 2000, terminaron por sumarse el programa de becas individuales y el de generación de empleo. Cabe mencionar que los programas sociales del SENCE son financiados desde 1998 por el FONCAP, bajo diversas modalidades de becas.

Entre 1990 y 1998, el desempleo abierto se redujo de 328.000 a 290.000 personas, con lo que pasó a representar solo 5% de la PEA. En consecuencia, se decidió concentrar en forma preferente los programas sociales del SENCE en aquellos grupos que se hallaban en situación laboral más desventajosa, es decir, entre aquellos en que prevalecían elevadas tasas de desempleo abierto y de subempleo. De todos estos programas, el más exitoso ha sido el Programa Chile

⁷⁵ Es un programa que se lleva a cabo en todo el país y que corresponde a las necesidades de capacitación que surgen en cada región. Las acciones son recogidas por las direcciones regionales del SENCE y los cursos se imparten a través del Programa Nacional de Capacitación. Beneficia a individuos mayores de 25 años que estén desocupados e inscritos en la Oficina Municipal de Información Laboral. Los beneficiarios pueden ser microempresarios o trabajadores de microempresas. Durante la fase de experiencia laboral, éstos reciben un subsidio de práctica laboral, excepto aquellos que poseen un contrato fijo. Tipos de cursos: soldadura al arco eléctrico y oxicorte; operador de maquinaria pesada; higiene y sanidad de ganado caprino; manejo de ganado lechero; conservación de forraje; cultivo de hortalizas bajo plástico; banquetería y repostería.

⁷⁶ Destinadas a la ejecución de acciones de capacitación y formación para personas de zonas o localidades específicas del país que las requieran por circunstancias especiales. Hasta el año 2001, se benefició por este medio a 412.933 personas.

⁷⁷ El funcionamiento de esta área no ha contado hasta la fecha con el presupuesto correspondiente.

Joven, que entre 1991 y 2001 benefició a 164.455 personas. A continuación se lo examinará con mayor detalle, y después se hará una breve mención de los programas restantes.

- El Programa Chile Joven

El objetivo de este programa consiste en incrementar la probabilidad de inserción laboral de los jóvenes pertenecientes a familias de bajos ingresos que enfrenten dificultades de integración económica y social, meta que se persigue por medio de actividades tales como formación para el trabajo, capacitación en oficios, y experiencia laboral en las empresas. Pueden acceder a él jóvenes de ambos sexos, pertenecientes a los estratos indicados, preferentemente de 18 a 24 años de edad, que estén fuera del sistema educacional formal, con excepción de la enseñanza impartida en horario vespertino y nocturno, que hayan egresado de la enseñanza media o desertado de ésta. Los jóvenes deben estar desocupados, subempleados o inactivos, y deben mostrar deseos de trabajar. Reciben, como beneficios, cursos gratuitos, subsidio diario para alimentación y movilización, seguro contra accidentes personales, un conjunto de herramientas y materiales, y, al final del programa, un certificado del SENCE y del organismo de capacitación.

El programa opera conforme a tres modalidades: entrenamiento y experiencia laboral en las empresas; habilitación para el trabajo independiente o la creación de microempresas, y aprendizaje alternado.

La primera modalidad consiste en una combinación de cursos de capacitación, en los que se da un entrenamiento básico o de semicalificación, y de práctica laboral posterior en una empresa formal. Los cursos, que tienen un máximo de 25 alumnos, duran en promedio 250 horas cronológicas; la práctica laboral, por su parte, es de tres meses. Los cursos, esto es, la fase lectiva, están compuestos a su vez por dos elementos: formación para el trabajo y capacitación en un oficio. Como dice su nombre, el objetivo fundamental del primero es desarrollar en el joven competencias básicas para el trabajo, pero en él se hace hincapié, al mismo tiempo, en aspectos conductuales, en el entendido de que ello facilita la inserción y la permanencia de los jóvenes en las empresas. Merced al segundo elemento, la capacitación en un oficio, el joven adquiere las competencias laborales necesarias para desempeñarse en un oficio determinado, en un nivel de semicalificación. Los jóvenes se insertan en las empresas por medio de la práctica laboral o de un contrato individual de trabajo, de plazo fijo. La duración mínima de esta etapa es de tres meses, en jornada completa.

En cuanto a la segunda modalidad, se ofrece a los jóvenes que desean trabajar por cuenta propia o crear una microempresa, que puede ser agrícola o forestal. Los cursos correspondientes contemplan capacitación técnica,

capacitación en gestión o ambas. En conjunto, los cursos se extienden entre un mínimo de 60 y un máximo de 250 horas cronológicas.

Los jóvenes que asisten a estos cursos están inscritos, además, en programas del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el cual les brinda apoyo financiero y asistencia técnica para que desarrollen proyectos productivos. De esa manera, la capacitación que reciben responde a las necesidades específicas de estos proyectos, según su grado de avance.

Hasta 1998, los cursos tenían un máximo de 25 alumnos, y se permitía la participación de adultos jóvenes –de hasta 30 años– en calidad de beneficiarios. Sin embargo, con la modalidad actual de becas, no es necesario dictar cursos, pues cada persona tiene la posibilidad de organizar su capacitación, con la opción de asistir a cursos básicos –por un total de 300 horas– o de larga duración, de hasta 700 horas.

Por último, en el aprendizaje alternado se combina un plan de enseñanza relacionada en aula, que es desarrollado por un organismo capacitador, con el entrenamiento práctico en una empresa. El plan de enseñanza relacionada tiene una duración que varía entre 240 y 420 horas cronológicas. El entrenamiento en las empresas dura entre 6 y 12 meses. Los jóvenes se incorporan a estas últimas mediante contratos de aprendizaje o contratos de trabajo de plazo fijo. El FONCAP financia los programas especiales para jóvenes y la ejecución de los planes de aprendizaje.

- Otros programas sociales financiados por medio de becas⁷⁸

Tal como se indicó más arriba, en los años noventa se desarrolló, además de Chile Joven, un amplio conjunto de programas sociales, que corresponden a las otras siete áreas de acción del SENCE antes mencionadas. Los programas atienden a grupos específicos, tales como mujeres jefas de hogar o de escasos recursos; trabajadores que perciben ingresos cercanos al salario mínimo; trabajadores agrícolas; personas con discapacidad, tripulantes eventuales, pescadores artesanales, trabajadores portuarios eventuales y aprendices.

Según se advierte, el objetivo común de estos programas es aliviar el problema de desempleo de grupos particularmente vulnerables, sea por su condición de sexo, edad, nivel de escolaridad o ingresos; sea porque las ramas de actividad en que están insertos presentan problemas estructurales de empleo (agricultura y pesca artesanal), o porque ofrecen condiciones de contratación precarias (trabajadores eventuales) o están experimentando profundos ajustes estructurales (reinserción y reconversión laboral).

⁷⁸ Para una descripción detallada de estos programas, véase García-Huidobro (2002).

Como beneficios, se ofrecen en general cursos gratuitos, más un subsidio diario para alimentación y movilización, y seguro contra accidentes personales. Por otra parte, en algunos casos, según la naturaleza del programa, se proporciona a cada beneficiario un conjunto de herramientas y materiales. Al término del curso se otorga un certificado del SENCE y del organismo capacitador.

En la mayoría de estos programas, la capacitación consta de cuatro componentes: orientación laboral previa, fase lectiva, experiencia laboral en empresas y colocación en el mercado de trabajo.

El primer componente, la orientación laboral previa, corresponde a la etapa durante la cual los organismos capacitadores informan a los alumnos sobre las perspectivas que ofrece la capacitación, las posibilidades laborales que tendrán al egresar de los cursos y, también, sobre las exigencias que éstos imponen. Esta etapa dura aproximadamente diez horas.

El segundo componente corresponde a la fase lectiva. Es la etapa de formación, que se desarrolla en aulas y en talleres prácticos. Su duración oscila entre 300 y 500 horas, 80% de las cuales se destinan a la formación en competencias técnicas y el 20% restante a la formación y el reforzamiento de habilidades sociales para el trabajo. La duración de los cursos varía de acuerdo con el sexo o la edad de los alumnos; el tipo de actividad (agricultura, pesca, trabajo portuario), y la categoría ocupacional a que aspiran (trabajo dependiente o independiente).

El tercer componente⁷⁹ es la fase de experiencia laboral en las empresas, que se realiza en un puesto de trabajo cuya naturaleza y características guardan relación directa con la capacitación impartida. Su objetivo es facilitar la posterior inserción laboral de los alumnos; su duración fluctúa entre uno y dos meses.

El cuarto componente es el de colocación de los alumnos en el mercado de trabajo, aspecto que se examinará en el punto siguiente.

2. Intermediación laboral del SENCE

La intermediación laboral llevada a cabo por el SENCE consiste en su intervención en el mercado de trabajo por medio de una serie de instrumentos, como programas y proyectos, encaminados a otorgar movilidad laboral y un empleo adecuado a los trabajadores.

Estos mecanismos han sido incorporados al ámbito de acción del SENCE porque facilitan la tarea de éste en lo relativo a integrar al mundo del trabajo a los grupos más desfavorecidos, esto es, los colectivos de difícil inserción laboral, y, además, porque permiten mejorar la empleabilidad de los trabajadores menos

⁷⁹ En el caso de los programas que atienden a las personas que aspiran a trabajos dependientes.

calificados. Con estos instrumentos es posible, también, fortalecer la vinculación institucional con otros actores del sistema de intermediación laboral, como los empresarios, la respectiva Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL) y los organismos técnicos de capacitación (OTEC), de modo de responder efectivamente a las demandas de mano de obra.

Actualmente, el trabajo del SENCE en este campo, que está a cargo de la Unidad de Intermediación Laboral, se propone tres objetivos específicos: desarrollar el Sistema de Información del Mercado Laboral; ejecutar un programa conjunto SENCE-OMIL, e instaurar un sistema de certificación de competencias laborales.

Por medio del Sistema de Información del Mercado Laboral se pretende llevar un registro que permita a los diversos actores disponer de información pertinente y actualizada para sus actividades. Este sistema, que aún está en una fase de proyecto piloto en la VII Región, se extenderá al resto del país una vez que se haya probado su utilidad. Su funcionamiento permitiría vincular en forma más estrecha la oferta y la demanda, mediante diagnósticos que presenten en forma clara la situación real del mercado laboral.

El programa SENCE-OMIL gestiona y coordina un sistema de intermediación en el plano comunal, el cual, merced a mecanismos de información, orientación y colocación, contribuye a la movilidad laboral tanto de personas desocupadas, apoyando su inserción o reinserción en empleos productivos, como de trabajadores activos que deseen desplazarse a un empleo de mayor calidad.

Por último, el sistema de certificación de competencias laborales persigue como objetivo esencial reconocer formalmente los conocimientos y habilidades que han adquirido los trabajadores a lo largo de su vida laboral. Opera en la actualidad como proyecto piloto en las regiones V, VII, VIII y Metropolitana, para evaluar y certificar la competencia de las personas que trabajan en los sectores de gas, electricidad y gastronomía. Al mismo tiempo, les brinda capacitación orientada hacia el desarrollo de competencias que mejoren su empleabilidad, calidad de vida y oportunidades de crecimiento, en un entorno económico cambiante y crecientemente globalizado.

Cabe indicar que el SENCE participa, a través de la Unidad de Intermediación Laboral, en una mesa de trabajo interinstitucional, cuyo objetivo es promover la inserción laboral de las personas con discapacidad a través de diversas vías, como un sitio web diseñado especialmente para el ingreso de currículos y de ofertas de empleo para estas personas; la preparación de encargados de las OMIL para que trabajen específicamente con ellas, y la distribución de un manual de atención para tales personas.

Además, se ha organizado en el SENCE una bolsa electrónica de trabajo llamada INFOEMPLEO. Es un sistema gratuito que vincula la oferta y la demanda

laborales, adaptándose a las necesidades de los usuarios. También se ha creado un programa computacional que sirve para que las OMIL desempeñen las funciones relativas a registro, estadísticas, tareas administrativas y cruce de información, programa que será utilizado en todo el país.

Antes del año 2000, la intermediación laboral se llevaba a cabo por medio de varias modalidades: programa de reentrenamiento laboral para trabajadores perceptores de ingresos cercanos al salario mínimo; reconversión y reinserción laboral; inserción laboral de personas con discapacidad; calidad de la capacitación, e INFOEMPLEO.

3. Creación de empleo

Además de las acciones antes expuestas, se han aplicado en Chile otras políticas públicas relativas al mercado de trabajo, que corresponden esta vez a la esfera de la creación de empleo. Ello se hace por medios indirectos, como entrega de subvenciones y apoyo a la microempresa, la pequeña empresa y el trabajo independiente, y por medios directos, como son los contemplados en el Programa Pro Empleo, que se financian con cargo al presupuesto público.

1) Creación indirecta de empleo

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), fundado en enero de 1991 como servicio público descentralizado con cobertura nacional, tiene por misión contribuir a la superación de la pobreza por medio del financiamiento de programas, proyectos y actividades de desarrollo social. Para cumplir sus objetivos, suscribe convenios con entidades públicas y privadas para que éstas se hagan cargo de la ejecución de sus programas.

El FOSIS desarrolla cinco programas de apoyo a las microempresas: de fomento productivo; de desarrollo productivo rural; de apoyo a la pesca artesanal; de apoyo a la microempresa, y de nivelación de competencias laborales.

En forma incidental, cabe mencionar en este contexto la existencia de la Fundación para el Desarrollo Social (FUNDES), organización privada constituida por una red de propietarios de pyme que se extiende por numerosos países de América Latina. La FUNDES ofrece a sus miembros un servicio integral, y procura fomentar el desarrollo de las empresas y elevar su rentabilidad con miras a hacerlas más competitivas. Esta organización es, en consecuencia, representativa de las iniciativas del sector privado y de la sociedad civil de apoyo a las pyme, y a ello se debe su inclusión en este acápite sobre programas de generación indirecta de empleo. Sus acciones en materia de servicios de formación, de consultoría, de identificación de oportunidades de desarrollo, de modificación del entorno

empresarial, de difusión de los instrumentos de fomento existentes en el sector público, la han hecho acreedora de un merecido prestigio internacional.

II) Creación directa de empleo

Los programas públicos de generación directa de empleo pueden agruparse en nueve grandes categorías, según el tipo de problema de empleo que pretenden atacar y según las instituciones públicas que los organizan y desarrollan. En Chile, el campo de acción de estos programas se amplió a partir de 1997, con el objetivo de paliar los efectos que estaba ejerciendo la desaceleración económica sobre el nivel de empleo. Los programas se ocupan de aspectos vinculados a la oferta y a la demanda de recursos humanos. En su mayoría combinan la creación directa de empleo con actividades de capacitación y de intermediación laboral.

Las instituciones públicas encargadas de su ejecución son el FOSIS; el SENCE, dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social; la Subsecretaría del Interior y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, dependientes del Ministerio del Interior, y, por último, el Ministerio Secretaría General de Gobierno.

He aquí una lista de estos programas y de la respectiva institución ejecutora:

- Programa de Reinserción Laboral y Empleo; FOSIS.
- Programa de Nivelación de Competencias Laborales; FOSIS.
- Programa de Apoyo al Desarrollo Forestal; Corporación Nacional Forestal (CONAF).
- Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior.
- Fondo social para la absorción de la cesantía; Subsecretaría del Interior del Ministerio del Interior.
- Programa de Integración Comunitaria en Espacios Públicos; Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Programa de Bonificación del Aprendizaje; SENCE.
- Programa de Reconversión Laboral; SENCE.

En 2001, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social lanzó el Programa Pro Empleo, para atender a trabajadores desocupados. La iniciativa partió con apenas 4.404 beneficiarios, pero ya a fines del mismo año se había expandido a 150.000. El programa fue el resultado de una evaluación y un rediseño de los programas de empleo ejecutados por los municipios en 1999 y 2000, y tenía por finalidad específica contrarrestar, en la esfera del empleo, los efectos de desaceleración económica causados por la crisis asiática, para evitar que la cesantía

sobrepasara la tasa de 10%. De esa manera, se planteó la ejecución de un programa masivo de generación directa de empleo, que debería alcanzar a alrededor de 2,5% de la fuerza de trabajo, con un costo fiscal superior a 500 millones de dólares anuales. Su grupo objetivo eran y continúan siendo los jefes de hogar desempleados inscritos en la OMIL correspondiente a la comuna de residencia y que fuesen los principales perceptores de ingreso del hogar.

Pro Empleo opera a través de tres líneas. La primera, en que se combinan la creación de empleo y la capacitación, consiste en entregar a las empresas privadas una bonificación mensual por cada nueva persona contratada, lo cual reduce los costos de contratación, velando al mismo tiempo por el pleno cumplimiento de las normas laborales y previsionales. La bonificación equivale a un monto de hasta 40% del salario mínimo, por un máximo de cuatro meses, más 50.000 pesos entregados por una vez para financiar los costos de capacitación de cada beneficiario.

La segunda línea consiste en la construcción, en determinadas localidades, de obras físicas o el desarrollo de programas sociales en que se haga uso intensivo de mano de obra, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes. La tercera línea, volcada más claramente hacia la capacitación, apunta a elevar la empleabilidad de los trabajadores, entregándoles para ello mayores competencias laborales y capacidades técnicas y de gestión, con el propósito de promover la reinserción laboral y el trabajo independiente. Se brinda apoyo económico durante un período de tres a cinco meses, para financiar la capacitación y, también, en el caso de las personas que deseen trabajar por cuenta propia en pequeños negocios, para la compra de bienes de capital y de insumos.

Por su parte, el FOSIS organizó un programa de reinserción laboral y empleo denominado De Vuelta al Trabajo, que tenía como objetivo reincorporar al mercado laboral a cesantes de comunas particularmente afectadas por el desempleo en las 13 regiones del país. El programa se financia con recursos regulares del FOSIS y fondos adicionales aportados por el Ministerio de Hacienda. Hasta septiembre de 2001, esta modalidad había permitido crear alrededor de 20.000 nuevos puestos de trabajo en todo el país, la mitad de los cuales correspondió a trabajo dependiente (asalariados) y la otra mitad a trabajo por cuenta propia. Cabe destacar, entre otros aspectos positivos del programa, la elevada participación femenina (43%) y la reinserción laboral de un alto porcentaje de jefes de hogar y de jóvenes.

4. Políticas pasivas del mercado de trabajo

Estas políticas, que en Chile forman parte de las redes de protección social, tienen como principal finalidad suministrar ingresos pasivos a los trabajadores

cuando son despedidos del trabajo, durante el período de cesantía, o en caso de retiro voluntario adelantado.

Mención especial merece aquí el seguro de cesantía, que en Chile se inscribe en el área de la seguridad social y tiene por finalidad proteger al desempleado y ayudarlo en sus esfuerzos de encontrar otra ocupación. El seguro se financia de manera tripartita, con el aporte de los trabajadores, los empleadores y el Estado, el cual se encarga de financiar en forma complementaria el llamado Fondo Solidario, orientado especialmente hacia los trabajadores de bajos ingresos. La cotización que demanda el seguro equivale a 3% de la remuneración del trabajador: la parte a cargo de éste es de 0,6%, y el 2,4% restante corre por cuenta del empleador. Esta cuota se divide a su vez en un aporte de 1,6% a la cuenta individual de cesantía y uno de 0,8% al Fondo Solidario. Por su parte, el Estado financia en forma complementaria, con cargo fiscal, el Fondo Solidario. Como se advierte, el seguro combina un esquema de ahorro obligatorio, sobre la base de una cuenta individual de cesantía, que es de propiedad del trabajador, con un Fondo Solidario, que opera como fuente de financiamiento complementario para el pago de beneficios mientras el trabajador se encuentre cesante.

Las cuentas individuales permiten incorporar un componente de responsabilidad en el financiamiento de los beneficios del sistema, y contribuyen a equilibrar las presiones sobre el Fondo Solidario, pues una de las condiciones para acceder al fondo es que el trabajador haya agotado los recursos que tiene acumulados en la cuenta de cesantía.

El seguro de cesantía entrega beneficios a todo evento, es decir, por despido, renuncia, jubilación o muerte del trabajador, una vez que se hayan acumulado 12 cotizaciones. Cuando se trata de despido por necesidades de la empresa, el seguro otorga hasta cinco giros mensuales, de monto decreciente, calculados sobre la base de las últimas remuneraciones. Como se dijo, los beneficios se financian con los recursos acumulados en la cuenta individual de cesantía. Si esos fondos se agotan y el trabajador sigue cesante, comienza a operar el Fondo Solidario. Esos pagos son independientes del aporte directo que debe hacer el empleador en virtud del régimen de indemnización por años de servicio.

El Fondo Solidario contribuye a financiar prestaciones hasta por cinco meses para los trabajadores que cumplan las condiciones antes mencionadas, prestaciones que se expresan como un porcentaje de la remuneración. En el primer mes de cesantía, el fondo financiará 50% de la última remuneración del trabajador, por un mínimo de 65.000 pesos (92 dólares) y un máximo de 125.000 (176 dólares). El porcentaje de la remuneración decrece 5% cada mes. En el quinto mes de cesantía, equivaldrá a 30% de la última remuneración, dentro de un rango que oscila entre 30.000 pesos como mínimo y 75.000 pesos como máximo.

En caso de otras causales de despido, así como en caso de renuncia, jubilación o muerte del trabajador, se tiene derecho a retirar, en giros mensuales, los recursos acumulados en la cuenta individual de cesantía. Los giros pueden hacerse en un mes o en cinco meses, según la duración del período de cotización. En caso de muerte, los recursos se entregan a los herederos.

Los trabajadores contratados por obra o faena están exceptuados de cotizar, ya que el aporte a sus cuentas será de cargo exclusivo del empleador. Tienen derecho a retirar los recursos acumulados en la cuenta una vez que concluya su contrato y hayan acumulado seis cotizaciones, continuas o discontinuas.

Los trabajadores conservan su derecho a percibir asignaciones familiares, beneficios de salud proporcionados por el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y servicios de información y orientación laboral a través de las OMIL, además del derecho preferente de utilizar los programas de capacitación laboral del FONCAP. El sistema entrega beneficios a todos los trabajadores regidos por el Código de Trabajo, sea que estén contratados en forma indefinida o por obra o faena. Se exceptúa de ello a los trabajadores domésticos, que tienen un sistema propio de protección.

La ley referente al seguro de cesantía entró en vigor en octubre de 2002, de modo que la incorporación al sistema es obligatoria para todos los trabajadores contratados a partir de esa fecha. No obstante, será optativa para aquellos que hubiesen estado contratados desde antes de la entrada en vigencia de la ley, así como para aquellos que ingresen a una empresa que cuenta con sistemas de protección establecidos contractualmente, cuyos beneficios sean iguales o superiores a los que proporciona el seguro.

B. Experiencias de evaluación en Chile

Conforme a las disposiciones del Ministerio de Hacienda, los programas del mercado de trabajo que cuenten con financiamiento público deben ser sometidos periódicamente a evaluaciones de monitoreo y de seguimiento de su ejecución presupuestaria. Además de esa evaluación periódica, algunos programas, específicamente aquellos que han recibido financiamiento externo bilateral y multilateral,⁸⁰ han agregado sus propias evaluaciones. En muchas de ellas se incorporaron técnicas modernas de evaluación, basadas en el análisis estadístico y econométrico de

⁸⁰ Por ejemplo, como se verá más adelante, un programa de educación dual contó con financiamiento y cooperación técnica del Gobierno de Alemania, por intermedio de la GTZ, mientras que el Programa Chile Joven contó con financiamiento y cooperación técnica del BID.

datos institucionales, como también en el levantamiento de encuestas de opinión y la aplicación de entrevistas a beneficiarios, órganos ejecutores y grupos de control. Estos nuevos enfoques metodológicos se han utilizado posteriormente en las evaluaciones que hacen los órganos ejecutores de sus propios programas. Actualmente, la mayoría de los programas son objeto de evaluaciones externas, realizadas por entidades independientes de los órganos ejecutores, tales como consultoras privadas y centros universitarios de investigación de reconocido prestigio.

Cabe destacar que, en Chile, los encargados de revisar el diseño de los programas existentes o de crear nuevos programas suelen tomar en consideración el resultado de las evaluaciones externas. Eso ocurrió, por ejemplo, con algunos programas sociales del SENCE iniciados a comienzos de los años noventa, los cuales, después de la respectiva evaluación, fueron reformulados hacia fines de la década, lo cual ha permitido mantener el carácter específico y focalizado de éstos, y ha redundado a la vez en una mayor flexibilidad en su ejecución y una mayor participación del sector privado en ellos.

Conviene resaltar también que las evaluaciones más recientes, como se indicó hace un momento, emplean los enfoques teóricos más avanzados, por lo que prácticamente ya no se diferencian de las que se efectúan en los países desarrollados. En ello han desempeñado un papel muy importante la cooperación técnica externa y la participación de centros universitarios de investigación del medio local. Con todo, lo más valioso ha sido la recepción que han encontrado estas nuevas modalidades en las entidades ejecutoras públicas y privadas.⁸¹

1. Evaluaciones de monitoreo y seguimiento

Como ejemplo de los programas sometidos a estudio, cabe mencionar todos los programas del SENCE, del FOSIS y del gobierno descritos en la sección anterior, los cuales no solo han sido evaluados conforme al proceso de ejecución presupuestaria del sector público, sino también, en su mayoría, en lo que dice relación con el cumplimiento de sus objetivos, evaluaciones que han estado a cargo de entidades externas, independientes del Estado.

Las fuentes de información utilizadas para la evaluación consisten, esencialmente, en registros estadísticos internos de la institución ejecutora de los programas de capacitación, combinados con entrevistas y encuestas a los beneficiarios y a los propios funcionarios que llevan a la práctica los programas. Por lo general, las principales variables se refieren a características demográficas (sexo,

⁸¹ El SENCE ha brindado una excelente acogida a las evaluaciones de impacto, y lo mismo ha ocurrido en diversas ONG y en la FUNDES, que también es una entidad privada.

edad), socioeconómicas (nivel de instrucción, experiencia laboral, remuneraciones) y laborales (condición de actividad, ocupación, categoría ocupacional, informalidad, duración de la jornada, presencia o ausencia de contrato, y otras).

Como es natural, las recomendaciones de los estudios varían según la calidad del programa examinado: en ciertos casos, pueden limitarse a proponer una leve modificación de los objetivos y contenidos del programa; en otros, por el contrario, se plantea una reformulación radical o incluso su eliminación. En las evaluaciones de seguimiento, las recomendaciones guardan relación, usualmente, con la necesidad de afinar el diagnóstico acerca de las características de los beneficiarios y de los proveedores de capacitación. Ello permite, a la vez, proponer medidas para perfeccionar la focalización de las políticas, los procedimientos administrativos o la misma concepción del programa, con miras, por ejemplo, a ampliar o limitar su cobertura. Es importante que las recomendaciones, por simples que sean los métodos de evaluación, sean conocidas por los ejecutores del programa y por las autoridades políticas que tienen poder para corregir o reorientar los programas.

Los programas del SENCE han estado sometidos a evaluaciones periódicas, que han redundado en ajustes y reorientaciones permanentes, en busca de mayor eficacia y eficiencia. La franquicia tributaria, por ejemplo, ha sido evaluada en forma muy positiva, y todas las observaciones que se han hecho a su respecto se han ido incorporando paulatinamente al programa. Por ejemplo, gracias precisamente a esas recomendaciones, el radio de acción del programa se ha ampliado, de manera de cubrir a trabajadores con problemas de desempleo y a ocupados en establecimientos de pequeño tamaño. Sin embargo, pese a que se han hecho diversas observaciones en tal sentido, todos los años una parte de los recursos destinados a la franquicia queda desaprovechada, de lo que se desprende que aún resta bastante por hacer en este plano.

Gracias a las evaluaciones, los programas sociales del SENCE⁸² se han perfeccionado en diversos aspectos: los procedimientos para acceder a ellos son ahora más simples y muestran en general mayor eficiencia administrativa y flexibilidad. Actualmente, los usuarios disponen de mayores opciones de capacitación y pueden configurar la capacitación según sus necesidades específicas, de común acuerdo con las instituciones privadas correspondientes. Así ocurre, por ejemplo, con los programas que hoy forman parte del programa de becas de capacitación del FONCAP, las cuales tienen por objetivo mejorar las competencias laborales y facilitar el acceso a un empleo o una actividad productiva de

⁸²

Desde la creación del FONCAP, los programas sociales del SENCE han sido reformulados, y sus beneficios se entregan hoy, en su mayoría, bajo diferentes modalidades de becas.

grupos sociales de escasos recursos y con problemas especiales de inserción laboral. Este nuevo enfoque del SENCE ha surgido como respuesta al gran número de evaluaciones de seguimiento a que han sido sometidos algunos de sus programas, tales como los referidos a jefas de hogar de bajos recursos; a capacitación laboral de jóvenes; a reentrenamiento de trabajadores que perciben el salario mínimo, o a apoyo de las iniciativas personales de empleo.

Las evaluaciones sucesivas del Programa de Formación de Enseñanza Media Técnico Profesional Dual (FOPROD),⁸³ en que participaron el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Educación y la GTZ, culminaron en la institucionalización de esta experiencia, que hoy ha adoptado la forma de un programa, ejecutado por el SENCE con recursos del FONCAP, que extiende contratos de aprendizaje a determinados grupos de jóvenes.

Algo similar ha ocurrido con los programas del mercado de trabajo que están bajo la esfera de influencia del FOSIS, particularmente los programas de inversión para pequeños emprendimientos, y de creación de empleo y reinserción laboral para trabajadores.

En 2001 fueron sometidos a una evaluación de seguimiento nueve programas de empleo financiados con recursos públicos. De ella derivaron diversas recomendaciones, que sirvieron como base para una reorientación radical de los programas⁸⁴ a partir de 2002. El giro consiste, en lo fundamental, en dar mayor participación a la iniciativa privada en la creación directa de empleos de emergencia. Para tales efectos, se entrega a las empresas privadas una subvención para que contraten mano de obra, lo cual se combina con acciones de capacitación, de intermediación laboral y de colocación de los trabajadores desempleados inscritos en las OMIL. Asimismo, con recursos de Pro Empleo, se han ampliado las posibilidades de las comunidades de participar en el desarrollo de proyectos de naturaleza social, en coordinación con autoridades locales.

2. Evaluaciones de complejidad intermedia

En lo esencial, la complejidad intermedia alude al hecho de que los programas son sometidos a evaluaciones sucesivas por parte de organismos externos e independientes, en las cuales se van utilizando técnicas cada vez más refinadas. Gracias a este procedimiento, es posible determinar con exactitud creciente cuáles son las principales bondades del programa, lo cual, una vez introducidos los cambios

⁸³ Véase, al respecto, Ministerio de Educación y Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2000).

⁸⁴ Actualmente, estos programas forman parte del Programa Pro Empleo.

pertinentes, se traduce en una mayor eficacia y eficiencia en cuanto al logro de sus objetivos.

El sistema de franquicia tributaria, por ejemplo, ha sido objeto de este tipo de evaluaciones, cuyos resultados condujeron a un mejor aprovechamiento de esta exitosa línea de acción, no solo por parte de los trabajadores que estaban desocupados o a punto de perder su empleo, sino también por parte de los ocupados en establecimientos pequeños, en los cuales el incentivo tributario suele ser menos apreciado que en los establecimientos más grandes y con mayores volúmenes de ganancia.

En cuanto a la información, en este caso se combinan las fuentes tradicionalmente utilizadas por las evaluaciones de monitoreo y seguimiento con una serie de instrumentos complementarios, como entrevistas y encuentros con grupos de discusión. A todo ello se agrega la aplicación de técnicas estadísticas y econométricas para el análisis de los datos y los registros estadísticos de cada programa.

En lo que se refiere a las principales variables, además de las que suelen usarse para caracterizar a las personas que participan o han participado en programas de capacitación, se introducen variables de costos y beneficios, tiempo de recuperación de la inversión, y test de hipótesis respecto del impacto del programa sobre diferentes grupos, clasificados por sexo, edad, grado de instrucción, nivel de remuneración y otros parámetros semejantes.

Conviene destacar, por último, que con este tipo más avanzado de evaluaciones es posible emitir recomendaciones más precisas y selectivas, sobre todo en lo que atañe, por ejemplo, a una mayor focalización de los programas o, a la inversa, una flexibilización de sus requisitos, con el fin de cubrir a mayor número de beneficiarios.

3. *Evaluaciones de impacto*⁸⁵

El sistema de franquicia tributaria, el Programa Chile Joven y el programa de apoyo a las microempresas, que están entre los programas del mercado de trabajo más importantes aplicados en Chile, por la amplitud de su cobertura y la naturaleza de sus beneficiarios, son algunas de las iniciativas en que se han utilizado métodos avanzados de evaluación de impacto.

Cabe anotar que las evaluaciones de impacto tienden a sacar el mayor provecho posible, como fuente de información, de las estadísticas y los registros internos de los mismos programas examinados. Sin embargo, dado que las variables seleccionadas en el momento de diseñar los programas no siempre

⁸⁵ Para una descripción detallada de estas evaluaciones, véase García-Huidobro (2002).

incluyen aquellos indicadores clave para una evaluación de impacto, es indispensable, en ciertas circunstancias, acudir al levantamiento de encuestas entre los beneficiarios y el grupo de control. Asimismo, para obtener indicadores de naturaleza agregada o macroeconómica respecto de variables demográficas, del mercado de trabajo o de la actividad económica, suele recurrirse a datos de entidades tales como el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) o el Banco Central.

En cuanto a las principales variables, pueden citarse aquí como ejemplo las utilizadas en la evaluación sobre la franquicia tributaria realizada por Geo Consultores (1999), en la cual se analizó separadamente el impacto del programa desde la perspectiva de los empresarios y desde la perspectiva de los trabajadores beneficiados por la capacitación. A los primeros se les preguntó cuáles eran, a su juicio, las mayores ventajas de la capacitación del personal, cuáles eran los efectos que más valoraban y qué consecuencias indirectas esperaban obtener. En cuanto a los trabajadores beneficiados, se intentó averiguar qué mejorías salariales podían preverse, distinguiendo en este caso según sexo, edad, categorías ocupacionales, zonas geográficas, monto del gasto en capacitación, y orientación de la actividad (mercado interno o externo).

En lo que atañe a las principales recomendaciones, los análisis sucesivos del sistema de franquicia tributaria han permitido determinar, entre otras cosas, cuáles son los aspectos más valorados por las empresas y los trabajadores. A partir de esos hallazgos, se ha procurado estimar qué ventajas acarrearía su ampliación hacia establecimientos de menor tamaño que aquellos en que se concentra actualmente el grueso de los usuarios. Asimismo, se ha investigado la conveniencia de incorporar no solo a trabajadores ocupados, sino también a quienes buscan empleo o van a abandonar su actual puesto de trabajo.⁸⁶

El Programa Chile Joven también ha sido objeto de evaluaciones periódicas (Santiago Consultores Asociados, 1998). Entre las observaciones recientes, una de las más interesantes se encuentra en la evaluación de Bravo y Contreras (2000), acerca de lo provechoso que ha resultado el haber introducido un incentivo monetario para bonificar a los proveedores de capacitación según el número de beneficiarios del programa que han sido contratados. Estos autores se refieren también a la importancia que revisten ciertos aspectos metodológicos en las evaluaciones de impacto, como la calidad de las fuentes de información y la depuración de los grupos de control.

El estudio piloto realizado por Bravo, Contreras y Crespi (2000), sobre los programas de capacitación para pequeñas empresas de la FUNDES, es un buen ejemplo de las evaluaciones de impacto que se han hecho últimamente en el

⁸⁶ Se trata de las modalidades de precontrato y poscontrato.

país, en este caso en el ámbito privado: la FUNDES, como se recordará, es una ONG. En esta evaluación se aplicó una metodología especialmente concebida para los objetivos de la FUNDES, pues se estudiaron las variables que la institución considera fundamentales. En el estudio se utilizaron, además de estadísticas oficiales, los registros internos de la FUNDES. Todo ello permitió proponer una reformulación de sus programas más precisa que la que se habría podido obtener con una evaluación clásica, basada en el estudio de la situación existente antes y después de la aplicación de los programas.

C. Conclusiones

Una característica destacable de la evolución de las políticas públicas chilenas es la alta prioridad que ha concedido el Estado, durante más de medio siglo (1950-2002), a las políticas del mercado de trabajo, prioridad que puede medirse por la amplitud de su cobertura y la magnitud de los recursos que se les han asignado.

Una segunda característica, causa o consecuencia de la anterior, es que tales políticas públicas pasaron a formar parte de una visión de Estado de largo plazo. En los últimos 52 años, se han sucedido en el país gobiernos de las más diversas tendencias (socialdemócrata; populista; empresarial; socialcristiana; socialista; autoritaria, y de centro izquierda), y en todos ellos las políticas del mercado de trabajo han conservado su prioridad.

Una tercera cualidad se observa en el cambio progresivo de los programas, cuyos ajustes han obedecido a evaluaciones a fondo del trabajo realizado.

En cuarto lugar, cabe destacar el consenso que se ha suscitado en cuanto a las ventajas del actual modelo económico y a la necesidad de velar por el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos.

Puede decirse que en el país se sigue una política de empleo sustentada en la búsqueda de un crecimiento económico acelerado y estable. Sobre la base de una economía privada y abierta, el Estado actúa como ente regulador y promotor de la actividad económica. Con un mínimo de intervención directa en los mercados de bienes y servicios, el Estado orienta al sector privado por medio de incentivos, y facilita la constitución de un entorno económico estable que sea propicio para los negocios particulares.

En la década de 1990, se aplicó una amplia variedad de programas del mercado de trabajo, encaminados a superar problemas como el desempleo abierto, el subempleo, la informalidad y las dificultades para encontrar trabajo

de grupos particularmente vulnerables. En la actualidad se recurre a políticas pasivas (seguro de desempleo) y activas (programas de capacitación, de intermediación laboral y de creación directa de empleo), y se interviene en forma simultánea en la oferta y la demanda de recursos humanos, con amplia participación del sector privado. La orientación y el contenido de los programas se han ido ajustando con bastante agilidad a los cambios en la naturaleza del problema del empleo, y se ha procurado en todo momento elevar su eficacia y eficiencia.

En cuanto a las evaluaciones, destaca el hecho de que las de seguimiento y monitoreo formen hoy parte integral del ejercicio presupuestario anual. A éstas se han agregado evaluaciones externas de entidades independientes del Estado, que han utilizado en forma creciente las metodologías y técnicas de evaluación más avanzadas de que se dispone en la actualidad. Por otra parte, los encargados de coordinar y ejecutar los programas toman efectivamente en consideración el resultado de las evaluaciones y se ciñen a sus recomendaciones, con miras a ajustar la orientación y el contenido de éstos y afinar, en consecuencia, su grado de focalización o de cobertura.

Capítulo VI

México: del monitoreo informal a las evaluaciones obligatorias

NORMA SAMANIEGO

En México, como en otros países, las políticas del mercado de trabajo se han convertido en un importante instrumento de la política económica y social. A ellas se ha destinado, en la última década, un volumen considerable de recursos públicos, para aliviar la pérdida de ingresos por desempleo, mejorar las habilidades de la fuerza de trabajo desocupada y facilitar el encuentro cualitativo y cuantitativo entre la oferta y la demanda de trabajo. Sin embargo, la evaluación de estas políticas es una práctica relativamente reciente en el país, que aún se encuentra en etapa de desarrollo y perfeccionamiento.

En las últimas dos décadas, estas políticas han abarcado prácticamente todas las modalidades activas, es decir, intermediación, capacitación de la fuerza de trabajo, y creación directa o indirecta de empleo. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de los países desarrollados, falta en México la principal vertiente pasiva: el seguro de desempleo.

La mayoría de los programas correspondientes a las políticas del mercado de trabajo surgieron a mediados de los años ochenta, con carácter temporal y en gran medida experimental. Con ello se trataba de hacer frente a la crisis de 1982, cuando por vez primera en la historia del país el sector formal pasó a ser una fuente de expulsión de mano de obra. Las políticas activas de intermediación y capacitación, acompañadas de la entrega de ayuda para la subsistencia, nacieron como medidas de emergencia para aliviar, en primer término, la situación de gran número de trabajadores del sector formal que habían quedado sin trabajo y sin los ingresos correspondientes y, en segundo lugar, para readiestrarlos y reubicarlos de la manera más ágil posible en el medio laboral. Con tales objetivos, diversos programas comenzaron a funcionar por esa época, entre ellos el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBE-CAT), al tiempo que se fortalecían los servicios públicos de colocación del Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento (SNE).

Se trataba de estrategias muy distintas a las aplicadas en los años setenta. En efecto, para enfrentar las situaciones de crisis o de dificultades en las empresas que se registraron en esa década, el Estado adquirió un gran número de

unidades productivas en múltiples sectores de la actividad económica, desde compañías manufactureras hasta líneas aéreas, convirtiéndose de esa manera en empleador de última instancia. Esa política fue abandonada en los años ochenta, cuando se emprendió una estrategia de reducción del sector paraestatal y de reestructuración de las unidades productivas, para amoldarse a la mayor intensidad de la competencia internacional. En ese marco, se suspendieron las medidas públicas de creación directa de empleo en aquellas actividades que competían con el sector privado, y el Estado adoptó la función de ayudar a quienes habían perdido su empleo a reinsertarse en el mercado de trabajo.

Los rasgos esenciales de la mayoría de los programas aplicados en los años ochenta fueron su enfoque temporal, así como su carácter de programas de emergencia y de esquemas piloto. En su origen, se concentraban en quienes habían perdido su empleo en el sector formal, es decir, en la población desempleada con experiencia laboral reciente. No obstante, ello cambió en los años noventa: los programas dejaron de ser esquemas piloto para convertirse en planes de cobertura nacional, dotados de una estructura más compleja, que rebasaba el marco federal y se apoyaba ahora en instrumentos de carácter estatal y, en algunos casos, municipal.

En ese tránsito de proyectos piloto a programas de cobertura nacional, un factor decisivo fue el financiamiento externo aportado por organismos como el Banco Mundial y el BID, financiamiento que permitió acopiar los recursos necesarios en momentos críticos y garantizó la consolidación y continuidad de los programas, mediante esquemas de financiamiento multianual. En ese tránsito, cambió también de manera radical la orientación de los programas, que ahora contaban con una estructura sólida de apoyo. Por una parte, varios programas de carácter temporal, encaminados inicialmente a atender problemas de empleo asociados a una coyuntura difícil, se convirtieron en permanentes, para tratar de solucionar problemas ocupacionales de carácter estructural. Además, el enfoque volcado originalmente hacia las áreas urbanas, sobre todo hacia aquellas de fuerte concentración industrial, dio paso a un enfoque más diversificado en lo concerniente a sectores atendidos y a cobertura geográfica. Por último, hacia fines de los años noventa se relajó también la restricción inicial que pesaba sobre los programas, conforme a la cual éstos solo podían beneficiar a trabajadores con experiencia en el sector formal: a partir de esas fechas, en efecto, éstos pasaron a abarcar a personas sin experiencia laboral, a trabajadores del campo, a trabajadores por cuenta propia, así como a personas que trabajaban en proyectos comunitarios en áreas de alta marginación.

Hoy en día, la línea más en boga en los programas del mercado de trabajo en México es la orientada a apoyar a la pequeña empresa y la microempresa,

dentro de la cual se da una multitud de programas en los sectores público y privado. En general, se trata de facilitar el acceso al crédito, a la capacitación y a los servicios de asesoramiento a esas unidades productivas, que constituyen una fuente importante de empleo para individuos que, por diversas razones, no están en condiciones de postular a un empleo formal.

En cuanto al estudio del efecto de las políticas del mercado del trabajo, cabe indicar que en el diseño de los primeros programas no estaba contemplada la evaluación sistemática de los resultados, como tampoco estaba asegurado el suministro de los recursos y de la información necesarios para cumplir las tareas pertinentes. La preocupación por evaluar los programas y dar transparencia a sus resultados se hizo sentir más tarde, y solo empezó a adquirir fuerza en los años noventa, cuando la sociedad comenzó a exigir al Estado que rindiese cuentas de todas las actividades financiadas con recursos públicos.

En el curso de los últimos diez años, se han ido refinando las metodologías de evaluación, al tiempo que se consolidaban las bases de información indispensables para la estimación de impacto, como una necesidad paralela al funcionamiento de los programas. Este proceso, que ha marchado a la par con el fortalecimiento de los sistemas internos de supervisión y seguimiento, se ha dado en forma simultánea al surgimiento de una normativa, en muchos casos emanada de la propia ley, relativa a la necesidad de sistematizar la evaluación, la rendición de cuentas y la entrega de información transparente a la opinión pública.

Si bien la práctica de la evaluación ha avanzado de manera notoria con respecto a las experiencias iniciales, persisten en ella importantes limitaciones, y continúa el proceso de búsqueda de los mejores métodos y criterios para evaluar los programas y sistematizar esta práctica.

A. Las políticas del mercado de trabajo en México

1. Intermediación laboral

El organismo público de intermediación laboral, el SNE, fue creado en 1978. De acuerdo con su marco normativo, tiene por objetivos fundamentales promover la colocación de trabajadores en puestos de trabajo, fomentar la capacitación de desempleados y emprender el estudio sistemático de los mercados regionales de trabajo (Ley Federal del Trabajo, 2001). El SNE, que es regulado y supervisado por la autoridad federal, opera por medio de una red de 139 oficinas de colocación, los llamados Servicios Estatales de Empleo, que están repartidos por todo el país. Cada uno de estos servicios cuenta con un

comité ejecutivo, integrado por representantes de las empresas y de las organizaciones de trabajadores locales. Su misión principal consiste en definir las áreas de capacitación que, según se estima, deben ser atendidas de manera prioritaria, en función de las necesidades específicas de la planta productiva de cada región o localidad.

Entre sus principales instrumentos están las ferias de empleo, que reúnen en un mismo espacio físico a empresas locales que demandan personal y a población desempleada y subocupada que busca trabajo; los talleres para desempleados, que orientan a la población desempleada con escaso nivel educativo o con dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, y las bolsas de trabajo, que constituyen el instrumento típico de la intermediación. Las bolsas de trabajo presentan distintas modalidades, entre las que cabe mencionar CHAMBATEL, que opera por vía telefónica; CHAMBANET, que funciona desde marzo de 2002 por Internet; CHAMBAPAR, que atiende a las personas con discapacidad física, y MI CHAMBA, publicación semanal que difunde oportunidades de empleo con un enfoque regional.

En forma complementaria, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social participa en programas de inserción laboral para trabajadores dotados de diferentes capacidades. Dentro de esta vertiente cabe mencionar los siguientes programas: Rehabilitación Laboral y Capacitación y Trabajo, ambos a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y el programa Abriendo Espacios, donde se coordinan esfuerzos interinstitucionales, públicos y privados para la inserción laboral de grupos con capacidades diferenciadas y adultos mayores, para lo cual la mencionada secretaría hace un diagnóstico acerca de las habilidades con que cuentan esos grupos y promueve su capacitación y colocación.

Otros programas son: Empresa Incluyente, que opera en forma piloto en el área metropolitana de la ciudad de México y fomenta la participación de empresas públicas y privadas en la generación de empleo para las personas con discapacidad, mediante la entrega de reconocimientos a aquellas empresas que contraten a ese sector de la población, y Caminemos Juntos, que constituye un nuevo mecanismo de intermediación para personas que buscan empleo.

2. Capacitación

1) El Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT)

El PROBECAT, antecedente del actual SICAT, fue originalmente un programa de emergencia destinado a facilitar el acceso al empleo a quienes habían quedado cesantes a raíz de la crisis de 1982. Con el paso del tiempo, sin embargo,

el programa se consolidó, hasta convertirse finalmente en uno de los principales instrumentos de política activa del mercado de trabajo de México.

El SICAT, que funciona en estrecha coordinación con el servicio de intermediación, ofrece a los desempleados servicios de capacitación, al tiempo que entrega a una parte de ellos, dada la ausencia de seguro de desempleo, un ingreso complementario.

Es administrado por los Servicios Estatales de Empleo de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, bajo la normativa establecida por el gobierno federal. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social transfiere a los gobiernos estatales y del Distrito Federal los recursos necesarios para que éstos otorguen a los beneficiarios apoyo económico y en especie, lo cual, según la modalidad de capacitación de que se trate, reviste la forma de becas, contratación de instructores, paquetes de herramientas, materiales de capacitación, ayuda de transporte y seguro contra accidentes. Por su parte, los mencionados gobiernos contribuyen al pago de los gastos de administración, aporte que, en conjunto con el de las empresas, representó cerca de 20% del presupuesto total del programa durante el ejercicio 2002.

Cada Servicio Estatal de Empleo cuenta con un comité ejecutivo, en que participan representantes de los sectores productivos del estado en cuestión. El comité se encarga de definir, en función de las necesidades específicas detectadas, las áreas de capacitación que será necesario atender en el estado. La capacitación, que es impartida por centros públicos o privados de cada localidad, apunta a elevar la calificación del becario o a readiestrarlo en una especialidad demandada por el sector productivo. Se ofrecen cursos cortos de readiestramiento rápido o de capacitación complementaria. Además de asistir a estos cursos en forma gratuita, los beneficiarios reciben una beca, cuyo monto equivale a un salario mínimo regional, los recursos necesarios para gastos médicos, materiales didácticos y ayuda monetaria para gastos de transporte. En el caso de la capacitación para el trabajo por cuenta propia, los participantes destacados reciben, además de lo anterior, un juego de herramientas.

Las modalidades de capacitación que ofrecen los Servicios Estatales de Empleo son las siguientes:

- Capacitación mixta en empresas medianas y grandes. A solicitud del empresario, se otorga capacitación a trabajadores de 16 años y más, en cursos cuyo contenido define la empresa. A la vez, ésta paga la instrucción, contrata un seguro contra accidentes para los becarios y les facilita el material necesario para la capacitación. El programa cubre las becas por el tiempo que dure el curso; las empresas, por su parte, están obligadas a contratar a por lo menos 70% de los egresados.

- Capacitación mixta en microempresas y pequeñas empresas. Orientada hacia desempleados sin experiencia laboral, en ella se utiliza la infraestructura productiva de las mismas empresas, en las que se capacita a grupos de 20 a 25 becarios. El programa cubre la beca, el seguro contra accidentes y el pago de un instructor monitor. Asimismo, proporciona ayuda para el transporte, siempre que la suma de ésta y de la beca no supere el ingreso que perciben los trabajadores que ocupan puestos iguales o similares en la empresa en que se lleva a cabo la capacitación. En esta modalidad, el empresario no está obligado a contratar a los becarios.
- Capacitación para el trabajo por cuenta propia. Está dirigida a los desempleados que muestren interés en desarrollar una actividad productiva independiente, pero no cuentan con los conocimientos y habilidades técnicos y administrativos suficientes para ello. En este caso se ofrecen las mismas prestaciones de la capacitación mixta y, además, se entregan herramientas a los becarios destacados.
- Capacitación basada en normas técnicas de competencia laboral. Esta vertiente tiene por finalidad satisfacer la demanda de personal calificado del sector privado. Al cabo de los cursos correspondientes, se emite un certificado que avala las competencias adquiridas por los trabajadores, cuya posesión constituye un requisito para la obtención de determinados empleos. Esta capacitación opera con todas las modalidades antes mencionadas.
- Atención a trabajadores de empresas en suspensión temporal acordada de labores. Este programa se propone atenuar la inestabilidad laboral en situaciones de recesión económica, mediante capacitación técnica y transversal⁸⁷ que eleve la empleabilidad de los beneficiarios. Se orienta hacia los trabajadores que se hallan en paro técnico, así como hacia las empresas que desean mejorar las habilidades técnicas y laborales de los trabajadores, sea para fortalecer su propia viabilidad económica o para reorientarlos hacia actividades de mayor demanda en el corto plazo.
- Proyectos piloto. Se ha experimentado hasta ahora con diversos proyectos de este tipo, que se suman a las modalidades recién mencionadas. En uno de estos proyectos piloto, las empresas entregan un comprobante a los trabajadores beneficiarios, el cual les sirve para inscribirse gratuitamente en

⁸⁷ La capacitación transversal consiste en cursos que pueden servir, en distintas especialidades, para facilitar el desempeño laboral de los trabajadores en diferentes ámbitos y ramas de la actividad económica. Comprende aspectos como cultura laboral, trabajo en equipo, atención al cliente y comunicación.

centros de capacitación y seguir cursos regulares; otro consiste en la capacitación en empresas de alumnos universitarios o de alumnos de carreras técnicas que estén por concluir sus estudios, a fin de que ganen experiencia laboral directa.

En sus primeros años, el PROBECAT (hoy SICAT) se planteó metas relativamente modestas. Por otra parte, hubo entre sus becarios una alta tasa de desertión, lo cual se atribuyó a problemas de selección, a la incompatibilidad entre los cursos y el perfil de los participantes, así como a la escasa cuantía de las becas. En 1987 se redefinió el programa y, gracias a recursos provenientes de un crédito externo, se incrementó sustancialmente el número de becas. Asimismo, se afinaron los criterios de selección de los becarios, y se trató de definir con parámetros más estrictos el tipo de cursos que debían ofrecerse, en función de las necesidades reales de capacitación detectadas en las empresas. Estos cambios permitieron acortar el período de búsqueda de empleo de los egresados y aumentar la tasa de colocación.

Como se dijo más arriba, la capacitación se destinó en un primer momento solo a las personas que tenían experiencia laboral, pero más tarde se amplió para cubrir también a quienes buscaban trabajo por primera vez.

II) Programa de apoyo a la capacitación

Dentro de sus políticas activas del mercado de trabajo, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social estableció en 1987 el Programa de Calidad Integral y Modernización, destinado a incentivar la capacitación de los trabajadores que se desempeñaban en las microempresas y las pyme, y a fomentar la introducción en ellas de sistemas de calidad y productividad.

El Programa de Calidad Integral y Modernización se inició como proyecto piloto, y su diseño y funcionamiento contaron con la cooperación del Banco Mundial, en una experiencia nueva dentro de los programas de este tipo puestos en práctica en América Latina. Fue concebido con carácter demostrativo, con el propósito de que, una vez probadas sus bondades, recibiera apoyo de las organizaciones empresariales. La respuesta positiva de éstas, que hoy participan en su financiamiento, ha permitido extenderlo a todos los estados de la república.

En 2002, el gobierno federal reorganizó el programa, y dio el nombre de Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC) a la entidad resultante. Según está proyectado, el PAC debe operar durante un período de nueve años, dividido en tres fases, cada una de las cuales será financiada en partes iguales por el BID y el gobierno federal. Aunque el PAC conserva la estrategia y gran parte de la mecánica con que operó durante 14 años el programa anterior, hay entre ellos una

diferencia importante, pues mientras el Programa de Calidad Integral y Modernización privilegiaba la integración regional de cadenas productivas de empresas de distinto tamaño, el PAC da prioridad a la formación de trabajadores que laboren en microempresas y pyme, al tiempo que fomenta su participación activa en la toma de decisiones sobre el devenir de la empresa. El programa beneficia a los trabajadores que se desempeñan en todos los niveles ocupacionales, así como a los pequeños empresarios que soliciten ayuda para la capacitación.

El PAC es coordinado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y administrado por los gobiernos estatales, por medio de la concertación de acciones en materia de capacitación. Al operar conforme a la demanda del sector productivo, sus metas se van ajustando todos los meses, en función de los recursos aportados por los estados y las empresas. Estas acciones se formalizan en los comités estatales de capacitación y empleo, integrados por representantes del gobierno federal y del respectivo gobierno estatal, así como por representantes de los trabajadores y los empleadores. En ellos se analizan los indicadores socioeconómicos y laborales y se identifican, de acuerdo con criterios regionales, las necesidades y oportunidades de capacitación por ramas, regiones y aspectos prioritarios. Posteriormente, los comités promueven el programa entre las empresas. Aquellas que estén interesadas en recibir sus servicios, seleccionan a los agentes de capacitación registrados en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y elevan a la consideración del comité estatal un plan de capacitación, que éste puede aprobar o rechazar. El comité debe responder en un plazo máximo de diez días, pues de lo contrario se aplica el procedimiento de afirmativa ficta.

Para recibir el importe de la capacitación, el empleador debe demostrar que en los cursos se registra una asistencia mínima de 75%; además, debe emitir su opinión sobre el agente de capacitación y pasar satisfactoriamente las auditorías que realizan los órganos federales o estatales de control, así como el BID o la institución nacional de financiamiento del desarrollo.

3. Creación de empleo

Dentro de los nuevos programas de creación de empleo, se han desarrollado en México tres modalidades: las subvenciones al empleo o al salario, los programas de creación directa de empleo, y los de apoyo a la microempresa y al trabajo por cuenta propia.

1) Subvenciones al empleo o el salario

Los incentivos otorgados para la creación de empleo en el sector privado han sido de orden tributario y administrativo. En esta tarea intervienen el gobierno

federal y los gobiernos estatales. Así, el gobierno federal puso en práctica en 1996, solo por ese año, medidas destinadas a alentar la contratación de nuevos trabajadores, con el objetivo de estimular el empleo formal después de la fuerte caída que había experimentado en 1995. Tales medidas consistieron, básicamente, en aliviar la carga fiscal de las empresas, para lo cual se dispuso que aquellas que en 1996 emplearan un número de trabajadores superior al promedio registrado durante los primeros diez meses de 1995, recibirían un crédito fiscal aplicable contra el pago del impuesto sobre la renta y del impuesto al activo de ese año (Samaniego, 1998), crédito que sería equivalente a 20% de un salario mínimo por cada empleo adicional. Además, se eximió del pago de impuestos al activo a aquellas empresas del sector formal que en 1995 hubiesen obtenido ingresos de 933.000 dólares o menos. Con esta medida se pretendía ayudar fiscalmente a las empresas pequeñas, que por su gran número tienen un impacto considerable en la generación de empleo del país.

Por su parte, los gobiernos de las 32 entidades federativas también pusieron en práctica en 1996, dentro de su respectivo ámbito de competencia, diversas medidas para propiciar la recuperación del empleo en el sector formal. A modo de ejemplo, se citan a continuación las medidas adoptadas en 1996 por el gobierno del Distrito Federal, en el que se inscribe la ciudad de México.

Se otorgó una exención al impuesto sobre la nómina por concepto de los empleos adicionales al número de puestos de trabajo que tenían las empresas, en promedio, entre enero y octubre de 1995. Esta medida, que incluyó a los empleadores que iniciaron operaciones a partir de 1996, abarcaba a todas las empresas del sector formal del Distrito Federal, que ascendían a aproximadamente 100.000, con cerca de 1.800.000 asalariados permanentes y 220.000 trabajadores eventuales.

Asimismo, se otorgó una subvención de 50% del impuesto predial a las nuevas empresas que empleasen hasta 100 personas, cuyo número había descendido en el Distrito Federal, pues en junio de 1996 había en él 2.060 empresas de este tipo menos que el año anterior. La recuperación del empleo empezó a observarse en el segundo semestre de 1996.

Por último, se concedieron facilidades para liquidar las deudas por concepto del impuesto sobre la nómina correspondientes a años anteriores, sin recargos ni sanciones.

II) Creación directa de empleo

Como respuesta a la grave crisis económica que enfrentó el país en 1995, el gobierno federal puso en marcha el denominado Programa de Empleo Temporal (PET), tendiente a aumentar los ingresos de la población más pobre mediante

la realización de proyectos de trabajo comunitario, en los cuales se hacía uso intensivo de mano de obra no calificada. Aunque el programa continúa vigente, algunos de sus objetivos y líneas de acción han cambiado. En efecto, si bien sigue operando por medio del mismo tipo de proyectos, su propósito actual es el de resolver problemas estructurales que inhiben la generación de empleo e ingreso en zonas y municipios rurales marginados, a los cuales se considera prioritarios por las condiciones de pobreza extrema en ellos imperantes (Poder Ejecutivo Federal, 2000). De esa manera, el PET se orienta actualmente hacia la rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social y productiva básica de esas zonas, al tiempo que propicia la creación de puestos de trabajo temporal que deven-guen ingresos a la población rural en situación de extrema pobreza de tales localidades. Se trata de un programa interinstitucional, en el sentido de que su funcionamiento implica la intervención de varias secretarías de Estado.

Más específicamente, el PET beneficia a la población rural en situación de pobreza extrema mayor de 16 años, constituida por productores rurales, jornaleros con y sin tierra, y, en general, hombres y mujeres indigentes que habiten en las áreas mencionadas. Está estipulado que la incorporación de hombres y mujeres debe hacerse de manera equitativa.

El programa está dividido en dos componentes: el PET normal y el PET emergente. El primero recibe 80% de los recursos totales del programa, y el segundo el 20% restante, a fin de atender las consecuencias de desastres naturales o de otra índole que afecten el ciclo productivo de las localidades. El PET normal tiene los siguientes objetivos específicos:

Primero, complementar de manera transitoria las fuentes de empleo de las localidades de hasta 2.500 habitantes situadas en zonas rurales marginadas, cuando la actividad productiva local haya concluido o disminuido significativamente. Segundo, amortiguar las fluctuaciones del ingreso de las familias pobres, para evitar efectos negativos permanentes y suscitar mayor certidumbre en ellas en cuanto a la continuidad de su flujo de consumo. Tercero, crear oportunidades de empleo para la mano de obra no calificada, a través de la entrega de un aporte monetario a cambio de su participación en la construcción, la rehabilitación y el mejoramiento de la infraestructura social productiva y en la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales. Y, por último, propiciar la ejecución de proyectos que redunden en la creación de empleos de carácter menos transitorio.

La ejecución del PET normal debe programarse temporalmente de tal modo que sus proyectos coincidan con los meses de menor demanda estacional de mano de obra no calificada, y puedan a la vez articularse con otras actividades

sectoriales de desarrollo social. Asimismo, se promueve la concurrencia de acciones y de recursos federales, estatales y municipales y de otras fuentes de financiamiento.

Los objetivos específicos del PET emergente son la reactivación de las actividades económicas, la reparación de la infraestructura pública dañada, y la recuperación del potencial productivo y del patrimonio familiar y comunitario, así como la preservación del medio ambiente de las zonas afectadas por desastres naturales, aun si no forman parte de las regiones objetivo, manteniendo siempre el principio de atención a la población rural en situación de pobreza extrema.

Los recursos del PET emergente se asignan, también, a la realización de obras o actividades que sirvan para paliar los efectos de situaciones que, sin ser desastres naturales, hayan tenido un impacto negativo en las actividades productivas vinculadas a la población rural en situación de pobreza extrema. Para el ejercicio de estos recursos, no rigen los criterios de estacionalidad ni de límite máximo de jornales que se aplican en el caso del programa normal.

El apoyo económico a los participantes se otorga por jornal, en forma monetaria, por un máximo de 88 jornales por beneficiario. El monto del jornal equivale a 90% del salario mínimo diario. Asimismo, se podrá capacitar a los beneficiarios cuando así lo exija la naturaleza de las obras que se pretende llevar a cabo.

Para dar transparencia al programa, la población rural debe formar comités de beneficiarios, con el doble propósito de que intervengan en la toma de decisiones y en la ejecución de los proyectos, y se fortalezca de ese modo el sentimiento de corresponsabilidad social.

Desde sus inicios, en 1995, el PET se ha ido consolidando paulatinamente como una opción de empleo entre las comunidades más rezagadas del país: de hecho, mientras en su primer año benefició a aproximadamente 660.000 personas, en 2000 ya había creado 1.000.000 de empleos.

III) Apoyo a microempresas y pyme y al trabajo por cuenta propia

• El Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

Como parte de una estrategia encaminada a incentivar al desarrollo de las microempresas y las pyme, que representan 95% de las empresas constituidas en el país, el gobierno federal puso en marcha en 2001, como dependencia de la Secretaría de Economía, el Programa para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, cuyo brazo financiero es el Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Secretaría de Economía, 2001a).

El Fondo incorporó diversos programas de asistencia para este tipo de empresas, algunos de los cuales habían estado coordinados, hasta el año 2000, por

otras dependencias. El nuevo enfoque pretende mantener el sentido social de los programas y promover la capacidad emprendedora de los individuos, para lo cual facilitará la posibilidad de que las familias pobres tengan acceso al crédito, con vistas a contribuir al desarrollo de proyectos productivos viables (Secretaría de Economía, 2001b).

El apoyo, que se entrega en forma directa o indirecta –en este último caso a través de organismos intermediarios–, consiste en aportes de capital inicial, créditos de pequeña magnitud, capacitación y asesoramiento técnico. Los recursos se otorgan a través de programas constituidos con los gobiernos de las entidades federativas, los cuales, a su vez, celebran acuerdos con municipios, asociaciones civiles y organizaciones de los sectores público, privado y social.

El fondo cuenta con un comité técnico y un consejo consultivo. Este último es una instancia de participación ciudadana colegiada que aglutina a diversos grupos representativos de la sociedad, y su misión consiste en formular propuestas sobre la aplicación, la conducción, la orientación, el seguimiento y la evaluación de las actividades y los proyectos productivos que apoya el fondo.

A continuación se hará una breve descripción de dos programas que ilustran el modo de operar de estos nuevos esquemas.

- El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)

El PRONAFIM, coordinado por la Secretaría de Economía, opera desde 2001 en localidades marginadas, con el objeto de apoyar los esfuerzos de las propias comunidades tendientes a abrir opciones productivas, generar ahorro y crear puestos de trabajo por cuenta propia. En lugar de otorgar subsidios, como otros programas destinados a este sector, ofrece créditos recuperables, de pequeña cuantía, para financiar proyectos productivos y fomentar actividades de capacitación y de administración y seguimiento del crédito por parte de los propios beneficiarios. El programa maneja un fondo de recursos que es distribuido por intermedio de instituciones financieras del sector privado, constituidas ex profeso para atender las necesidades de las microempresas.

El PRONAFIM pretende hacer llegar sus recursos a individuos y grupos sociales que, debido a sus condiciones de pobreza, no tienen acceso a los servicios financieros de la banca comercial, contribuir al desarrollo de proyectos viables que estén en armonía con su entorno, y alentar la formación de un mercado financiero para las microempresas, que pueda, a la larga, sustentarse por sí solo para impulsar las actividades productivas de este sector.

El PRONAFIM opera en gran parte del país, particularmente en aquellas regiones y municipios que están en situación de marginalidad. Según sus planes, en 2002 se incubarían 20 de estas financieras de pequeña magnitud, hasta

llegar a un total de 50, para ampliar su cobertura a las 32 entidades federativas del país.

En la normativa que rige el funcionamiento del programa, figuran reglas para determinar, sobre la base de los costos de operación y las condiciones de mercado, las tasas de interés activas que se aplicarán a los saldos insolutos, así como los mecanismos de garantía pertinentes. También están consignados en ella los lineamientos a que deben ajustarse los programas de capacitación de las instituciones que suministran los créditos. Asimismo, se prevén mecanismos para ampliar el crédito a instituciones que cuenten con apoyo crediticio, y se establece que los montos recuperados deben reintegrarse al patrimonio del PRONAFIM.

- El Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES)

Este fondo, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), inició sus funciones en 1993, para contribuir a la creación de empresas y proyectos productivos viables, sustentables, competitivos en su entorno local, con un alto impacto y una elevada rentabilidad sociales (SEDESOL 2001a). Dentro de ese marco, se estableció un programa denominado Capital de Trabajo Solidario, con la finalidad de impulsar la creación de empleos e ingreso para grupos de productores de escasos recursos, como paso preparatorio para la constitución de una actividad empresarial. A partir de 2001, su administración depende de la Secretaría de Economía.

El programa otorga financiamiento a la población objetivo para la ejecución de proyectos productivos viables y sustentables, alienta la formación empresarial en los grupos e individuos beneficiados, y promueve la organización empresarial de éstos en torno a sus actividades productivas. Se dirige a la población rural y urbana en condiciones de pobreza, con capacidad productiva, organizativa y vocación empresarial, con acceso nulo o limitado al crédito formal. Se pone especial cuidado en la focalización, para que las acciones del FONAES se orienten hacia los grupos previamente identificados como beneficiarios potenciales.

La ayuda del FONAES puede entregarse a los individuos, grupos o empresas beneficiarios en forma directa, indirecta o mixta. En el primer caso, el apoyo se otorga sin intermediación alguna, en la forma de capital de trabajo y de capital de riesgo; actividades de impulso productivo para las mujeres; fortalecimiento empresarial para la capitalización; ayuda financiera para las microempresas, y formación de cajas solidarias. En el segundo caso, se entregan los recursos a entidades financieras,⁸⁸ para que, por su conducto, la población objetivo tenga

⁸⁸ Estas entidades son de dos tipos: fondos de financiamiento, garantía, inversión y reinversión, e instituciones que proporcionan créditos de pequeña cuantía.

acceso a líneas de crédito y ahorro, lo cual se suma así a los recursos económicos que el FONAES les suministra en forma directa. Por último, el apoyo mixto, que apunta a incentivar el desarrollo empresarial y la comercialización, puede brindarse de manera directa a los beneficiarios, o bien a terceras personas, para que desarrollen actividades en beneficio de la población objetivo, o bien a entidades financieras intermediarias.

4. Programas de compensación a la población desempleada

No hay en México un seguro de desempleo de carácter general. En este plano, la población asalariada cuenta solo con el seguro de cesantía en edad avanzada, el cual requiere, en el caso de los ocupados en el sector privado, un mínimo de 1.250 cotizaciones semanales y una edad mínima de 60 años. Existe además el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), en el cual el empleador aporta una cuota que representa un porcentaje del salario, cuyo monto puede incrementarse con aportaciones voluntarias del trabajador. A fines de 2001, cerca de 24 millones de trabajadores habían hecho al menos una aportación voluntaria. Los fondos se acumulan en una cuenta individual. En el caso de los trabajadores del Estado, el ahorro para el retiro se va formando mediante el depósito, también en cuentas individuales, de una cuota equivalente a 2% del sueldo básico de cotización de los trabajadores. Las cuentas individuales correspondientes al sector público y el privado son administradas por instituciones financieras creadas ex profeso y supervisadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. Sin embargo, no puede considerarse que estas modalidades sean estrictamente un seguro de desempleo, pues se trata más bien de mecanismos de apoyo al ingreso del trabajador retirado.

B. Experiencias de evaluación en México

1. Evaluación de programas de capacitación para desempleados

En México, las primeras experiencias de evaluación de las políticas del mercado de trabajo datan de fines de los años ochenta, cuando la Secretaría del Trabajo y Previsión Social⁸⁹ y el Banco Mundial⁹⁰ trataron de identificar y

⁸⁹ La Secretaría del Trabajo y Previsión Social llevó a cabo tres evaluaciones, en 1988, 1989 y 1990.

⁹⁰ El Banco Mundial participó en las evaluaciones poco después de involucrarse en el financiamiento del programa (Carlson, 1991).

medir los resultados del PROBECAT. En esos primeros ejercicios no se contaba aún con información suficiente, ni tampoco se hacía uso de la metodología contrafáctica para la medición de impacto, por medio de la cual se compara, como se ha dicho en otros capítulos de este libro, el efecto de un programa en una muestra de la población beneficiada con lo que ocurre en una muestra similar que no ha participado en él (Revena, Riboud y Tan, 1992).

El primer estudio contrafáctico del PROBECAT no se llevó a cabo sino hasta una fecha comparativamente reciente, 1992. Por lo demás, tal estudio no formaba parte de un plan sistemático de evaluación, sino que se trataba solo de un ejercicio aislado, en el cual se pretendía probar la metodología aplicada en los países desarrollados, que ya empezaba a ser utilizada en algunos países de América Latina.⁹¹ Aunque el estudio dio pie al surgimiento de investigaciones similares, lo cual permitió perfeccionar la información y afinar la metodología utilizada para la medición de impacto, también motivó cuestionamientos de fondo por parte de los operadores del programa. El hecho de que la evaluación hubiese mostrado que los efectos en el ingreso y en la probabilidad de empleo de las mujeres eran mucho menores que entre los hombres, o incluso nulos en determinados grupos de mujeres, no permitía concluir que las mujeres, en particular aquellas que se habían retirado temporalmente de la actividad económica por razón del matrimonio, tenían que ser excluidas de los beneficios, como se hubiese derivado de un criterio cerrado de rentabilidad. A juicio de los operadores, lo que ese resultado ponía de manifiesto era, más bien, la necesidad de encontrar formas más eficaces de brindar asistencia a las mujeres.

El propio Banco Mundial reconoció años más tarde la validez de esa observación, cuando, en cumplimiento de los compromisos contraídos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en 1995 en Copenhague, se llevó a cabo una auditoría sobre el enfoque de género del programa. En ella se señalaron algunas debilidades en esta materia, y se sugirieron incentivos tendientes a favorecer la inclusión de las mujeres en áreas no tradicionales, así como la revisión de algunos aspectos propios del funcionamiento y el seguimiento del programa (Almeida, 1996).

Entre 1995 y 2001, el PROBECAT fue sometido a otras seis evaluaciones basadas en métodos cuasi experimentales para la medición de impacto, referidas específicamente a las modalidades de capacitación mixta y de capacitación escolarizada del programa.⁹² Dos evaluaciones más se enfocaron en las modalidades,

⁹¹ Por ejemplo, Jiménez y Krueger (1987) habían recurrido a este método para evaluar el programa de capacitación del SENA (Colombia).

⁹² Al respecto, véanse Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1995b); CIESA (2000); Wodon y Minowa (1999); Aportela (1999); Calderón y Trejo (2001), y GEA (2001b).

introducidas posteriormente, de trabajo por cuenta propia y de iniciativas locales de empleo (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1995a y 1997), aunque en estos casos no se recurrió al método contrafáctico.

I) Metodología y características de las evaluaciones

En las siete evaluaciones de que han sido objeto las modalidades escolarizada y mixta de capacitación que ha ofrecido el PROBECAT, se utilizó el análisis contrafáctico para la medición de impacto, y en cinco de ellas se calculó la relación costo-beneficio. En todos los casos se utilizó el apareamiento estadístico entre las muestras de beneficiarios y las de los grupos de control, aplicando en cada caso metodologías distintas para eliminar o reducir el sesgo de selección. Asimismo, en cinco evaluaciones se estimó el impacto del programa en la duración del desempleo, la probabilidad de estar ocupado en diversos momentos durante el año que siguió al término de la capacitación, y su efecto en los ingresos del beneficiario. Las diferencias metodológicas radican en los supuestos que se formulan para el apareamiento, y en el mayor o menor refinamiento de las metodologías empleadas para reducir el sesgo de selección en la muestra.

II) Indicadores utilizados

En una de las evaluaciones (Calderón y Trejo, 2001), se emplearon los siguientes indicadores para medir el impacto de la capacitación escolarizada: tiempo transcurrido para encontrar empleo después de la capacitación; probabilidad de tener empleo 3, 6, 9 y 12 meses después de la capacitación; dinámica de reempleo, parámetro que mide cuánto duró el primer empleo encontrado y el tiempo transcurrido para encontrar un segundo empleo, en caso de haber dejado el primero después de la capacitación; ingresos mensuales; horas trabajadas, y salario medio por hora.

Las principales diferencias entre la evaluación de Calderón y Trejo y otros estudios residen en que aquella mide no solo la duración del desempleo, sino la dinámica de reempleo; además, los efectos de la capacitación se calculan en ella de manera más desagregada, no solo por sexo y otras características observables de los becarios, sino también por regiones, modalidades de la capacitación y tipos de instituciones que imparten la capacitación escolarizada. Gracias a ello, las recomendaciones del estudio de Calderón y Trejo pueden ser de mayor utilidad para los operadores del programa.

III) Fuentes de información

En los siete estudios, la información relativa al grupo de tratamiento provenía de una encuesta aplicada a un grupo piloto de ex beneficiarios del PROBECAT. El grupo de control estaba constituido, en todos los casos, por una muestra tomada de un panel de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), muestra que permanece en la encuesta durante cinco trimestres, y a la cual es posible dar seguimiento durante dicho período. A todos los desempleados con experiencia laboral que integran esa muestra se les aplican formularios adicionales para ubicar el momento en que obtuvieron empleo en el año siguiente a la capacitación, así como para conocer el conjunto de períodos de desocupación que registraron a lo largo del año.

IV) Resultados más importantes

Según cinco de las evaluaciones, el programa ejerce efectos positivos en el empleo y los salarios de los beneficiarios (en comparación con el grupo de control). Sin embargo, dos de los estudios no llegaron a resultados tan optimistas: en el de Wodon y Minowa (1999) se concluye que la relación costo-beneficio del programa es negativa, y no se observan efectos positivos en el empleo o los salarios; según el de GEA (2001b), el programa ejerció efectos positivos en el empleo solo en siete estados. Por otra parte, cabe indicar que la mayoría de las evaluaciones coinciden en cuanto a que el impacto del programa difiere considerablemente según el grupo sociodemográfico beneficiado: por ejemplo, el aumento en la probabilidad de conseguir empleo es mayor entre las mujeres que entre los hombres. Sin embargo, también aquí ha habido discrepancias, ya que en el primer estudio del Banco Mundial (1992) se concluía exactamente lo contrario.

Las conclusiones difieren también en lo concerniente al impacto en el ingreso: según la primera evaluación del programa (Revenga, Riboud y Tan (1992), éste elevó el ingreso de los hombres, pero no el de las mujeres, conclusión que es ratificada en el segundo estudio (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1995b). No obstante, la tercera y la cuarta evaluación⁹³ llegan a la conclusión contraria. Todas, sin embargo, coinciden en que el impacto de la capacitación es muy distinto según su modalidad, la zona geográfica, el tipo de institución capacitadora y las características observables de los beneficiarios.

De los estudios se desprende que la capacitación mixta ejerce un efecto mucho mayor sobre el empleo y los salarios que las otras modalidades. Por otra parte, en cuatro de los estudios se concluye que la capacitación acorta más

⁹³ Se trata, respectivamente, de las evaluaciones de CIESA (2000) y de Calderón y Trejo (2001).

la duración del desempleo de las mujeres que de los hombres, pero en uno de ellos, el de 1992, se llega a la conclusión contraria.

La evaluación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1995b) y la de Wodon y Minowa (1999)⁹⁴ utilizan idéntica información estadística para igual período, pero llegan a conclusiones diametralmente opuestas, al introducir controles adicionales para el sesgo de selección. Esto habla de la necesidad de que las estimaciones de impacto y sus metodologías sean corroboradas por otros estudios, como condición para poder emitir recomendaciones sólidas a las entidades operadoras.

Finalmente, es posible formular algunas críticas acerca del modo en que se llevaron a cabo las siete evaluaciones. Por ejemplo, si bien en las dos primeras se tuvo acceso a la información más reciente disponible en ese momento, las entidades evaluadoras, por su propia cercanía con el programa, carecían del grado de independencia indispensable para la objetividad y neutralidad de sus recomendaciones. En los tres estudios siguientes, si bien se aseguró la independencia de la entidad evaluadora, el problema radicó en la dificultad de obtener información actualizada y en la lejanía temporal del período analizado. Ello les restó utilidad práctica a los estudios y les confirió más bien el carácter de meros ejercicios académicos, que ciertamente hicieron aportaciones importantes, pero no sirvieron para retroalimentar de manera inmediata a los operadores. Aparentemente, estos problemas empezaron a corregirse en la última evaluación (GEA, 2001b), que utilizó información reciente y fue encomendada a una entidad externa independiente.

2. Evaluación de programas de capacitación de personas que trabajan en microempresas y pequeñas empresas

1) Metodología y características de las evaluaciones

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social evaluó dos veces, en 1995 y 1997, el Programa de Calidad Integral y Modernización. En ambos estudios se utilizó el método cuasi experimental, a fin de medir el impacto del programa en un grupo de beneficiarios y un grupo de control. Para garantizar la posibilidad de comparar ambos grupos entre sí, se utilizaron distintas pruebas: en la primera evaluación se recurrió a una tabla de contingencia para pruebas de independencia y a una prueba de igualdad de medias, al tiempo que se aplicaba el criterio

⁹⁴ El estudio de Wodon y Minowa (1999), auspiciado por el Banco Mundial, reproduce la evaluación que había hecho la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en 1995, aunque introduce algunos cambios en la metodología que había estado utilizando el propio Banco Mundial desde 1992. Wodon y Minowa encuentran resultados distintos a los de todos los estudios realizados anteriormente.

de la localización geográfica. En la evaluación de 1997, con el fin de reducir el sesgo de selección, se procuró que ambos grupos fuesen de composición similar en lo tocante a sector, tamaño de empresa, localización geográfica e ingresos.

Para evaluar el impacto, en el estudio de 1995 se construyó un modelo general de regresión en función de variables dicotómicas. En el caso de la productividad, se utilizaron dos modelos: uno dinámico y uno estático. En el segundo estudio (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2000), se realizó un análisis de regresión por medio de una función Cobb-Douglas. En ambos trabajos se calculó la relación costo-beneficio del programa.

II) Indicadores utilizados

Para medir el impacto, se construyeron variables referidas a desempeño empresarial, empleo y condiciones laborales por sector y tamaño de las empresas. Los indicadores cubrieron aspectos tales como inversión en capacitación y asesoramiento técnico; dinamismo de la producción y modernización del proceso productivo; mercado; empleo; remuneraciones, y productividad.

III) Fuentes de información

La información relativa al grupo de tratamiento se obtuvo merced a una encuesta aplicada a un grupo piloto de empresas que habían participado en el Programa de Calidad Integral y Modernización. En lo concerniente al grupo de control, se utilizaron muestras tomadas de los directorios de los censos económicos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

IV) Resultados más importantes

Según se determinó en el estudio de 1995, el programa tenía los siguientes efectos: elevación de la productividad, aumento del empleo, reducción de la rotación de personal, mejoramiento de los esquemas organizacionales y elevación de la calidad. Sin embargo, las remuneraciones resultaron menores en el grupo piloto que en el de control; por otra parte, no se observó una elevación de las remuneraciones. Los aportes económicos a la capacitación resultaron más rentables en las microempresas y las medianas empresas no manufactureras que en las restantes. La relación costo-beneficio fue positiva solo en el caso de las microempresas, y el programa no ejerció un impacto positivo en el empleo y la productividad de las empresas medianas.

En el segundo estudio, se observó que el programa había redundado en un aumento de la inversión en capacitación y asistencia técnica de las empresas,

mayor propensión al cambio organizacional, mayor rendimiento de la inversión en capacitación, introducción de sistemas de control de calidad en el sector manufacturero, y mayor rendimiento en el sector servicios, gracias a la introducción de cambios en la organización.

En ambas evaluaciones se concluye que el Programa de Calidad Integral y Modernización es rentable, particularmente para las microempresas y pequeñas empresas; por otra parte, en ambas se recomienda promover la aglomeración de las empresas, a fin de facilitar el otorgamiento del apoyo y fortalecer los vínculos entre el programa y otras instancias públicas.

3. Evaluación de los programas de empleo temporal

I) Metodología y características de las evaluaciones

En el curso de la presente investigación se encontraron dos evaluaciones sobre los programas de empleo temporal que se consideró conveniente analizar, una realizada por la Universidad de Colima y la otra por una institución académica independiente, el Centro de Educación y Docencia Económica (CIDE, 2000). En este último estudio, que contiene una serie de lineamientos para la evaluación integral de los programas de empleo temporal, se propone que la evaluación de impacto proceda necesariamente por comparación entre grupos de tratamiento y grupos de control, y se recomienda, además, la ejecución de un análisis organizacional y uno de costo-beneficio.

II) Indicadores utilizados

Para medir el impacto directo de los mencionados programas, en ambas evaluaciones se utilizaron los siguientes indicadores: ingreso y consumo de los hogares; incidencia e intensidad de la pobreza en las localidades y regiones donde operan los programas, y, por último, a fin de asegurar una focalización más precisa, impacto en los grupos más pobres y en las regiones prioritarias. Para la evaluación de los impactos indirectos, se consideraron los efectos en la infraestructura productiva o social, en la capacitación laboral, así como las externalidades positivas en las economías locales. Con el objeto de evaluar la intensidad laboral de las obras, se estudió qué proporción del presupuesto del programa se destinaba a salarios de los beneficiarios. Asimismo, se establecieron criterios e indicadores para estimar, entre otros aspectos, la ganancia salarial neta y la relación costo-eficacia de los programas.

En cuanto a los beneficios sociales, se analizaron las repercusiones positivas que habían tenido los programas, en el largo plazo, en las localidades

beneficiadas, así como los progresos obtenidos en cuanto a equidad de género; por otra parte, en lo referente a los beneficios económicos, se estudió su impacto en los mercados rurales locales, en el nivel de los salarios, la migración local de mano de obra no calificada, el mejoramiento de la productividad, y en la creación de fuentes de empleo más permanentes. Por lo que respecta al beneficio ambiental, se calcularon los efectos en las áreas rurales protegidas, las especies en peligro de extinción y en otras dimensiones análogas. Asimismo, se evaluó el apego de los programas a las reglas de funcionamiento.

III) Fuentes de información

En ambas evaluaciones se obtuvo información documental e información cualitativa a partir de entrevistas y cuestionarios aplicados a los principales operadores. Para el análisis de impacto, se estimó recomendable, además, consolidar la base de datos que está actualmente en proceso de desarrollo y complementarla con encuestas aplicadas a la población beneficiaria y la no beneficiaria.

IV) Resultados más importantes

Según el estudio de la Universidad de Colima, los principales resultados de los programas de empleo temporal fueron los siguientes: externalidades positivas asociadas a la construcción de caminos rurales; abatimiento de la tasa de mortalidad infantil; tendencia a la consolidación de los comités de beneficiarios y a una participación más activa, aspecto éste también observado en el caso de las mujeres. Asimismo, hubo un incremento en el ingreso anual familiar y en el número de jornales trabajados al año; por último, 60% de los beneficiarios superaron la línea de pobreza extrema.

Otros beneficios observados fueron el impulso a la inversión productiva, una mayor tendencia a retener la tierra, la difusión de los pagos entre un gran número de beneficiarios, el incremento en la cantidad de obras ambientales, la inducción del uso de tecnologías modernas para la conservación de los recursos naturales, y la atención a la escasez de agua.

En el estudio de la Universidad de Colima se indica que si bien no fue posible estimar el impacto de los programas mediante un análisis contrafáctico, por falta de tiempo y de información, sí fue posible obtener valiosos antecedentes cualitativos y cuantitativos. Asimismo, el estudio permitió emitir recomendaciones que han sido llevadas a la práctica en la ejecución de los programas, tales como la constitución de un padrón único de beneficiarios, a fin de evitar duplicaciones; la introducción de consideraciones sobre la distinta estacionalidad de los programas según las regiones de que se trate; el establecimiento de prioridades, y la necesidad de ampliar su cobertura.

4. Evaluación de programas de apoyo a la microempresa y el trabajo por cuenta propia

I) Metodología y características de las evaluaciones

En la mayoría de las evaluaciones pertinentes no se hizo uso de una metodología rigurosa para la medición del impacto de los programas. Por ejemplo, a causa de la escasa información disponible, no hubo comparaciones estadísticas entre muestras de población beneficiaria y grupos de control, y, en general, se recurrió a encuestas y análisis de los registros administrativos, así como a entrevistas a informantes de calidad.

Entre las evaluaciones analizadas, pueden citarse aquí aquellas a que fueron sometidos el Programa de Coinversión Social, el FONAES y el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas. La evaluación más reciente del Programa de Coinversión Social, de Conde y Natal (2001), se basó en entrevistas a funcionarios, representantes legales de las ONG y beneficiarios de 36 proyectos seleccionados, distribuidos en 12 entidades federativas. En el caso del FONAES, la evaluación midió, entre otros aspectos, los impactos en el nivel de vida de los socios, por medio de variables tales como empleo, ingreso, arraigo, formación de capital humano y participación de las mujeres. Para la evaluación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, efectuada por una entidad externa, se realizó una encuesta a 1.440 jornaleros y se entrevistó a promotores y funcionarios del programa. Esta evaluación incluyó un diagnóstico basal, como plataforma para futuras investigaciones (UAM, 2001).

Aunque en todas las evaluaciones externas llevadas a cabo últimamente se ha tratado de incluir el análisis de costo-beneficio, las limitaciones de información han dificultado más de una vez ese ejercicio (Conde y Natal, 2000, p. 96).

II) Indicadores utilizados

En la evaluación de estos programas se han utilizado indicadores de muy diversa índole, debido a la gran variedad de modalidades que presentan los propios programas y al distinto enfoque de las evaluaciones, pues algunas han dado preferencia a la medición del impacto y otras al análisis de los procesos o la gestión misma del programa. Sin embargo, en muchas de ellas se ha atendido a la viabilidad a corto y largo plazo de los proyectos productivos y de las iniciativas de trabajo por cuenta propia. Para ello se han aplicado, en cada caso, los indicadores pertinentes: en los estudios de medición de impacto, los indicadores fueron, por ejemplo, los ingresos generados y la reducción de los índices de marginación. En otras evaluaciones los indicadores se han centrado

en la dimensión social de los proyectos: por ejemplo, su efecto en la formación de capital social en las comunidades, la capacitación de los beneficiarios, o la organización de grupos de la sociedad civil que promuevan proyectos en beneficio de la población marginada.

III) Fuentes de información

Muchos evaluadores externos suelen quejarse por la precariedad de la información de que disponen para desempeñar su trabajo. Por ejemplo, en la evaluación externa de los programas de la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), se deja constancia de las notables deficiencias presentes en la elaboración y la presentación de los expedientes técnicos, lo cual dificulta en extremo su evaluación (SEDESOL, 2001b). En ese mismo sentido puede interpretarse la recomendación contenida en la evaluación del programa de Crédito a la Palabra, donde se sugiere que es necesario igualar las variables y las claves de las bases de datos que elabora cada entidad, y expresar todas las bases en el mismo lenguaje (SEDESOL, 2002, p. 61).

IV) Resultados más importantes

Según se sostiene en varias evaluaciones, si bien es necesario introducir ciertos cambios de carácter operativo en estos programas para aumentar su eficacia y eficiencia, sus resultados son, por lo general, positivos, hecho que justifica su permanencia. Sin embargo, no hay unanimidad al respecto: por ejemplo, el Programa de Coinversión Social ha sido sometido a dos evaluaciones, y mientras una de ellas (Esquivel, 2000) concluía que era necesario replantear la vigencia del programa, dada la confusión imperante en sus objetivos en materia de combate contra la pobreza y desarrollo del trabajo comunitario, otra, la de Conde y Natal (2001), sin dejar de reconocer las deficiencias operativas del programa, sostenía que éste era viable, en tanto propiciaba la participación ciudadana en el combate de la pobreza. En el caso del FONAES, la evaluación de Ruiz Durán (2000) concluye que se requiere elaborar un nuevo programa para el desarrollo de las capacidades empresariales de los grupos pobres.

C. Resumen y conclusiones

- I) En México, la evaluación rigurosa de los programas del mercado de trabajo cobró importancia solo a partir de los años noventa, y queda aun mucho por avanzar y aprender en este plano.
- II) En sus inicios, se limitó al monitoreo o seguimiento administrativo y se centró en la comparación entre las metas y los resultados. Fue un ejercicio de carácter interno, que servía a los ejecutores como instrumento para detectar problemas en la eficiencia operativa de los programas.
- III) Posteriormente, en las primeras evaluaciones de costo-beneficio, se procuró determinar si los programas se justificaban en términos de su costo. Ello obligó a una reflexión más profunda sobre estos aspectos, al percibirse la necesidad de examinar no solo el efecto directo de los programas, sino también sus posibles efectos indirectos en distintos grupos sociales.
- IV) La investigación sobre los beneficios resultantes de los programas llevó a una aplicación más cuidadosa de la evaluación de impacto. En un primer momento, se comparaba la situación anterior y posterior de los beneficiarios, para deducir de allí 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.
- V) De allí que comenzaran a aplicarse, en fechas relativamente recientes, métodos más rigurosos. La evaluación de impacto propiamente dicha, basada en la comparación entre grupos de tratamiento y grupos de control, fue introducida en el país por organismos internacionales, para medir el efecto de los programas financiados total o parcialmente por ellos, y de ahí empezó a difundirse hacia otros ámbitos, entre ellos el de las políticas del mercado de trabajo.
- VI) Con todo, la evaluación de impacto basada en técnicas científicas sigue aún en una fase incipiente. No puede 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 sobre la materia, así como sobre sus principales características, limitaciones y hallazgos.
- VII) De la recapitulación de las evaluaciones realizadas en el país durante la década pasada pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- En materia de evaluación de impacto, el programa que ha atraído mayor interés ha sido el PROBECAT, el cual, según pudo establecerse en la presente investigación, fue sometido a siete de estas evaluaciones entre 1992 y 2001. Ello guarda relación con el hecho de que el aporte económico que brinda a los desempleados –como complemento de la capacitación– ha funcionado, en algunos momentos críticos, como sustituto de una compensación de desempleo para los trabajadores de bajos ingresos.
- Por otra parte, aunque los diversos programas de empleo temporal reciben un volumen considerable de recursos públicos, las evaluaciones de impacto correspondientes están aún en sus comienzos. Ello puede atribuirse a que estos programas fueron, en sus inicios, un mecanismo de emergencia para hacer frente a la crisis de 1995 y se suponía, por tanto, que serían de corta duración. Al convertirse en permanentes, enfocados en aspectos estructurales de empleo y pobreza, se hizo necesario someterlos a evaluaciones en forma. No obstante, por carecerse de las bases estadísticas necesarias para esa tarea, se empezó por elaborar un conjunto de lineamientos sobre los aspectos esenciales que tendría que abordar su evaluación, dentro de lo cual figura la definición de indicadores de eficacia, eficiencia y repercusión social, así como el establecimiento de las bases de datos indispensables.
- Por otra parte, es necesario profundizar mucho más en la evaluación de los programas de apoyo a la microempresa y el trabajo por cuenta propia, que han tenido un auge inusitado en los últimos años. En efecto, las evaluaciones realizadas hasta ahora han carecido de rigor, en parte a causa de la precariedad de las bases de datos con que cuentan estos programas.
- A pesar del elevado número de evaluaciones del PROBECAT, la evaluación externa no ha sido una práctica sistemática. En efecto, algunas de las evaluaciones de este último tipo responden más bien a un afán académico o científico de aplicar técnicas en boga; por otra parte, en ocasiones suelen ser experiencias aisladas e incluso independientes del interés de los entes operadores, porque es notorio que varias de ellas no fueron concebidas con el propósito de retroalimentar el desarrollo del programa.
- Sin embargo, esta situación podría cambiar en los próximos años, ya que desde fines de los años noventa rige la exigencia legal de que estos programas sean sometidos a evaluaciones de monitoreo, a evaluaciones de costo-beneficio y a evaluaciones de impacto, a cargo de entidades externas independientes.

- Por otra parte, en el presente es también un requisito legal la difusión pública de las bases de información y del resultado de las evaluaciones, lo cual, en conjunto con la Ley de Transparencia en la Información, aprobada recientemente en el Congreso, auguran mayor seriedad y rigor en las evaluaciones externas, ya que sus resultados podrán ser sometidos al escrutinio de otros evaluadores y de la sociedad en general.
- En forma complementaria, será necesario fortalecer la capacidad técnica de evaluación, mediante disposiciones tales como la difusión y el análisis de experiencias llevadas a cabo en el país y en la región; el conocimiento de las técnicas más avanzadas utilizadas en los distintos tipos de programas, y la difusión de las prácticas óptimas en el plano internacional. En este sentido, es conveniente contar con un inventario, semejante al que lleva la OCDE, de los programas actualmente en curso en la región, y dar seguimiento a las prácticas de evaluación vigentes, a fin de que la retroalimentación pueda tener mayor alcance.
- De manera similar, conviene constituir una red de evaluadores que puedan intercambiar experiencias y mantenerse al día en lo que respecta a los avances en la materia, red a la que, por otra parte, podrían recurrir los organismos operadores que necesiten evaluadores externos que actúen con rigor científico e independencia de criterio.

Capítulo VII

Recursos para las políticas del mercado de trabajo: su impacto según la experiencia europea

FRANCISCO JAVIER MATO DÍAZ⁹⁵

Durante los últimos años, el interés manifestado por los países europeos en la evaluación de las políticas del mercado de trabajo ha estado determinado, principalmente, por tres factores. El primero es la existencia de fundamentos teóricos que justifican la intervención pública en ese mercado, por razones que están ligadas a los objetivos tradicionales de eficiencia, equidad y estabilidad. El estudio del cumplimiento de las hipótesis teóricas consiguientes ha merecido la atención de investigadores y evaluadores, especialmente del campo económico, cuyos estudios se vieron alentados, en los años noventa, por la presencia de nuevos retos, esta vez provenientes del análisis empírico. El segundo factor tiene que ver con el hecho de que en Europa se está recurriendo, en forma creciente, a las políticas activas del mercado de trabajo, lo cual ha estado acompañado de un incremento en el gasto correspondiente. Ello ha obedecido a la detección de diversos problemas en el funcionamiento y los efectos de las políticas pasivas, vinculados a los mecanismos de incentivos y a la eficiencia del mercado de trabajo. En consecuencia, la multiplicación de las medidas activas y su misma diversidad han estimulado los trabajos de evaluación de sus efectos. Por último, el tercer factor está dado por la participación de la Unión Europea (UE), como entidad, en la financiación de una parte significativa de las políticas activas desarrolladas en el continente. La cofinanciación comunitaria de las políticas y de sus evaluaciones ha contribuido al logro de una convergencia cada vez mayor entre los países miembros, gracias a lo cual ha ido desapareciendo la antigua división entre países nórdicos y mediterráneos en cuanto a la tradición evaluadora de estas políticas.

Como consecuencia de lo anterior, en los últimos años se ha asistido en Europa a una proliferación de tales iniciativas y de las evaluaciones correspondientes. La revisión de esas experiencias, especialmente de las concernientes a las políticas activas, es precisamente el objetivo principal del presente capítulo.

⁹⁵ Agradezco la generosa ayuda recibida de Ángeles Cigarra, Begoña Cueto y Miguel A. Malo en la búsqueda de referencias para este trabajo.

El capítulo está dividido en tres partes: en la primera se pasa revista a diversas evaluaciones realizadas en Europa sobre las políticas activas y pasivas. En la segunda parte se profundiza en lo relativo al proceso de evaluación, aún en curso, de la Estrategia Europea de Empleo, iniciada hace cinco años, y en la tercera se ofrecen algunas reflexiones sobre los problemas de información y de adecuación institucional que han de encargar las evaluaciones. El capítulo se cierra con las conclusiones pertinentes.

A. Análisis de las experiencias europeas de evaluación de las políticas del mercado de trabajo

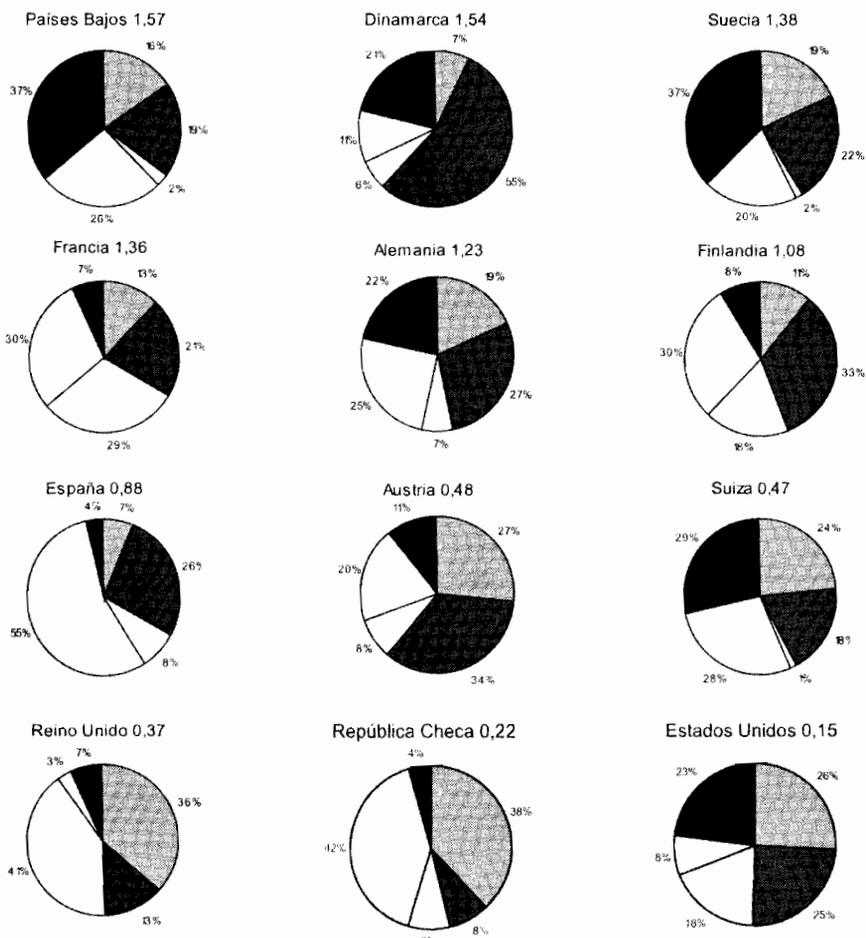
Para llevar a cabo este análisis, conviene distinguir los cinco tipos básicos de políticas activas que recoge la OCDE: los servicios públicos de empleo, la capacitación (o formación) para el empleo, las medidas orientadas hacia los jóvenes, las subvenciones al empleo, y las medidas para discapacitados.

Una impresión inicial sobre la entidad de estas políticas se encuentra en la proporción del gasto público destinado a ellas. En el gráfico 1 se muestra la distribución del gasto en varios países europeos y los Estados Unidos, ordenados de mayor a menor según la proporción del gasto con relación al PIB. De ello se desprenden cuatro observaciones: en primer lugar, sobresale el elevado peso del gasto correspondiente a las medidas para discapacitados en aquellos países que más recursos destinan a las políticas activas. Segundo, prácticamente todos los países asignan montos significativos a las medidas de capacitación y de subvención del empleo. Tercero, el gasto en medidas específicas para los jóvenes varía considerablemente de un país a otro.⁹⁶ Por último, la parte del gasto dedicada a los servicios públicos de empleo es más elevada en aquellos países que menos gastan en políticas activas. Los cuatro rasgos anteriores pueden interpretarse en el sentido de que los servicios públicos de empleo son una suerte de bien de primera necesidad, pues todos los países de Europa acometen esta política, mientras que las medidas para discapacitados son una especie de bien de lujo, pues es la actividad que desarrollan más intensamente aquellos países que dedican recursos más elevados a las políticas del mercado de trabajo.

⁹⁶ Los programas dirigidos a los jóvenes suelen traslaparse con las medidas de capacitación o las subvenciones. En este trabajo se abordará su evaluación en la sección relativa a la capacitación para el empleo.

Gráfico 1

Europa y los Estados Unidos: Distribución del gasto en políticas activas del mercado de trabajo como porcentaje del producto, 2000^a



- Servicio público de empleo
- Capacitación
- Medidas para jóvenes
- Subvenciones al empleo
- Medidas para discapacitados

Fuente: OECD Labour Market Statistics 2001, CD-ROM.

^a Los datos sobre Francia y el Reino Unido corresponden a 1999.

1. Servicios públicos de empleo

Tres importantes tareas de las políticas del mercado de trabajo recaen sobre estos servicios, a saber, la gestión de las prestaciones por desempleo, la intermediación laboral, y la gestión de programas de capacitación y de otras medidas activas. Aunque las prestaciones de desempleo suelen abordarse en forma separada de las políticas activas, y el gasto correspondiente no se encuentra recogido en el gráfico 1, se hará aquí una breve mención inicial de las transferencias para la población desempleada. Más adelante se presentarán las tareas de intermediación y, después, la gestión de la capacitación, que será abordada al margen de los servicios públicos de empleo.

1) Las prestaciones de desempleo

En las evaluaciones realizadas en los últimos años, se ha hecho cada vez mayor hincapié en la relación entre las prestaciones de desempleo y las transiciones laborales (Schmid y Reissert, 1996), especialmente las transiciones desde el empleo a la cesantía y desde ésta al empleo, aunque también hay estudios sobre las transiciones de entrada y salida del mercado de trabajo.

En lo que se refiere al paso del empleo a la cesantía, los estudios han puesto especial atención en el comportamiento oportunista de aquellos trabajadores y empresarios que, aprovechándose de las prestaciones, descargan sobre el sistema parte de los costos del desempleo, costos que tendrían que asumir ellos mismos si no existieran tales prestaciones. Ello ocurre, por ejemplo, entre trabajadores cercanos a la edad de jubilación y entre empresarios de sectores muy estacionales de la economía. No obstante, el impacto de las prestaciones sobre estos flujos parece ser débil.

Por lo que respecta a los cambios desde el desempleo al empleo, en algunos estudios se cuestiona el postulado teórico según el cual las prestaciones permiten encontrar el empleo que más se ajusta a las características del cesante y, gracias a ello, incrementan la eficiencia del mercado de trabajo. Según sostienen esos estudios críticos, las prestaciones tienen más bien el efecto contrario, pues desincentivan la búsqueda de empleo. Sin embargo, los datos disponibles muestran que esos efectos son débiles en Europa y que, cuando se manifiestan, lo hacen más a través de la duración de las prestaciones que de la tasa de reemplazo. El flujo de salida del desempleo tiende a acelerarse cuando se acerca el final del período asistencial, pero una mayor tasa de reemplazo afecta escasamente a la duración y, por consiguiente, a la salida del desempleo. Estos resultados se han alcanzado también mediante análisis agregados de los países de la OCDE (Nickell y Layard, 1999).

Siempre en relación con estos efectos desincentivadores, cabe señalar que en los últimos años se ha producido en los países europeos una reducción generalizada del nivel y la duración de las prestaciones de desempleo. Esa menor generosidad se manifestó durante los años noventa en todos los países de la OCDE, si bien su causa principal puede encontrarse en las restricciones financieras que caracterizaron tanto a las finanzas nacionales como a los sistemas de protección del desempleo. La posible relación directa entre la generosidad de las prestaciones y la duración del desempleo es una cuestión discutida, en cuyo análisis suele dejarse de lado el peso que tienen algunos rasgos institucionales propios de los países, tales como las distintas modalidades de asistencia que brindan los servicios públicos de empleo (por ejemplo, orientación, inserción en programas formativos y acciones preventivas del desempleo de larga duración). Al analizar estos aspectos, hay que tener en cuenta también las diferentes combinaciones existentes, dentro del sistema general de protección social de cada país, entre el seguro de desempleo y las prestaciones asistenciales (Schömann y otros, 2000).

En definitiva, la evaluación de las prestaciones de desempleo, el principal componente de las políticas pasivas, constituye un asunto de máximo interés pero notablemente complejo, modulado como está por los rasgos institucionales de cada país, cuyo análisis exhaustivo está fuera de las posibilidades de este estudio (véase, por ejemplo, Schmid y Reissert, 1996). Con todo, cabe concluir que no está demostrado con suficiente claridad que las prestaciones tengan un efecto desincentivador sobre la búsqueda de empleo, por lo cual no se justifica que sean sometidas a grandes recortes. Por otra parte, el mismo hecho de que sean cuestionadas en los países europeos indica que no deberían constituir una prioridad para los países que aún no recurren a ellas, los cuales, en consecuencia, deberían dar prioridad al desarrollo de las políticas activas.

II) Los servicios de intermediación laboral

La intermediación laboral entre la oferta y la demanda de trabajo comprende, entre otras actividades, las de gestión de las vacantes, de registro de los desempleados, y de información, orientación y apoyo a la búsqueda de empleo. En los últimos años, se ha dado un cambio progresivo en Europa hacia la adopción de medidas activas de intermediación, como queda reflejado en las modificaciones que han experimentado los servicios públicos de empleo. Estos cambios pueden sintetizarse en los siete rasgos siguientes:⁹⁷

⁹⁷ Véanse Dorenbos y Vossen (2002); Thui y otros (2001); De Koning y otros (1999); Fay (1997).

En primer lugar, se ha invertido la tendencia a separar las funciones básicas de los servicios públicos de empleo: éstas se hallan hoy cada vez más integradas entre sí, a fin de mejorar la coordinación de las políticas, la planificación estratégica e incluso la cultura y la actitud de los gestores. Ello no implica, sin embargo, que una misma institución se encargue de suministrar todos los servicios: hay una clara separación de funciones. De hecho, y éste es el segundo rasgo, la integración funcional se combina con la introducción de indicadores de eficacia y de mecanismos competitivos que apuntan a mejorar el funcionamiento de los diversos servicios públicos de empleo. Con esta separación de funciones, es posible subcontratar algunos servicios, por ejemplo, los referidos a formación de recursos humanos, lo cual permite gestionar esta última actividad sobre la base de las señales del mercado.

El tercer rasgo, de especial importancia, tiene que ver con el fin del monopolio ejercido por los servicios públicos de intermediación laboral y la posibilidad de que ésta se realice a través de proveedores privados. La liberalización de estas funciones ha supuesto la continuación de otro proceso liberalizador, iniciado anteriormente, en virtud del cual se había autorizado el funcionamiento de agencias privadas de trabajo temporal en casi todos los países europeos.

En cuarto lugar, se han introducido mecanismos innovadores para elevar la calidad de los servicios y brindar una atención personalizada a los usuarios. En un número cada vez mayor de países, se están adoptando mecanismos tales como la provisión escalonada de servicios, o se están instalando centros que entregan diversos servicios en un mismo lugar.

Quinto, la intermediación laboral se ha beneficiado de la utilización progresiva de Internet y de las nuevas tecnologías de gestión informatizada, con lo cual se han ampliado la información y el acceso y se ha acortado el tiempo de búsqueda de trabajo. Por ejemplo, los servicios públicos de empleo de Europa han incorporado la gestión informatizada de currículos y vacantes, y han establecido portales de búsqueda de empleo en Internet y centros de acceso público a la red.

El sexto rasgo es la creciente descentralización de los servicios en la mayoría de los países, con el propósito de acercarse a los usuarios y facilitarles el acceso. Ello ha exigido reducir el control ejercido por las administraciones centrales, lo que requiere pautas políticas sólidas y relaciones de confianza entre aquellas.

Por último, cabe destacar que en los países miembros de la UE se han puesto en marcha, en el seno de la Estrategia Europea de Empleo, las llamadas estrategias preventivas, en oposición a las estrategias de reintegración o defensivas, con lo que se pretende reducir el desempleo de larga duración. Conforme a esta modalidad, los servicios públicos de empleo intervienen durante los primeros meses de

cesantía, mediante la orientación laboral y la canalización de los desempleados hacia otras políticas del mercado de trabajo.

En cuanto a la evaluación de las actividades de intermediación laboral, ésta suele realizarse atendiendo a tres indicadores básicos (Walwei, 1996): la tasa de registro de vacantes, la proporción de vacantes cubiertas, y la tasa de penetración del servicio, es decir, la proporción que existe entre las vacantes cubiertas merced a la intervención de estos servicios y las vacantes totales del período. La tasa de penetración suele ser reducida en Europa, pues oscila entre 10% y 25%.⁹⁸ Cabe anotar, sin embargo, que se da preferencia a los trabajadores de escasa calificación, esto es, los más desfavorecidos, aspecto de gran importancia desde el punto de vista de la equidad.

Para evaluar las consecuencias de la liberalización de las labores de intermediación, es decir, del fin del monopolio de los servicios públicos, De Koning y otros (1999) estudiaron lo acaecido a este respecto en ocho países de la UE, y concluyeron que las entidades privadas habían tenido un éxito bastante limitado, pues su papel había sido relevante solo en aquellos países donde éstas, actuando como agencias de trabajo temporal, combinan intermediación y gestión comercial.

La entrada de intermediarios privados no parece haber incrementado la tasa de penetración de estos servicios en su conjunto, ya que otros mecanismos de intermediación, como los medios de comunicación, siguen desempeñando un papel importante en ello. Sin embargo, De Koning y otros (1999) advierten sobre el riesgo que supone el que los servicios públicos pretendan competir con las agencias privadas en la colocación de desempleados, porque eso podría llevarlos a concentrarse en los grupos con mejores perspectivas laborales (efecto *creaming*).

Cabe indicar, a este respecto, que las actividades de intermediación también pueden ir asociadas al efecto de peso muerto –esto es, colocar a quienes habrían encontrado empleo incluso sin intermediación– y al efecto de sustitución –ayudar a determinados cesantes a costa de desatender a otros–, efectos que no incrementan la eficiencia neta del mercado de trabajo. Dado que ciertos desempleados tienen perspectivas de empleo que son favorables en cualquier caso, la existencia de estos efectos indica la conveniencia de que los servicios públicos se concentren en colectivos con problemas específicos, y que sus actividades se dirijan, más que a incrementar la tasa de penetración, a mejorar la tasa de registro, pues la información sobre las vacantes es crucial para los grupos con problemas (Mosley y Speckesser, 1997).

⁹⁸ Además, las tasas están sobreestimadas, porque no todas las vacantes notificadas y cubiertas entrañan la intermediación de los servicios públicos, al operar múltiples canales de búsqueda compatibles con la notificación y la ocupación de la vacante.

De las evaluaciones de los servicios públicos de intermediación pueden desprenderse cinco conclusiones (Dorenbos y Vossen, 2002; Dar y Tzannatos, 1999):

En general, contribuyen a reintegrar a los cesantes al trabajo, destacándose el papel que cumplen para los desempleados de larga data y la mayor actividad que despliegan durante la salida de las fases recesivas, cuando la eficacia del servicio es mayor. Esto último se debe a que durante tales fases los cesantes tienden a recurrir más a los servicios públicos que a otras formas de búsqueda de empleo, es decir, su utilización presenta un perfil contracíclico, si bien se requiere la generación de nuevos puestos de trabajo para que se produzcan colocaciones.

Segundo, puede demostrarse que la intermediación de los servicios públicos es la política activa con mejores resultados en términos de costo-eficacia porque, si bien su eficacia es similar a la de otras medidas activas, el costo medio que suponen es inferior.

Tercero, las actividades de asistencia en la búsqueda de empleo y los bonos de reemplazo han reducido la duración del desempleo entre los usuarios de los servicios públicos.

Cuarto, aunque existen evaluaciones sobre la penetración y sobre la relación de costo-eficacia de los servicios públicos, no hay evaluaciones sobre su eficiencia y calidad.

Por último, las evaluaciones apuntan, en general, más a mejorar el funcionamiento de estos servicios que a cuestionar su existencia: hay consenso en Europa en cuanto a que constituyen una necesidad social, independientemente de su eficacia.

2. Capacitación para el empleo

Tres rasgos cabe destacar en lo concerniente a las evaluaciones de los programas de capacitación para el empleo realizadas en Europa: primero, el incremento que han experimentado en los últimos años, en contraste con escasa tradición evaluadora precedente; segundo, el uso predominante de técnicas microeconómicas y, dentro de éstas, de métodos no experimentales; y, tercero, el estudio preferente del vínculo existente entre capacitación y diversas variables relativas a empleo, tales como la salida del desempleo, el tiempo de trabajo y la frecuencia de los períodos de empleo.⁹⁹

⁹⁹ Estos rasgos resultan claramente diferentes de los que se observan en los Estados Unidos, donde se ha producido una proliferación de evaluaciones sobre la capacitación, se utiliza frecuentemente el análisis experimental y se estudia el impacto de la capacitación sobre los ingresos (véanse, por ejemplo, Grubb, 1996; Heckman y otros, 1999; Auspos y otros, 1999; y Friedlander y otros, 1997).

A continuación se revisan algunas evaluaciones efectuadas en diferentes países europeos, divididas en tres grupos según el tipo de programa estudiado: capacitación de jóvenes, capacitación de adultos desempleados y capacitación continua para trabajadores ocupados. No obstante, algunas evaluaciones no pueden encuadrarse claramente en uno solo de estos grupos.

I) Evaluación de la capacitación de jóvenes

Los estudios al respecto son más abundantes en el Reino Unido que en el resto de Europa, debido en parte a la vigencia, en ese país, del Programa de Formación de la Juventud, consistente en cursos de capacitación impartidos en las mismas empresas y en centros especializados. Según se desprende de tales estudios, el programa tiene efectos positivos sobre la probabilidad de encontrar empleo, aunque no parece influir sobre el salario de los participantes o, de influir, lo hace negativamente, lo que se explica porque algunos de ellos continúan capacitándose en la misma empresa, pero fuera ya del programa (Main y Shelly, 1990). En esa apreciación coinciden Dolton y otros (1994) y Andrews y otros (1997), quienes observan respectivamente efectos contrapuestos y efectos negativos sobre el salario de los jóvenes, hecho que puede atribuirse a la causa recién mencionada. La impresión que dejan estas evaluaciones es que el programa ha beneficiado más que nada a los empresarios, pues primero han recibido subvenciones para capacitar y emplear a los jóvenes y, después, han soportado costos salariales sustancialmente reducidos.

Payne y otros (1996) y Payne (2000) evaluaron programas combinados de capacitación y empleo para cesantes jóvenes y adultos en el Reino Unido; conforme a sus resultados, los sujetos capacitados obtuvieron una mejoría cercana a 10%, en comparación con el grupo de control, en lo que se refiere al tiempo de trabajo durante un período de entre uno y dos años después de la aplicación de los programas. Además, la capacitación incrementó sus ingresos entre 6% y 12% al año de su finalización, pero este efecto, que tiende a desaparecer en el mediano plazo, parece deberse más al tiempo trabajado que al salario pagado por hora. Con todo, los estudios concluyen que la combinación de capacitación y empleo es eficaz.

En Suecia se ha estudiado la posible influencia de la capacitación sobre el salario posterior de jóvenes desempleados, pero no se ha demostrado que el tiempo dedicado a capacitación y el tiempo dedicado a la búsqueda de empleo ofrezcan resultados diferentes. Ello puede tener que ver con el vínculo existente en Suecia entre capacitación y prestaciones de desempleo, lo cual probablemente lleva a los jóvenes a participar en los cursos por razones puramente monetarias, es decir, para mantener o revalidar el derecho a tales prestaciones (Ackum, 1991;

Fay, 1996). No obstante, otros trabajos muestran efectos positivos sobre la probabilidad de encontrar empleo y sobre la estabilidad de éste.¹⁰⁰

En Francia, Bonnal y otros (1997) evaluaron varios programas de capacitación para el empleo de jóvenes varones desempleados y encontraron tres resultados de gran interés. Primero, en el caso de los jóvenes sin calificación, todos los programas incrementan la probabilidad de obtener empleo permanente, mientras que en el caso de los jóvenes diplomados, la capacitación prolongada actúa positivamente sobre el acceso a empleos permanentes y negativamente sobre el acceso a empleos temporales. Segundo, los jóvenes capacitados registran una mayor probabilidad de convertirse en desempleados de larga duración, quizá por un aumento de sus expectativas laborales, y son también más proclives a continuar en el proceso de capacitación. Por último, tal como se ha comprobado en otros estudios, la capacitación para el trabajo tiene efectos más positivos que las políticas de empleo subvencionado.

En Irlanda, las investigaciones llegan a resultados parecidos en lo que se refiere al efecto reducido o nulo de la capacitación en el empleo y el salario de los jóvenes. O'Connell y McGinnity (1997) estudiaron las políticas activas para jóvenes con un enfoque novedoso, pues las distinguieron según su grado de orientación, fuerte o débil, hacia el mercado. Las políticas de fuerte orientación hacia el mercado están representadas por medidas tales como la capacitación específica y las subvenciones para la contratación en el mercado de trabajo abierto, mientras que entre las segundas figuran la capacitación general y los programas de reeducación y de creación directa de empleos públicos. Conforme a los resultados de O'Connell y McGinnity, las primeras inciden positivamente, pero no así las segundas, sobre las perspectivas de empleo y sobre el ingreso de los beneficiarios, influencia que se mantiene después de controlar por variables individuales, tales como la educación o la experiencia laboral.

El problema del desempleo juvenil y el papel que pueden desempeñar las políticas educativas y de empleo para remediarlo constituyen el tema de un informe reciente de la OIT (O'Higgins, 2001), estudio del que pueden extraerse varias conclusiones acerca de las políticas activas en beneficio de los jóvenes: primero, los programas de acceso abierto suelen arrojar mejores resultados que los orientados hacia jóvenes especialmente desfavorecidos, pero a costa de incurrir en efectos de peso muerto, esto es, de ayudar a quienes poseen desde ya más recursos para la inserción laboral; segundo, la participación de los empresarios

¹⁰⁰ Korpi (1992) observa que los jóvenes que encuentran empleo inmediatamente después de la capacitación tienden a permanecer en el empleo durante un período más largo. Véanse también los trabajos de los años ochenta sobre Suecia citados en Ackum (1991) y en Fay (1996).

en el diseño y la aplicación de los programas de capacitación incide positivamente en sus resultados; tercero, los programas obligatorios suelen ser menos eficaces que los voluntarios, debido a una menor motivación de los jóvenes y a un posible efecto de señalización negativa hacia los empresarios, y cuarto, los programas que combinan capacitación y empleo son más eficaces que los programas parciales.

II) Evaluación de la capacitación de adultos desempleados

En Noruega se han llevado a cabo numerosas evaluaciones de los programas pertinentes. Éste es, por lo demás, uno de los pocos países europeos donde tales programas han sido evaluados con métodos experimentales. Torp (1994) comparó sendas muestras de adultos cesantes, capacitados y no capacitados, mediante un análisis de dos etapas, y encontró que la capacitación ejerce efectos positivos sobre la duración del empleo, efectos que disminuyen al controlar económicamente los factores explicativos de la participación en los cursos. Mostró, además, que la autoselección también tiene un efecto positivo sobre el empleo. Raaum y otros (1994) examinaron un experimento de pequeña escala introducido en el programa nacional de capacitación para adultos desempleados, encontrando que el grupo beneficiado no acusaba una mayor probabilidad de empleo que el grupo de control.

En varias investigaciones se ha abordado el problema de los sesgos de selección, mediante el análisis de datos del Panel Socioeconómico Alemán. Controlando la participación en los cursos por medio de ajustes en variables relevantes, la aplicación de modelos de duración ha mostrado una menor probabilidad de seguir desempleado entre los adultos que han recibido capacitación, tanto en el corto como en el largo plazo (Hujer y otros, 1997a y 1997b).

En Austria, Zweimüller y Winter-Ebmer (1996) hicieron una evaluación de máximo interés desde el punto de vista de la equidad. Examinaron el efecto que tenía la capacitación sobre la probabilidad de que sus beneficiarios, adultos desempleados, cayesen nuevamente en la cesantía, y concluyeron que no reducía la reincidencia en el desempleo. Sin embargo, en un segundo momento, al tomar en cuenta que quienes mayor acceso habían tenido al programa habían sido los cesantes más desaventajados, en un proceso opuesto al conocido efecto *creaming*, esto es, al controlar el efecto de selección, concluyeron que la capacitación sí había contribuido a disminuir la reincidencia en el desempleo.

A comienzos de los años noventa, en varios países europeos en transición económica, la tasa de desempleo subió bruscamente desde cifras casi nulas a valores cercanos a 15%, en un proceso que puso de manifiesto la existencia de un considerable volumen de desempleo disfrazado. Ello dio motivo a numerosas

evaluaciones de las políticas activas del mercado de trabajo. Por ejemplo, Puhani (1999) analizó a fondo la situación de Polonia desde la perspectiva macroeconómica y la microeconómica. En el caso de la primera, mediante el análisis de series temporales y datos de panel, Puhani encontró que la capacitación tenía efectos contrapuestos, en función de los datos y las especificaciones utilizados. En el segundo caso, el análisis microeconómico indicó un impacto positivo de la capacitación sobre la situación laboral de los participantes 20 meses después del fin del programa, toda vez que la probabilidad de empleo aumentó entre 10% y 15%.

Finalmente, cabe destacar el estudio de Sianesi (2002) acerca de los efectos de las políticas activas sobre los desempleados adultos de Suecia. En él se comparó, mediante técnicas de apareamiento, el desempeño de cesantes adultos con derecho a prestaciones de desempleo que habían participado, en los años noventa, en diferentes programas de políticas activas, las cuales fueron ordenadas según su mayor o menor contribución al acortamiento del período de cesantía. Los resultados muestran, primero, una incidencia generalizada del llamado efecto de bloqueo, conforme al cual la probabilidad de encontrar empleo de quienes están participando en políticas activas disminuye inicialmente, hecho que reduce su disposición a buscar trabajo. Posteriormente, la capacitación aparece en una posición intermedia con respecto a la reducción del desempleo, por detrás de las subvenciones a la contratación y por delante del empleo institucional. Según esta evaluación, la capacitación en la empresa ejerce mayor efecto que la capacitación fuera de la empresa en lo referente a la posibilidad de encontrar empleo.

III) Evaluación de la capacitación continua

No hay, en general, estudios que evalúen específicamente las políticas de capacitación continua; los estudios que guardan alguna relación con éstas aluden más bien al efecto sobre los ingresos y la movilidad laboral de actividades de capacitación promovidas o financiadas por las empresas, el Estado o los propios trabajadores. Junto con complicar la presentación de resultados que pudieran atribuirse a las políticas públicas, ello muestra que la capacitación continua, más que apuntar a un mejoramiento de la equidad, tiene por propósito central la elevación de la productividad.

En algunas evaluaciones se estudian conjuntamente los programas de capacitación para ocupados y desempleados. Por ejemplo, Greenhalg y Stewart (1987) encontraron que la capacitación continua ejercía claros efectos positivos sobre el ingreso de los trabajadores británicos, en especial sobre el de las mujeres. Según sus estimaciones, los beneficios marginales decaen a partir de la cuarta semana

de capacitación a tiempo completo acumulada, por lo cual concluyen que la política óptima de capacitación debería basarse en cursos cortos de tiempo completo y cursos de tiempo parcial para las trabajadoras casadas. En otro trabajo de este tipo, Jensen y Pedersen (1993) analizaron en Dinamarca, mediante datos de panel, los efectos sobre el salario de trabajadores ocupados y cesantes que habían participado en programas cortos de capacitación, y concluyeron que éstos eran positivos solo entre los trabajadores con empleo estable. Combinando también capacitación ocupacional y continua, Lechner (2000) evaluó las políticas de capacitación de adultos y sus efectos sobre la probabilidad de empleo y los ingresos en la ex República Democrática Alemana (RDA). Mediante el método del grado de propensión, el autor compara la situación posterior de las personas que recibieron capacitación con la del grupo de control, y concluye que, durante el primer año que sigue a la capacitación, ésta no genera efectos positivos sobre el empleo ni sobre los salarios. Lechner plantea que ello puede deberse a una baja calidad de la capacitación o a que la participación en ella tiene un efecto de señalización negativa sobre los empresarios.

En Suecia, Forslund y Krueger (1997) revisaron cinco evaluaciones acerca de la capacitación continua en ese país y, después de estimar diferentes promedios del efecto de los cursos sobre los salarios, llegaron a resultados cercanos a cero. Por tanto, a juzgar por sus estimaciones, estos programas prácticamente no tienen efecto alguno sobre los ingresos salariales. Sin embargo, en el estudio de Mato (2002) sobre España, se obtienen resultados más positivos, pues se muestra que la capacitación continua incide, aunque modestamente, sobre la probabilidad de que se eleve el salario en el mediano plazo, influencia que aumenta cuando los trabajadores dedican tiempo adicional al curso y las empresas conceden permisos de capacitación.

Sin embargo, en el último informe sobre empleo de la Comisión Europea (2002c) se sostiene que la mayoría de las modalidades de capacitación continua incrementan la productividad de los trabajadores y la calidad de los puestos de trabajo: en efecto, el crecimiento anual de la productividad del trabajo entre 1995 y 2001 parece estar fuertemente correlacionado, en los países de la UE, con la tasa de participación de los trabajadores en actividades de capacitación en las empresas, especialmente en los países más ricos y tecnológicamente más avanzados. Estos hallazgos se ven respaldados por el estudio de Zwick (2002) sobre un grupo de empresas alemanas, estudio en el cual se estimó que un aumento de 1% en la participación de los empleados en actividades de capacitación había redundado en un incremento de 0,3% en la productividad de la empresa.

En el cuadro 1 se resumen algunos de los resultados que se acaban de examinar, indicando en cada caso la referencia bibliográfica correspondiente.

Cuadro 1
Resumen de las experiencias europeas de evaluación de la capacitación

Beneficiarios de la capacitación	País	Referencia bibliográfica	Principales resultados
Jóvenes desempleados o que acceden al mercado de trabajo	Escocia	Main y Shelly (1990)	-Mayor probabilidad de empleo a los 18 meses. -Sin efectos firmes sobre los salarios, en parte por la continuación de los jóvenes en las mismas empresas en que se capacitaron.
	Reino Unido	Dolton y otros (1994) Andrews y otros (1997)	
	Reino Unido	Payne y otros (1996, 2000)	-Incremento cercano a 10% en los meses trabajados durante los dos años siguientes, -Efecto positivo modesto sobre los salarios.
	Suecia	Ackum (1991)	-Sin efectos firmes sobre los salarios.
	Francia	Bonnal y otros (1997)	-Incremento del empleo permanente; además, para los jóvenes diplomados, menor probabilidad de acceso a empleos temporales.
	Irlanda	Breen (1991)	-Mayor probabilidad (7%) de empleo al año de la capacitación, efecto que disminuye con el tiempo.
Adultos desempleados	Irlanda	O'Connell y McGinnity (1997)	-Efectos positivos de la capacitación específica sobre el empleo y los ingresos.
	Noruega	Torp (1994)	-Efecto positivo sobre el tiempo de trabajo. -Efecto dual de la duración de la capacitación: mayor en cursos cortos y muy largos.
	Noruega	Raatum y otros (1994 y 2001)	-Sin efectos firmes sobre el empleo.
	Suecia	Sianesi (2002)	-Efectos positivos entre los diplomados. -Efecto de bloqueo inicial y efecto positivo posterior sobre la duración del desempleo.
	Alemania	Hujer y otros (1997a y 1997b)	-Menor duración del desempleo en el corto plazo, sin efectos firmes en el largo plazo.
Trabajadores ocupados (o sin distinción con cesantes)	Austria	Zweimüller y Winter-Ebmer (1996)	-Efectos de recuperación: se capacita prioritariamente a sujetos con más tiempo de desempleo previo, que ganan estabilidad en el empleo.
	Polonia	Puhani (1999)	-Mayor probabilidad de empleo (10%-15%) a los 20 meses del curso, -Efecto ligeramente superior entre los hombres.
	Reino Unido	Greenhald y Stewart (1987)	-Efectos sobre los ingresos positivos y decrecientes con la duración de la capacitación.
	Suecia	Forslund y Krueger (1997)	-Revisión de cinco evaluaciones: efectos salariales prácticamente nulos.
	Ex RDA*	Lechner (2000)	-Sin efectos sobre el empleo ni sobre los ingresos al año de la capacitación.
	Dinamarca	Jensen y Pedersen (1993)	-Sin efectos firmes sobre el empleo. -Mayores ingresos de los trabajadores estables.
	España	Mato (2002)	-Efectos positivos modestos sobre los salarios a los 20 meses del curso.

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

* RDA: República Democrática Alemana.

IV) Síntesis de las evaluaciones de la capacitación para el empleo

La principal conclusión que puede extraerse de la revisión precedente es que las políticas de capacitación no han tenido, en Europa, efectos muy marcados (véase nuevamente el cuadro 1). Hay impactos positivos sobre el empleo y el desempleo, pero no llegan a manifestarse en forma decidida, resultado en que coinciden las evaluaciones de programas diversos, realizadas con diferentes técnicas y con distintas variables dependientes.

La capacitación tampoco tiene efectos claros sobre el ingreso de los participantes. La mayoría de los estudios ni siquiera analizan esta variable: los que lo hacen, encuentran resultados poco firmes. Cuando la capacitación realmente incide sobre los ingresos, el efecto suele ser consecuencia más de un aumento en las horas trabajadas que del salario por hora, de lo cual se desprende que las variables pertinentes para el análisis de la capacitación ocupacional son las relativas al empleo.

Desde el punto de vista de la equidad, tampoco se llega a conclusiones rotundas: por ejemplo, no hay grandes diferencias según el sexo de los participantes. En cuanto a la edad, la capacitación de jóvenes arroja resultados positivos sobre el empleo en casi todas las estimaciones revisadas, pero no puede decirse lo mismo de los programas para adultos desempleados.¹⁰¹

En Europa, por otra parte, las políticas de capacitación son bastante amplias en lo que a beneficiarios se refiere, pues abarcan un espectro que va desde mujeres adultas que tratan de volver al mercado de trabajo, hasta jóvenes universitarios que desean adquirir conocimientos complementarios para su carrera, pasando por todo tipo de desempleados. Esa amplitud obedece a la envergadura del desempleo en Europa, y a la consiguiente dificultad para discriminar entre los grupos que están en situación más desventajosa desde el punto de vista laboral. Por lo mismo, es difícil distinguir los efectos de estos programas abiertos; por otra parte, la misma heterogeneidad de los participantes se traduce, probablemente, en la dispersión de los indicadores de la evaluación.

Otros cinco aspectos de interés con respecto a la capacitación son los siguientes: la duración de los cursos, el otorgamiento de diplomas, la escala de los programas, la persistencia de los efectos y la influencia del ciclo económico. En cuanto a lo primero, en algunos trabajos empíricos se ha mostrado que la relación entre la duración del curso y el acceso al empleo puede ser dual e incluso inversa, debido a que los cursos de larga duración suelen bloquear la búsqueda de empleo. A juzgar por los trabajos disponibles, el otorgamiento de diplomas,

¹⁰¹ Estos resultados son muy diferentes de los obtenidos en evaluaciones hechas en los Estados Unidos, donde se muestra que la capacitación ejerce un impacto positivo en el caso de las mujeres adultas, efectos contrapuestos en el de los hombres adultos, y reiterados efectos negativos en el de los jóvenes.

en la capacitación no reglada, sí presenta efectos positivos sobre el empleo. Teniendo eso en cuenta, parece claro que los cursos de larga duración deberían conducir a la obtención de alguna calificación formal. Por otra parte, la incidencia de la escala de los programas apenas si ha sido evaluada, y persisten las dudas sobre sus efectos. La creencia de que los programas pequeños y específicos son más eficaces no encuentra respaldo suficiente en las evaluaciones empíricas, y es expresión, más que nada, del sentido común de algunos autores (Fay, 1996; Martin, 1998). Es probable que el efecto negativo de algunos programas de gran tamaño tenga que ver más con las dificultades de su gestión que con una supuesta falta de eficacia. En cuanto al horizonte temporal del impacto, la mayoría de los estudios han medido los efectos de la capacitación solo en el corto y el mediano plazo, pues rara vez el período considerado va más allá de dos años una vez concluida la capacitación. Por último, aunque su estudio no es muy frecuente, el ciclo económico puede influir sobre los resultados de la capacitación. Los programas desarrollados durante una fase recesiva permiten aprovechar el menor costo de oportunidad proveniente del aumento del desempleo; de manera análoga, la posterior recuperación de la actividad aumenta la demanda de trabajo, lo cual permite rentabilizar la capacitación realizada.

3. Subvenciones al empleo

Los programas de subvención al empleo de personas desempleadas abarcan tres grandes tipos de medidas: la contratación directa de cesantes por parte de entidades públicas, las subvenciones a la contratación privada de desempleados, y la ayuda para la creación de empresas o para el fomento del trabajo por cuenta propia. En lo que sigue se revisará cada una de ellas.

1) Los programas de creación de empleo público

En Europa, las políticas activas están situadas en un lugar intermedio entre la política económica y el sistema de protección social. La creación directa de empleo público es, posiblemente, el instrumento que reviste mayor carácter social, ya que suele ir dirigida hacia los colectivos o las personas con problemas más graves de inserción sociolaboral. Esta medida es, de las tres citadas, la más importante en términos del gasto, pues absorbe en promedio 0,15% del PIB de los países de la OCDE.

Desde un punto de vista agregado, los programas de trabajo comunitario aplicados en el Reino Unido han tenido resultados positivos sobre los flujos netos de salida del desempleo. Sin embargo, en varios estudios se subraya la

necesidad de desagregar los resultados, ya que un efecto neto positivo puede distribuirse en forma desigual, encubriendo efectos negativos sobre una parte de la población beneficiaria. Por ejemplo, los cesantes adultos que participan en el programa Community y los desempleados de corta duración del programa Restart anotaron efectos negativos, pese a que los programas arrojaron, en general, buenos resultados globales (Bellmann y Jackman, 1996).¹⁰²

Uno de los problemas detectados en los programas públicos de creación de empleo es que algunas personas participan en ellos solo para percibir un ingreso, especialmente en países donde prevalece una alta tasa de desempleo o durante las fases de alto desempleo. Asimismo, el empleo neto generado decrece en función de la sustitución fiscal: muchos gobiernos locales aprovechan los fondos estatales para generar empleos que igual podrían haber creado sin esa ayuda.¹⁰³

En evaluaciones realizadas en Alemania, Austria, Irlanda y los Países Bajos se ha detectado, mediante análisis con datos de panel o con grupos de control, que los programas públicos surten efectos positivos; por el contrario, se han encontrado efectos negativos en Dinamarca, atribuibles a un efecto de bloqueo, y en Francia, por un efecto de señalización negativa (véanse Meager y Evans, 1997; Eichler y Lechner, 2002).

En muchas de estas evaluaciones se llama la atención sobre el elevado efecto de desplazamiento observado, lo cual no constituye un problema desde el punto de vista de la equidad si los participantes están correctamente definidos, porque tal efecto indica que las personas que consiguieron trabajo merced a estos programas se beneficiaron de un proceso de redistribución del empleo.¹⁰⁴

Por último, según diversas evaluaciones, los programas públicos de empleo parecen menos eficaces que otras políticas del mercado de trabajo en diversos aspectos. Por ejemplo, Puhani (1999) concluye que las políticas de capacitación reducen el tiempo de desempleo posterior, mientras que las subvenciones al sector privado y las políticas de empleo público lo incrementan, aunque de modo no muy marcado en este último caso.

En definitiva, las investigaciones parecen indicar que estos programas benefician a los participantes en el corto plazo, lo que puede considerarse

¹⁰² Estos resultados mixtos son coherentes con las observaciones que corresponden a programas estadounidenses, donde los efectos directos en el empleo parecen significativos, pero los resultados en el mercado de trabajo para los participantes no siempre son positivos (Erhel y otros, 1996).

¹⁰³ En los Estados Unidos se ha estimado, por ejemplo, que los empleos netos generados por programas de este tipo, vinculados a la ley general de empleo y capacitación, representan entre 40% y 60% de los empleos creados.

¹⁰⁴ En la investigación de Skendinger (1995) se concluye que los programas para jóvenes alcanzaron un desplazamiento de 100%.

un resultado positivo. Sin embargo, la creación directa de empleo no presenta ventajas claras en el mediano plazo.

II) Las subvenciones a la contratación privada

En los países de la OCDE, el gasto en subvenciones al sector privado para la contratación de desempleados representa una fracción bastante exigua del gasto total, cerca de 0,1% del PIB, y el efecto neto de éstas es también muy modesto, según se desprende de las evaluaciones disponibles.

En los trabajos publicados se muestra, asimismo, que estos programas están asociados a un elevado efecto de peso muerto, que en Francia, por ejemplo, alcanza valores de hasta 80% (Szpiro, 2000). Todo indica que el beneficio de estas subvenciones radica específicamente en que acortan el período de desempleo de las personas que han estado sin trabajo durante largo tiempo, más de tres años, y que habrían seguido en esa situación de no mediar tales subvenciones, tal como se ha comprobado, por ejemplo, en Francia, donde ello ha ocurrido con uno de cada dos trabajadores seleccionados (Seibel, 1998).

Hay numerosas evaluaciones que comparan diferentes programas orientados hacia el mismo colectivo. Meager y Evans (1997) revisaron una serie de evaluaciones de programas dirigidos especialmente a los desempleados de larga data, tomando como referencia a este tipo de desempleados en una evaluación orientada hacia objetivos (Schmid y otros, 1996). Los resultados son coincidentes con los ya comentados, pero en varias evaluaciones en que se compara a trabajadores subvencionados con grupos de control, la probabilidad de empleo de aquellos resulta incrementada.

En Suecia, Carling y Richardson (2001) analizaron, mediante registros administrativos y modelos de riesgos, la duración del desempleo de personas que participaban en diferentes programas, y concluyeron que las subvenciones a la contratación y la capacitación en empresas tenían mayores efectos que la capacitación en cuanto a acortar el período de desempleo.

Gerfin y Lechner (2002), también con datos administrativos longitudinales, evaluaron económicamente varios programas de capacitación y de subvenciones a la contratación aplicados en Suiza, y encontraron que las subvenciones surten un efecto favorable, en mercados de trabajo competitivos, sobre la probabilidad de empleo de los participantes, mientras que los programas de empleo producen importantes efectos negativos cuando se trata de sectores protegidos.

Los efectos de las subvenciones a la contratación se han evaluado atendiendo a la probabilidad de empleo y, también, a las transiciones en el mercado de trabajo. Por ejemplo, Puhani (1999) encuentra que los programas de capacitación

dan mejores resultados que los de empleo subvencionado, porque, a su juicio, estos últimos desincentivan la búsqueda de empleo. La obtención de prestaciones de desempleo a partir de la participación en programas de empleo subvencionado parece explicar la propensión a salir del mercado de trabajo de quienes acceden al sistema de prestaciones.

De los antecedentes disponibles se desprende que las subvenciones a la contratación deben encaminarse no tanto a reducir la cesantía, sino más bien a asistir a los grupos más desfavorecidos para que puedan acceder a un empleo. Precisamente a ello se debe el que estos programas se estén centrando, en algunos países europeos, en la atención de los desempleados de larga data.

En línea con tales resultados, Martín y Grubb (2001) añaden que el considerable peso que tiene en estos programas el efecto de sustitución obliga a definir en forma adecuada a los beneficiarios, para maximizar la ganancia neta de empleo proveniente de ellos. Si se combinan los elevados efectos de peso muerto y de sustitución, la ganancia neta de estos programas puede acercarse a un modesto 10%.

III) Las subvenciones al trabajo por cuenta propia

En los países de la OCDE, el aporte público que se entregó a los desempleados para el establecimiento de negocios, esto es, para los programas de fomento del trabajo por cuenta propia, representó en promedio apenas 0,03% del PIB durante los años noventa, pese a lo cual tales programas recibieron considerable atención,¹⁰⁵ como lo atestigua el gran número de evaluaciones de que fueron objeto en Europa.

Puede decirse que en los países europeos coexisten dos modelos: el francés, en que la subvención se entrega en un pago único, y el británico, en que se otorgan subvenciones durante los primeros meses de vida de la empresa. Por otra parte, a los objetivos tradicionales de las evaluaciones de las políticas activas se unen, en el caso de estos programas, dos objetivos específicos, porque es necesario medir el grado de supervivencia de los negocios financiados y, también, el número adicional de empleos creados por estas empresas.

Meager (1993) estudió los principales programas de trabajo por cuenta propia de Alemania, Dinamarca, Francia y el Reino Unido, y observó un gran paralelismo en cuanto a la tasa de supervivencia: aproximadamente 90% de

¹⁰⁵ Ello puede explicarse por varios factores, como el resurgimiento del trabajo por cuenta propia y el significativo efecto potencial de estas subvenciones, a lo cual se unen la relativa facilidad para obtener datos sobre los negocios subvencionados y los procedimientos de control que aplican los gobiernos para evitar comportamientos oportunistas.

los negocios seguían en funciones un año después del programa, y 80% al cabo de dos años. En contraste, se observaba una gran variabilidad en lo referente al número adicional de empleos creados, en función de las estimaciones del efecto de peso muerto, que fluctuaba entre 10% en Alemania y 60% en el Reino Unido. Sin embargo, según el estudio de Wilson y Adams (1994), la fluctuación asociada al efecto de peso muerto no es tan elevada. Estos autores sostienen que, en general, la variación es mayor cuanto más laxas son las condiciones de acceso a la financiación y, por tanto, mayor es el grado de autoselección. Si el programa selecciona los negocios en función de su viabilidad empresarial, tiende a incrementarse aún más el efecto de peso muerto, a cambio de conseguir una mayor supervivencia y, posiblemente, un menor desplazamiento.

En una revisión de diversas evaluaciones de programas de trabajo por cuenta propia, esta vez para desempleados de larga data, Meager y Evans (1997) encontraron una gran variedad de resultados en las cuatro variables estimadas con mayor frecuencia, a saber, el efecto de peso muerto, el efecto neto, la supervivencia de los negocios, y la creación de empleos adicionales. Por ejemplo, en la evaluación de un programa puesto en práctica en Alemania, basado en la entrega de la subvención pública durante la fase de lanzamiento de la empresa, Wiebner (1998) estimó que el riesgo de mortalidad de ésta alcanzaba un máximo a los siete meses de iniciado el negocio, es decir, justamente al expirar la subvención, y analizó asimismo el efecto neto del programa, que variaba entre 42% y 86%.

Aunque la mayoría de las evaluaciones se basaban en encuestas hechas a los beneficiarios, algunas acudieron al método cuasi experimental, esto es, utilizaron grupos de control. Pueden citarse aquí dos tipos de análisis cuasi experimentales:¹⁰⁶ uno en que se compara a un grupo de trabajadores por cuenta propia con un grupo similar de desempleados que no iniciaron ningún negocio, y otro en que se compara a las empresas formadas por los desempleados con un grupo de empresas iniciadas al mismo tiempo. O'Leary (1998) realiza el primer tipo de evaluación, y combina, además, la situación de dos países en transición económica que aplican modalidades diferentes de ayuda: Hungría (subvención corriente) y Polonia (pago único). A partir de encuestas y de la comparación con desempleados registrados, la evaluación mostró que las subvenciones elevaron, en ambos casos, la probabilidad de estar trabajando en el corto plazo: 14% en Hungría y 27% en Polonia. Pfeiffer y Reize (2000) utilizan el segundo tipo de análisis cuasi experimental para examinar el programa

¹⁰⁶ En los Estados Unidos, donde prevalece una larga tradición experimental, se han puesto en marcha programas de asignación aleatoria de subvenciones para el trabajo por cuenta propia (Benus y otros, 1994), que han arrojado resultados positivos en lo referente a tasas de supervivencia y a la creación de empleo posterior.

alemán recién citado. Con un panel procedente de un registro de nuevas empresas, compararon aquellas que habían recibido la subvención con el resto de las empresas creadas, y encontraron que el haber recibido subvenciones se había traducido, en la parte oriental de Alemania, en una menor probabilidad de supervivencia y no había influido de manera apreciable en el crecimiento posterior del empleo.

Hay también estudios de panel sobre los programas de subvención del empleo. Meager y otros (2001) analizaron a lo largo de tres años a jóvenes británicos receptores de subvenciones, e incorporaron después un grupo de control. Sus conclusiones confirman que los programas de trabajo por cuenta propia no dan buenos resultados para los jóvenes, pues muestran una elevada inercia y son relativamente incapaces de generar rentas suficientes en el mediano y largo plazo (Betcherman, 1997).

Finalmente, cabe citar el trabajo de Carling y Gustaffson (1999), quienes compararon, en Suecia, las medidas de ayuda al trabajo por cuenta propia con las subvenciones para la contratación en el sector privado. Sus resultados muestran que el riesgo de desempleo es dos veces mayor en el segundo caso.

En conjunto, la evaluación de los programas de subvención del trabajo por cuenta propia se lleva a cabo, con las variantes descritas, en el campo microeconómico (véase el cuadro 2). En cuanto a su impacto sobre distintos grupos de desempleados, todo indica que el efecto de bloqueo de la búsqueda de empleo durante el desarrollo del negocio predomina, en el caso de los jóvenes, sobre los efectos positivos, en el corto y en el largo plazo. Finalmente, si se considera el resultado de estos programas desde la perspectiva de la equidad, cabe destacar dos rasgos de interés: primero, la selección de las subvenciones sobre la base de estudios de viabilidad empresarial presenta el riesgo potencial de discriminar entre los grupos más desaventajados, pues favorece a desempleados que habrían lanzado su proyecto empresarial en cualquier caso, esto es, incluso si no hubiesen recibido ayuda. En segundo lugar, el tipo de ayuda (pago único o subvención corriente) puede incidir en la participación de estos grupos, pues el pago único inicial tiende a favorecer a los colectivos con menor capacidad económica para la inversión. Por consiguiente, de las evaluaciones europeas a este respecto se desprende que, para evitar el efecto de favorecer a quienes habrían emprendido su proyecto de todos modos, es preciso diseñar programas abiertos, a riesgo de obtener una baja supervivencia, o bien acompañar estas medidas de un proceso riguroso de selección, de tal modo que beneficie a las personas con mayores dificultades financieras.

Cuadro 2

Resumen de las experiencias europeas de evaluación de las subvenciones al empleo

Tipo de programas	País	Referencia bibliográfica	Principales resultados
Creación directa de empleo público	Reino Unido	Bellmann y Jackman (1996)	-Un efecto agregado positivo puede coexistir con efectos negativos para grupos de beneficiarios.
	Varios	Meager y Evans (1997)	-Revisión de evaluaciones que subrayan la importancia de los efectos de bloqueo, de señalización negativa y de desplazamiento.
Subvenciones a la contratación por empresas privadas	Francia	Szpiro (2000)	-Elevado efecto de inercia o de peso muerto, hasta de 80%.
	Francia	Seibel (1998)	-Efecto de sustitución elevado y positivo, que favorece la contratación de cesantes de larga data.
	Suecia	Carling y Richardson (2001)	-Las subvenciones superan a la capacitación ocupacional en sus efectos sobre la duración del desempleo.
	Suiza	Gerfin y Lechner (2002)	-Destacan los efectos de las subvenciones en mercados de trabajo competitivos.
	Polonia	Puhani (1999)	-Efectos que desincentivan la búsqueda de empleo e incentivan la salida del mercado de trabajo.
	Varios	Meager y Evans (1997)	-Mayor probabilidad de empleo entre los participantes que entre los grupos de control.
Subvenciones al trabajo por cuenta propia de desempleados	Reino Unido	Meager y otros(2001)	-Elevado efecto de inercia y efectos negativos en los participantes jóvenes.
	Alemania	Wiebner (1998)	-La mortalidad empresarial es máxima a los siete meses del comienzo del programa. -El efecto de inercia determina el efecto neto.
	Alemania	Pfeiffer y Reize (2000)	-Efectos negativos en la parte oriental del país. -Sin efectos sobre el empleo adicional.
	Hungría y Polonia	O'Leary (1998)	-Mejora de la probabilidad de estar trabajando a corto plazo y creación de empleo adicional: efectos contrapuestos sobre los ingresos.
	Suecia	Carling y Gustafsson (1999)	-Efectos sobre la probabilidad de retorno al desempleo positivos y superiores a los de las subvenciones a la contratación privada.
	Varios	Meager y Evans (1997)	-Paralelismo en tasas de supervivencia, junto con diversidad de efectos netos de diferentes programas, en función de la inercia.

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

IV) Medidas para personas con discapacidad

En Europa, las políticas del mercado de trabajo han prestado especial atención a las personas con discapacidad, por medio de dos grandes tipos de medidas, la rehabilitación y el empleo subvencionado. El gasto correspondiente asciende a cerca de 0,2% del PIB, lo que representa alrededor de 25% del gasto en políticas activas. Las cuestiones relativas a este grupo, especialmente la mejora del empleo, figuran actualmente en un lugar destacado de la agenda europea, hasta el punto de que 2003 ha sido declarado el Año Europeo de las Personas con Discapacidad.

La especificidad de este colectivo no deja de tener consecuencias sobre la evaluación de las políticas pertinentes. En primer lugar, no es fácil definir qué se entiende por discapacidad, pues ello conlleva la emisión de juicios de valor. Por otra parte, las políticas activas dirigidas a este grupo difieren de un país a otro, por estar íntimamente ligadas al sistema de protección social y a la legislación vigentes en cada uno de ellos, en lo que dice relación, por ejemplo, con las cuotas obligatorias de empleo que deben asignarse a estas personas, las leyes contra la discriminación, la protección del empleo y la posible obligatoriedad de la inscripción como discapacitado. Las diferentes definiciones y la insuficiencia de las estadísticas al respecto limitan el análisis cuantitativo, pues, por ejemplo, impiden calcular la tasa de cobertura de los programas (EIM, 2001). Con todo, puede decirse que, en Europa, la discapacidad está estrechamente vinculada a la exclusión social, como muestran algunas estimaciones aún no publicadas.

En segundo lugar, la amplitud de los programas de empleo existentes en Europa (Thornton y Lunt, 1997) contrasta con la dificultad para obtener datos fiables sobre ellos y, en consecuencia, no resulta fácil estimar la participación de las personas en las políticas activas. No se contabiliza a la población beneficiaria de programas específicos para discapacitados, pero tampoco se puede distinguir a estas personas cuando participan en programas generales, ni se puede descartar que en más de un caso haya doble contabilización. Conforme a la única estimación conocida (Bergeskog, 2001), referida a once países europeos, la tasa de participación de la población con discapacidad varía entre 0,5%, en el Reino Unido, y 14%, en Suecia. La pauta observada con más claridad es la mayor propensión de los discapacitados jóvenes a participar en políticas activas (EIM, 2001). Una de las barreras para la participación en los programas específicos es el riesgo de estigmatización de los beneficiarios.

En tercer lugar, la evaluación de los programas se ve dificultada cuando las medidas suponen, por razones éticas, incentivos o desincentivos para este grupo. También se presenta un problema ético, que frena en forma específica la

posibilidad de efectuar evaluaciones experimentales, por el hecho de que estas últimas precisamente no pueden aplicarse si la participación en un determinado programa constituye un derecho adquirido, que es lo que ocurre en el caso de las personas con discapacidad.

Estas tres razones explican por qué, a pesar del interés puesto en Europa en los programas para discapacitados, no abundan las evaluaciones al respecto. La mayoría de los estudios que se llevan a cabo son de monitoreo o ejecución, están centrados en el desarrollo de los programas y en los problemas de suministro de los servicios, y llegan, como mucho, a la descripción de los lapsos de empleo y desempleo de las personas con discapacidad (Bergeskog, 2001). Entre las evaluaciones de seguimiento puede citarse el trabajo de Melkersson (1999), quien, con una amplia muestra de discapacitados suecos, observa que su participación en políticas activas está asociada a una menor probabilidad de abandonar el mercado de trabajo y caer en la inactividad laboral. Otras evaluaciones son de tipo cualitativo, y recurren a la opinión de expertos de cada país para ofrecer una visión general acerca de las políticas para discapacitados (EIM, 2001).

No obstante, últimamente se han hecho evaluaciones más completas, como el estudio de Corden y Thornton (2002), en que se revisan los programas de acceso al empleo para discapacitados, así como sus evaluaciones, llevados a cabo en Australia, Austria, Canadá, los Estados Unidos y el Reino Unido. Corden y Thornton dan cuenta de una serie de rasgos que permiten formarse una idea general de estas evaluaciones: en primer lugar, casi todas son externas y se han realizado en el corto plazo, aproximadamente dos años. Los datos suelen recabarse en oleadas sucesivas, comparando grupos de beneficiarios con grupos de control. Solo una de ellas fue un experimento, que incluyó un análisis de costo-beneficio. Segundo, predomina la combinación de datos de registro con datos de encuestas telefónicas a los participantes; raramente se accede a los empleadores. Tercero, en las evaluaciones se tiende a combinar el análisis cuantitativo con el cualitativo. El estudio de los indicadores de impacto se completa, en varios casos, con el examen de los mercados de trabajo y con entrevistas a otros agentes involucrados, como funcionarios de servicios públicos o proveedores directos de servicios para discapacitados. Por último, en todos los estudios se recogen datos acerca del acceso y la participación, que son los elementos más significativos de estos programas desde el punto de vista de la equidad.

En definitiva, la evaluación de estos programas ha sido relativamente escasa en Europa: los estudios pertinentes chocan con múltiples dificultades y no permiten llegar a conclusiones rigurosas sobre su efecto ni hacer análisis comparativos sobre sus diferentes componentes, tales como capacitación, contrataciones subvencionadas y centros especiales de empleo para discapacitados. En los pocos

intentos de sistematizar sus resultados, se ha concluido que estas medidas tienen, en general, escaso efecto en el empleo y efectos de inercia posiblemente elevados, al tiempo que están asociadas a un alto riesgo de estigmatización (EIM, 2002). Cuando las medidas producen impactos positivos, su sostenibilidad parece requerir sistemas de apoyo para el empleo de estos trabajadores.

B. La estrategia europea de empleo y su evaluación

Conviene prestar atención ahora a un proceso que está afectando actualmente en Europa tanto a las políticas del mercado de trabajo como a su evaluación, a saber, la Estrategia Europea de Empleo.

Esta iniciativa nació del Tratado de Amsterdam (1997), en el cual se enuncia que la consecución de un elevado nivel de empleo constituye uno de los principales objetivos de la UE, lo que equipara en importancia el empleo con los objetivos macroeconómicos de crecimiento y estabilidad. A partir del Consejo Extraordinario sobre el Empleo, que tuvo lugar en Luxemburgo en noviembre del mismo año, los Estados miembros se comprometieron a poner en marcha los respectivos planes nacionales de acción para el empleo, programas anuales que compendian las acciones previstas de lucha contra el desempleo, los cuales deben incluir, a la vez, una evaluación del trabajo realizado el año anterior. Los planes se elaboran a partir de líneas directrices para el empleo adoptadas cada año por el Consejo Europeo a propuesta de la Comisión Europea. Tales directrices giran en torno a cuatro pilares o ejes fundamentales: la empleabilidad, el espíritu de empresa, la capacidad de adecuación y la igualdad de oportunidades.

En síntesis, con la Estrategia Europea de Empleo se pretende impulsar el empleo sobre la base de la coordinación política y de un método de gestión por objetivos: en efecto, se fijan metas en cierto número de campos, sea en el ámbito europeo o en el nacional, y se procura perfeccionar progresivamente un sistema de indicadores estadísticos, adoptados de común acuerdo por los Estados miembros, para medir los progresos alcanzados.¹⁰⁷

El Consejo Europeo de Niza introdujo en la Agenda Social Europea la necesidad de someter la Estrategia Europea de Empleo a un examen completo en 2002, al cumplirse cinco años de su lanzamiento. Para tal efecto, se acordó que

¹⁰⁷ La publicación de la colección MEANS, sobre metodologías orientadas a la evaluación de los fondos estructurales, ha ido allanando el camino hacia la homogeneización de los indicadores (Comisión Europea, 1999).

la Comisión Europea coordinara una evaluación de la estrategia que midiera su impacto en cada país y su impacto general en el ámbito europeo. Los estudios nacionales debían proceder conforme a una estructura temática común.

1. Los proyectos de evaluación nacionales

La Comisión fijó el marco general de la evaluación, en el cual se determinaban dos objetivos básicos para los proyectos nacionales: primero, evaluar en qué medida las líneas directrices para el empleo habían influido en las políticas y en la definición de las estrategias de los Estados miembros y, además, hasta qué punto habían conducido a reformas que estuviesen en consonancia con los objetivos comunes aprobados por el Consejo. El segundo objetivo consistía en determinar hasta qué punto esas políticas y reformas habían contribuido al logro de los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo en lo referente a empleo, desempleo, calificación e inserción social.

La Comisión recomendó el uso de un cuestionario común dividido en diez temas (véase el cuadro 3). Los nueve primeros remiten a los cuatro pilares antes mencionados: para cada tema se procuraría elaborar indicadores estadísticos y elementos de evaluación. El tema décimo, de naturaleza transversal, concierne a la elaboración de las políticas nacionales, la coordinación entre actores sociales y diferentes niveles territoriales, y el impacto de la Estrategia Europea de Empleo en ese proceso.

Para dar respuesta a los objetivos antes descritos, la guía de la Comisión planteaba tres tipos de cuestiones en cada tema:

- Desarrollo de estrategias: influencia que han tenido las líneas directrices del empleo en las estrategias nacionales en un horizonte de mediano plazo. La Comisión insta al evaluador de cada Estado miembro a dar cuenta de los cambios estratégicos clave que se han producido y a estimar el aporte de las líneas directrices a esos cambios.
- Evaluación de resultados en los campos cubiertos por las líneas directrices. La propia Comisión entrega a los Estados miembros una serie de indicadores, y les solicita que especifiquen los esfuerzos políticos realizados en esa dirección y la tendencia de los efectos correspondientes.
- Evaluación de impacto de las políticas. Con ello se pretende analizar y, si fuese posible, cuantificar las relaciones causales existentes entre los esfuerzos y los efectos, sobre la base de una aproximación empírica.

Cuadro 3

Los cuatro pilares y los diez temas de la evaluación de la estrategia europea de empleo

Pilar I: Empleabilidad	Pilar II: Espíritu de empresa	Pilar III: Adaptabilidad (capacidad de adecuación)	Pilar IV: Igualdad de oportunidades	Cuestiones horizontales
Tema 1: Prevención y activación de las políticas de desempleo	Tema 5: Simplificación administrativa y trabajo por cuenta propia	Tema 8: Modernización de las organizaciones del trabajo	Tema 9: Igualdad de oportunidades	Tema 10: Elaboración de políticas nacionales
Tema 2: Reforma del sistema de prestaciones	Tema 6: Creación de empleo en servicios y en la economía local y social			
Tema 3: Aprendizaje para la vida activa	Tema 7: Imposición			
Tema 4: Inclusión social				

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

Además, la Comisión establecía que los informes podían incluir cualquier otro elemento pertinente para la evaluación de la estrategia, en particular una evaluación cuantitativa global del impacto de ésta, utilizando para ello modelos econométricos del mercado de trabajo o de la economía nacional, así como conclusiones operacionales y propuestas de elaboración de futuras líneas directrices para el empleo.

Los estudios habían de basarse en datos existentes, así como en nuevas investigaciones, destacando la Comisión la especial relevancia que debía concederse a las evaluaciones de impacto del Fondo Social Europeo. Los estudios nacionales, que han sido cofinanciados por la Comisión, han estado a cargo, en general, de expertos independientes, bajo la supervisión del ministerio nacional competente.

Los documentos de evaluación fueron presentados por los Estados miembros a la Comisión a lo largo del primer semestre de 2002 (Comisión Europea, 2002a). En lo que atañe al primer objetivo, esto es, la relación entre la Estrategia

Europea de Empleo y las políticas nacionales, se observa una coincidencia entre los diversos países, toda vez que los planes nacionales de empleo se elaboraron conforme a la estrategia general y se fueron modificando en función de las directrices y recomendaciones anuales del Consejo. Por ejemplo, hubo una reorientación en los programas de capacitación y en las prioridades de las políticas nacionales, en el sentido de que han transitado desde la gestión del desempleo hacia la gestión del crecimiento del empleo.

Por lo que respecta al segundo objetivo, la evaluación de la eficacia, se estima, en general, que es sumamente difícil determinar qué parte de la mejora global experimentada en la UE en materia de empleo a lo largo de los últimos cinco años es atribuible a la adopción de la Estrategia Europea de Empleo, y qué parte se debe a la mejora experimentada por la situación económica entre 1998 y 2001. En este sentido, aunque los temas abordados en la evaluación de la Estrategia Europea de Empleo exceden el ámbito de las evaluaciones de las políticas de mercado de trabajo, la evaluación de los efectos se nutre, o debería nutrirse, de experiencias concretas, tales como las revisadas en la sección anterior. En la práctica, no hay uniformidad en los informes nacionales disponibles hasta el momento en cuanto al grado de profundización y el uso de referencias externas.

A manera de síntesis, cabe hacer los siguientes comentarios acerca de tales informes: primero, en la mayoría de ellos se presenta una gran cantidad de datos sobre la ejecución de las diferentes políticas –por ejemplo, gasto público destinado a los planes nacionales de empleo, peso relativo de las diferentes medidas, número de beneficiarios y resultados brutos–, pero escasean los análisis en materia de eficacia y eficiencia de las políticas. En numerosas evaluaciones se señala la carencia de datos empíricos o de indicadores para medir el éxito de las medidas: en el informe sobre Bélgica, por ejemplo, se subraya la insuficiencia de los indicadores destinados a medir el tercer pilar. Segundo, en varios informes se critica la falta de evaluaciones científicas sobre muchas de las medidas adoptadas en aplicación de las directrices de la Estrategia Europea de Empleo, lo que torna en extremo difícil juzgar el efecto general de ésta, así como sus efectos netos en la elevación de la tasa de empleo y la disminución de la de desempleo, que son los objetivos primordiales de la estrategia. Tercero, cinco años parece poco tiempo para extraer conclusiones sobre su impacto directo. Aunque algunas evaluaciones describen medidas nacionales aplicadas antes de 1997, año de introducción de la estrategia, medidas que son acordes por lo demás con el espíritu que guía a ésta, tampoco se presentan estimaciones del impacto de esas medidas. Cuarto, las evaluaciones apenas si toman en cuenta las políticas territoriales de empleo de los Estados, ni siquiera de aquellos más descentralizados. Quinto, en varios informes se critica la definición de los beneficiarios estipulados en las líneas directrices, porque no

corresponden a la situación particular del mercado de trabajo del país en cuestión. Si bien la definición de colectivos de gran amplitud es casi inevitable cuando se razona a escala de 15 países, las evaluaciones coinciden en que cuanto más extenso sea el colectivo beneficiario de un programa determinado, mayores serán los efectos de sustitución, de inercia y de peso muerto y, en consecuencia, menores serán los efectos netos de las políticas de empleo.

Por último, el crecimiento económico que han experimentado últimamente los países de la UE contribuye a dificultar la estimación de los efectos netos de la Estrategia Europea de Empleo, que podrían confundirse con los efectos del ciclo. Es probable que ciertos programas solo produzcan sus resultados netos en un período de ralentización económica, esto es, cuando empeoran las perspectivas de empleo de determinados grupos en situación desventajosa. De todos modos, se observa una clara evolución de las políticas nacionales de empleo, en el sentido de que tienden a converger cada vez más hacia los objetivos comunes definidos en la Estrategia Europea de Empleo.

2. Análisis de los resultados a escala europea

La finalidad de este primer proceso de evaluación de la Estrategia Europea de Empleo, que incumbe a la Comisión Europea, era averiguar si se había avanzado en el logro de las metas esenciales fijadas para el mediano plazo, esto es, el año 2010, consistentes en elevar a 70% la tasa de empleo general y a 60% la de las mujeres y, además, crear 20 millones de nuevos puestos de trabajo (véase el cuadro 4).

Cuadro 4

Objetivos de la estrategia europea de empleo para 2010 y situación en 2001 (Porcentajes)

Unión Europea	Tasa de empleo	Tasa de empleo de las mujeres	Tasa de empleo de la población de 55 a 64 años
Objetivos para 2010	70,0	Más de 60	50
Situación en 2001	63,9	54,9	38,5
Incremento en el período 1995-2001	4	5,3	2,6

Fuente: Employment in Europe 2002. Recent Trends and Prospects. Comisión Europea

La Comisión Europea elaboró un documento de síntesis de las evaluaciones de los Estados miembros, que constituyó la base de la comunicación emitida por ésta, el 17 de julio de 2002, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, en la cual se hacía el balance de los cinco años de funcionamiento de la Estrategia Europea de Empleo (Comisión Europea, 2002b). En esa evaluación se estudiaba, desde una perspectiva macroeconómica, la duración de las mejoras del mercado de trabajo de los Estados miembros, mediante un análisis de la evolución en el largo plazo de las tasas de empleo, de actividad y de desempleo. El estudio descansa esencialmente en el análisis de series temporales, en que se comparan las tendencias de los años ochenta con las de los años noventa (en algunos casos, con las de mediados de esta década). Basándose en las estimaciones de la Comisión sobre la tasa de desempleo natural o no aceleradora de la inflación (NAIRU), única magnitud disponible a gran escala para medir los cambios estructurales del mercado de trabajo, la evaluación concluyó que los progresos alcanzados en los últimos años por los mercados de trabajo de los Estados miembros eran de naturaleza estructural.

También se analizaron otras variables macroeconómicas, como la relación entre desempleo y vacantes, que confirman las conclusiones anteriores. Con otros modelos, basados en la ley de Okun, pudo detectarse un aumento de la sensibilidad cíclica del empleo y del desempleo, lo que llevó a concluir que la sensibilidad cíclica de los mercados de trabajo aumentaba durante los períodos de reactivación económica.

En definitiva, se está asistiendo a un proceso de consolidación de las políticas de empleo en Europa, avalado por la Estrategia Europea de Empleo. En este contexto, las evaluaciones recientemente publicadas forman parte de un ambicioso proyecto que dista mucho de haber terminado. En el momento actual, y a pesar de las carencias ya señaladas, la valoración de estos estudios es positiva, en la medida en que suponen un primer paso hacia la rendición de cuentas de los países miembros y de la UE en materia de políticas de empleo. Los estudios nacionales, que pueden caracterizarse como evaluaciones de ejecución, contribuyen al logro de diversos objetivos, como la coherencia de los programas vinculados a las políticas de empleo en lo referente a sus contenidos y sus instrumentos; la presentación y el examen de prácticas óptimas, que constituyen instrumentos de evaluación cualitativa y, a la vez, mecanismos de aprendizaje recíproco entre los Estados; y la puesta en marcha de un sistema de indicadores estadísticos y de evaluación de los progresos realizados para cada línea directriz, lo que permitirá a la Comisión comparar los resultados de las diferentes políticas. Mediante estos ejercicios de convergencia y de vigilancia multilateral, la Estrategia Europea de Empleo viene a suplir la ausencia de criterios de empleo explícitos en las condiciones de convergencia

establecidas hace algunos años, de cara a la construcción de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y la adopción de la moneda única.

C. La adecuación de los instrumentos a las políticas: reflexiones a partir de la experiencia europea

Las investigaciones revisadas anteriormente se caracterizan por la gran diversidad de instrumentos utilizados en la evaluación. Esa diversidad se pone de manifiesto en el tipo de datos empleados, su origen y costo, las técnicas de análisis adoptadas, el grado de sofisticación del aparato estadístico o econométrico, el tiempo transcurrido entre la aplicación de las políticas y la realización de las evaluaciones, la atención prestada a las cuestiones de eficacia, eficiencia y equidad, y otros aspectos que los diferencian de los restantes estudios existentes.

Los tres elementos de mayor interés de las evaluaciones son, posiblemente, las técnicas elegidas, el origen de la información utilizada y el entorno institucional en que se enmarcan las políticas. En lo referente a las técnicas, en el capítulo segundo del presente libro se hizo mención ya de una serie de aspectos conceptuales básicos que no cabe reiterar aquí. Asimismo, en una versión anterior y más amplia de este trabajo, se examinaban diferentes instrumentos de evaluación bajo la óptica del costo, la utilidad y la validez, esto último desde la perspectiva de la equidad (véase el cuadro 5).

En relación con el segundo elemento, el origen de los datos, parece conveniente hacer algunas consideraciones someras sobre cuatro tipos de fuentes: los registros administrativos, las encuestas de población activa, las encuestas ad hoc o específicas para una evaluación determinada, y las encuestas longitudinales, todo lo cual se examinará en el punto siguiente. Más adelante se abordará lo relativo al entorno institucional.

1. Fuentes para la evaluación de las políticas del mercado de trabajo

1) Los registros administrativos

Estos registros constituyen una valiosa fuente de información para la evaluación de las políticas del mercado de trabajo, aunque no siempre son accesibles. En consecuencia, una buena opción inicial consiste en utilizar, en

Cuadro 5
Ventajas, desventajas y ejemplos de diferentes tipos de evaluación de políticas del mercado de trabajo

	Principales ventajas	Principales inconvenientes	Ejemplos de prácticas óptimas
Sistemas de monitoreo y seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Requieren sólo información interna • Útiles para evaluaciones a corto plazo • Permiten evaluar la focalización y la equidad 	<ul style="list-style-type: none"> • No estudian las relaciones causales • Elevados costos fijos • Exigen coordinación entre administraciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Observatorio Europeo del Empleo (Comisión Europea, varios años)
Evaluaciones experimentales	<ul style="list-style-type: none"> • Establecen relaciones causales sin sesgos de selección • Adecuadas para evaluar la eficacia y para programas piloto 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas éticos y de costo de los experimentos • Sesgos de aleatoriedad y de disrupción 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del programa canadiense Self-Sufficiency Project (Lin y otros, 1998; Michalopoulos y otros, 1999)
Evaluaciones longitudinales	<ul style="list-style-type: none"> • Permiten evaluar trayectorias laborales e impacto de programas a largo plazo • Posibilidad de realizar encuestas retrospectivas 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevado costo • Pérdidas de muestra, especialmente en colectivos marginales 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis microeconómico de los efectos de la capacitación en Polonia (Puhani, 1999)
Evaluaciones de impacto agregado	<ul style="list-style-type: none"> • Datos secundarios, costos reducidos • Útiles para evaluar los efectos netos de las políticas del mercado de trabajo • Evaluaciones a largo plazo 	<ul style="list-style-type: none"> • Excluyen cuestiones de focalización y equidad • Riesgo de efectos cosméticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis del impacto de las políticas activas del mercado de trabajo en España (Davía y otros, 2002)
Evaluaciones de costo eficacia y de costo-beneficio	<ul style="list-style-type: none"> • Permiten comparar diferentes políticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Exigen supuestos sobre la medición de resultados y su valoración monetaria • Pueden fomentar el efecto de selección de los mejores 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de las subvenciones a pequeñas empresas en Irlanda del Norte (Hart y Scott, 1994)
Evaluaciones combinadas	<ul style="list-style-type: none"> • Amplian la perspectiva evaluadora 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño complejo y costo elevado 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del programa británico Earnings Top Up (Marsh, 2001)

Fuente: Mato Díaz, Francisco Javier (2003), "Estudio sobre las experiencias europeas con los instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, No 21, LC/L. 1846-P/E, CEPAL, Santiago.

forma combinada, los registros correspondientes a la seguridad social, a las oficinas de desempleo y a los propios programas del mercado de trabajo. Ello ofrece diversas ventajas, pues a la rapidez con que se puede acceder a estas fuentes y el bajo costo que ello supone, se añade el hecho de que tales registros permiten cruzar datos sobre participación en más de un programa a la vez, o

sobre la intersección de beneficiarios de políticas del mercado de trabajo y de sistemas de protección social. La combinación de los registros con fuentes adicionales eleva sustancialmente la fiabilidad de las evaluaciones.

Sobre el uso de los registros, cabe subrayar los siguientes puntos: primero, las instancias públicas de desempleo y seguridad social cumplen un papel decisivo en lo que concierne al acceso a la información y la fiabilidad de ésta. Lo ideal es obtener el máximo acceso posible, sin que ello represente un menoscabo de la fiabilidad. Segundo, se trata de una fuente adecuada para las evaluaciones internas. No obstante, el uso de estos datos entraña un problema, que guarda relación con el vínculo existente entre el acceso a la información y los derechos ciudadanos, especialmente en las zonas donde abunda la economía sumergida. Por último, hay que tener presente que si algunas de las personas que participan en los programas del mercado de trabajo son borradas del registro de desempleados –como ocurre, por ejemplo, en Austria–, la evaluación se verá necesariamente afectada.

II) Las encuestas de población activa

Estas encuestas, que se encuentran disponibles en la mayoría de los países, son los instrumentos de observación del mercado de trabajo por excelencia. No obstante, también presentan algunos problemas en lo que respecta a la evaluación de las políticas del mercado de trabajo, el principal de los cuales está constituido por la baja probabilidad de encuestar a un individuo precisamente en el momento en que participa en un programa, probabilidad que es tanto más baja cuanto menor sea la duración del programa. Una solución parcial consiste en preguntar en forma retrospectiva durante un período dado por la participación en el programa, pasando así de los datos presentes al flujo, e incrementando la muestra de casos para el análisis. Por ejemplo, las encuestas de población activa de los países de la OCDE suelen incluir preguntas retrospectivas sobre capacitación no reglada, aunque los períodos de referencia varían entre 4 semanas y 12 meses. En aquellos países cuyas encuestas recogen períodos de referencia más largos, se ha comprobado que la incidencia de los programas de capacitación es mayor (O'Connell, 1999). Estas encuestas ofrecen también otros problemas: por ejemplo, la necesidad de recoger una gran cantidad de información impide prestar suficiente atención a las políticas activas y, segundo, rara vez se dispone de datos sobre los ingresos individuales del encuestado.

Para solucionar estos problemas, cabe proponer las siguientes vías: incorporar en las encuestas ordinarias de población activa suplementos de muestra, pues con ello es posible recoger suficientes casos de personas que participan

en los programas que se pretende evaluar; aplicar en forma puntual cuestionarios suplementarios de tipo retrospectivo, pues ello permitiría captar la información necesaria sobre las políticas del mercado de trabajo, y, por último, sustituir parcialmente la muestra de una encuesta de población activa, porque eso permite analizar mediante técnicas longitudinales a los sujetos que permanecen en la muestra durante un período dado, creando de ese modo una encuesta enlazada. Esta última es una fuente adecuada para el estudio de las políticas pasivas.

III) Las encuestas específicas

La elaboración de encuestas específicas o ad hoc es el instrumento más frecuente en la evaluación de políticas activas. Estos instrumentos tienen por finalidad principal dar seguimiento a los efectos de la política de que se trate. Para ello parten de una población compuesta por los beneficiarios del programa, a los que puede unirse un grupo de control.

La principal ventaja de una encuesta ad hoc resulta ser, al mismo tiempo, su mayor inconveniente: la población de referencia no es el conjunto de la población activa, ocupada o desempleada, sino un grupo específico de personas. De esta forma, la muestra será representativa del comportamiento de ese colectivo, pero no de un grupo más amplio de la población.

Algunas propuestas de interés para la obtención de datos con encuestas ad hoc, de cara a la evaluación de las políticas del mercado de trabajo, son las siguientes: primero, conviene evitar el sesgo que produce el vínculo existente entre un procedimiento de obtención de información y la obtención de derechos o la asignación de obligaciones. Una segunda propuesta apunta a producir información sobre diversos aspectos, tales como los tiempos de entrada y salida del programa, si se carece de registros; la trayectoria laboral anterior y posterior; la definición indirecta de la situación laboral; sobre otras variables que intervienen o variables de control; sobre los beneficiarios potenciales del programa que no han participado en él; sobre otros grupos de comparación, y sobre la participación en otros programas del mercado de trabajo, especialmente si son sustitutivos. Por último, otra propuesta de interés consiste en utilizar cuestionarios adaptados de las encuestas de población activa, dado que ello permitiría que los resultados de una encuesta ad hoc fuesen comparables, al menos parcialmente, con la fuente general.

IV) Las encuestas para la obtención de datos longitudinales

Cabe hacer algunas consideraciones sobre el costo de estos instrumentos: primero, el acceso a registros de la administración del programa permite evaluaciones de costo relativamente bajo, pero es poco habitual conseguir tal acceso; segundo, la disponibilidad de encuestas longitudinales ya existentes es determinante para el costo de la evaluación, aunque aquellas no sirven de mucho si no recogen un número mínimo de sujetos que participan en políticas del mercado de trabajo.¹⁰⁸ Si no se dispone de datos longitudinales, resulta muy costoso levantar una nueva encuesta, cuyos beneficios, por lo demás, tardan en materializarse. En tal caso, es preferible optar por encuestas retrospectivas. Por otra parte, una encuesta de panel es un proyecto de largo plazo. Si se opta por ésta, puede hacerse en forma coordinada entre distintos países por medio de financiación internacional.

En cuanto a la calidad de los datos de los estudios longitudinales, cabe indicar que es menor cuanto más largo sea el período estudiado, a causa de la pérdida de datos, en el caso de las encuestas de panel, o por errores de memoria, en el caso de las encuestas retrospectivas. Además, los paneles presentan problemas adicionales de acceso a determinados grupos socialmente excluidos, como las personas que viven en hogares colectivos o carecen de hogar. La previsible pérdida de datos obliga a diseñar muestras que sobrerrepresenten a los grupos con mayores problemas.

Por lo que respecta a los grupos objetivo de las políticas y su influencia sobre los mecanismos de obtención de información, hay que considerar que la inestabilidad de la población en situación de desventaja constituye un factor de gran relevancia. Aunque los paneles resultan idóneos para estudiar poblaciones inestables, las dificultades para seguir a los sujetos hacen aconsejable recurrir a paneles retrospectivos o a historias de vida.

Finalmente, es conveniente que las encuestas de este tipo se combinen con el uso de registros administrativos.

2. Sobre el contexto institucional de la evaluación

Como se dijo anteriormente, el tercer elemento de referencia para las evaluaciones es el entorno institucional en que se enmarcan las políticas. A la hora de decidir los instrumentos de evaluación, es necesario analizar el papel que

¹⁰⁸ Por ejemplo, en la primera ola del Panel de Hogares de la Unión Europea (1994), 11% de la muestra total había participado en cursos de capacitación, pero esa proporción media es poco representativa, porque la participación se situaba en torno a 5% en todos los países, con excepción de Alemania y Dinamarca (Garrido, 2001).

desempeñan las instituciones, entendido éste en un sentido amplio, ya que ello puede condicionar, en varios sentidos, la evaluación. A este respecto, se han seleccionado diez cuestiones que merecen especial comentario.

En primer lugar, las evaluaciones se verán afectadas por la estructura del mercado de trabajo. Por ejemplo, si abundan el subempleo o la economía sumergida o ambos a la vez, el concepto mismo de desempleo tiende a difuminarse. Esto no aparece como un problema central en las evaluaciones europeas, pero puede ser importante en amplias zonas de América Latina, donde se registran altas tasas de subempleo, lo cual dificulta la medición de los efectos de las políticas del mercado de trabajo. Otro factor significativo, en este sentido, es la incidencia del empleo estacional.

En segundo lugar, las políticas activas y su evaluación se ven afectadas por el funcionamiento general del mercado de trabajo. Cuando se trata de extraer conclusiones sobre los efectos de las políticas del mercado de trabajo, especialmente en los estudios comparados, es imprescindible tener en cuenta la especificidad nacional de las instituciones laborales. Por ejemplo, la modificación de los costos de despido tendrá efectos diferentes sobre los incentivos de búsqueda de empleo en función de la existencia o inexistencia de prestaciones para los desempleados del país en cuestión.

Tercero, en relación con lo anterior, al evaluar las políticas activas, es preciso considerar la existencia de políticas pasivas. Por ejemplo, los estudios realizados en Europa sobre transiciones laborales muestran que la tasa de reemplazo y, especialmente, la duración de las subvenciones, influyen sobre la salida del desempleo. Sin embargo, no está clara la interrelación de los efectos de estas medidas con los de otras políticas activas.

En cuarto lugar, la interrelación entre medidas activas y pasivas es un caso particular del caso general que aconseja realizar evaluaciones sobre objetivos, más que evaluaciones de programas parciales. La definición de los colectivos prioritarios determinará qué políticas han de evaluarse conjuntamente, y permitirá profundizar en las características y los problemas de esos colectivos.

Quinto, la institución familiar y su influencia sobre las pautas laborales de los individuos son aspectos que también merecen ser considerados en la evaluación. Cuestiones como los efectos indirectos de las políticas sobre los niños, relativamente poco estudiadas, se encuentran en la agenda de la evaluación.

Sexto, la existencia de mecanismos institucionales específicos que afectan a los procesos de entrada y salida del mercado de trabajo -como son, respectivamente, la disponibilidad y la accesibilidad de educación postsecundaria y universitaria, y los sistemas de jubilación y salida anticipada de la actividad- ha de tenerse en cuenta al valorar e interpretar los efectos de las políticas activas.

Según muestra la experiencia europea, el resultado de numerosas evaluaciones está condicionado en parte por los procesos de inserción laboral de los jóvenes y los mecanismos de prejubilación de los adultos.

En séptimo lugar, las pautas o la tradición de concertación de las reglas y de las políticas laborales entre los gobiernos y los sindicatos y las asociaciones empresariales, pueden incidir también en el resultado de las evaluaciones. Por ejemplo, la experiencia europea muestra que la participación de estos agentes en la gestión de las políticas activas del mercado de trabajo puede condicionar las iniciativas de evaluación.

En octavo lugar, y relacionado con lo anterior, es importante examinar la relación existente entre las actividades de financiación de las políticas y su gestión. Cabe indicar a este respecto que la gestión directa por el Estado, la gestión descentralizada y la cofinanciación de las políticas del mercado de trabajo por diferentes organismos condicionan las evaluaciones de estas políticas.¹⁰⁹

En noveno lugar, otro factor condicionante es la relación que se establece entre los encargados del diseño de las políticas y los encargados de llevarlas a cabo. Hay prácticamente consenso acerca de la necesidad de que estos agentes cooperen entre sí. La resistencia burocrática puede poner en peligro la evaluación mejor diseñada.¹¹⁰

Por último, a todos los rasgos anteriores hay que añadir la recomendación que se desprende de las experiencias internacionales, sobre la conveniencia de diseñar la evaluación en la fase de formación de los programas. Con todo, cabe agregar a ello una recomendación más: a saber, la conveniencia de evaluar inicialmente, también, el mismo contexto institucional. Ello permitirá valorar en cada caso las nueve consideraciones anteriores y resolver importantes problemas, unos más generales, como el tipo de evaluación o el papel de los interlocutores sociales, y otros más específicos, como la confidencialidad de los datos, la adecuación de los sistemas informáticos y las vías de obtención de los datos necesarios para el desarrollo de la evaluación.

¹⁰⁹ Véanse, por ejemplo, Albi y otros (1997); Schmid y Reissert (1996), citados en Pierre (1999, p. 6); y Mato (2003).

¹¹⁰ Es conocido el caso del programa estadounidense definido por la ley de capacitación laboral (*Job Training Partnership Act*) y la renuncia de 90% de las áreas de servicio a participar en su evaluación experimental.

D. Resumen y conclusiones

Al inicio de este capítulo se dijo que su objetivo consistía en revisar las experiencias de evaluación de las políticas del mercado de trabajo que han tenido lugar en Europa durante los últimos años, con atención especial a las políticas activas. Al finalizar el trayecto, es posible resumir las principales observaciones y conclusiones.

En primer lugar, cabe mencionar que en Europa se han estado introduciendo ajustes en las políticas de apoyo financiero a los desempleados, proceso que se ha dado en distintos países e independientemente de la generosidad relativa del sistema de protección. Se apuntan dos razones para estos ajustes: las restricciones financieras que pesan sobre las finanzas nacionales y los sistemas de protección del desempleo, y la posible relación directa entre la generosidad de las prestaciones y la duración del desempleo.

En cuanto a las políticas activas, los servicios públicos de empleo europeos se encuentran en tiempos de cambio. La integración funcional de estos servicios, el fin del monopolio estatal, la utilización progresiva de las nuevas tecnologías de la información en la intermediación laboral, la descentralización administrativa y, en la UE, la puesta en marcha de estrategias preventivas del desempleo de larga duración, son los rasgos más señalados de este cambio. La evaluación de los servicios públicos de empleo muestra que éstos tienen una eficacia global limitada, con tasas de penetración reducidas, que apenas varían al liberalizar los servicios. Como rasgos positivos destacan dos hechos: el que los desempleados de larga data y otros trabajadores en situación de desventaja sean quienes más se benefician de los servicios públicos de empleo, y que el bajo costo medio de estas medidas las haya convertido en la política activa más eficaz desde el punto de vista de los costos.

La capacitación para el empleo, dirigida tanto a las personas desempleadas (capacitación ocupacional) como a las ocupadas (capacitación continua), es una de las políticas activas que mayor gasto suponen en los países europeos. La financiación de la UE ha contribuido significativamente a que los programas de capacitación, especialmente en los países y regiones con mayor incidencia del desempleo, sean hoy actividades de gran cobertura, que benefician a colectivos múltiples. La capacitación ocupacional acoge desde mujeres adultas que retornan al mercado de trabajo hasta jóvenes universitarios que persiguen conocimientos complementarios a sus estudios, pasando por desempleados de larga data y otros grupos de cesantes. La capacitación continua también se encuentra en expansión. Desde la perspectiva de la equidad, resultan de mayor interés las políticas de capacitación orientadas hacia los desempleados, que muestran efectos positivos, aunque

pequeños, sobre el empleo y sobre la reducción del desempleo. Según se desprende de evaluaciones realizadas con diferentes técnicas, estos efectos se dan en diferentes países, con programas diversos, lo cual habla en general de la eficacia de la capacitación. Con respecto al impacto sobre los ingresos de los participantes, en Europa es infrecuente su estimación, y cuando la capacitación incide sobre aquellos, el efecto se debe a un aumento de las horas trabajadas. Desde el punto de vista de la equidad, no se advierte que la capacitación se traduzca en diferencias significativas según el sexo de los beneficiarios, aunque sí según la edad, pues la capacitación de jóvenes arroja mejores resultados que la de adultos.

Las subvenciones al empleo engloban la contratación directa de desempleados por parte de entidades públicas, las subvenciones a la contratación privada, y la ayuda para las iniciativas de trabajo por cuenta propia, aunque estas medidas no tienen una importancia pareja en los distintos países de Europa. Según muestran las evaluaciones pertinentes, los programas de contratación directa resultan beneficiosos en el corto plazo, en contraste con la ausencia de beneficios en el mediano plazo. Con respecto a las subvenciones a la contratación privada, los estudios indican la conveniencia de orientarlas hacia los colectivos menos favorecidos en lo referente a empleo, dado que su principal efecto es la sustitución de unos desempleados por otros, más que la creación neta de empleo. Los resultados de la ayuda para el trabajo por cuenta propia muestran que para evitar el sesgo de selección de los mejores proyectos, se necesitan programas abiertos, que pueden incidir en una baja supervivencia, o bien procedimientos de selección de los cesantes con mayores dificultades para encontrar empleo.

Aunque la discapacidad se encuentra íntimamente ligada a la exclusión social, y pese a que en Europa se ha hecho un esfuerzo financiero considerable para la implantación de programas para discapacitados, no hay muchas evaluaciones al respecto. Conforme a los escasos datos disponibles, los programas tienen un efecto reducido sobre el empleo y es necesario que se prolonguen por largo tiempo. Por otra parte, existe el riesgo de que se produzcan efectos significativos de inercia y de señalización negativa.

En 2002, al cumplirse cinco años del inicio de la Estrategia Europea de Empleo, la evaluación de las políticas activas recibió un impulso notable. Los Estados miembros han presentado estudios donde se valora la eficacia de las políticas nacionales de empleo y donde se destaca, asimismo, el hecho de que éstas se han elaborado conforme a la estrategia general y se han ido modificando en función de las directrices y recomendaciones anuales del Consejo Europeo. Sin embargo, es difícil determinar qué parte del éxito obtenido en materia de empleo en los últimos cinco años es atribuible a la adopción de tal estrategia y qué parte se debe a la bonanza del ciclo económico europeo. La realización de los estudios

nacionales ha contribuido a la coherencia entre los programas nacionales y la Estrategia Europea de Empleo ha permitido determinar las prácticas óptimas y, del mismo modo, poner en marcha un sistema de indicadores y de evaluación de los progresos realizados, gracias a lo cual la Comisión Europea podrá comparar los resultados de las diferentes políticas. Mediante estos ejercicios de presión de convergencia y vigilancia multilateral, la Estrategia Europea de Empleo viene a suplir la ausencia de criterios de empleo explícitos en las condiciones de convergencia establecidas hace algunos años, con vistas a la construcción de la UEM y la adopción de la moneda única.

Del examen realizado en la última parte del capítulo sobre dos aspectos de los instrumentos de evaluación, a saber, la fuente de los datos y el entorno institucional, se desprende que la evaluación óptima de las políticas del mercado de trabajo estará dada por la combinación de varias técnicas. Al decidir cuáles son los instrumentos idóneos para cada caso, se ha de considerar la disponibilidad de datos sobre las políticas a evaluar y la adecuación de la evaluación al entorno institucional. Quizá el problema más general de la evaluación sea la necesidad de acceder a grupos en situación de desventaja y socialmente excluidos, es decir, la necesidad de localizar con precisión la población objetivo. Cuando estos grupos forman un universo no habitual, los mecanismos de información han de encontrar fórmulas para acceder, por ejemplo, a los hogares colectivos, como residencias, centros militares o penitenciarias, y a las personas que habitan en viviendas precarias o sencillamente carecen de hogar.

Por último, cabe destacar el esfuerzo que se despliega a escala comunitaria para obtener instrumentos estadísticos integrados del conjunto de países miembros. El Observatorio Europeo del Empleo, la encuesta de población activa y el Panel de Hogares de la Unión Europea dan cuenta de una integración que contribuye a la evaluación de las políticas del mercado de trabajo. Las instituciones comunitarias ofrecen un buen ejemplo sobre cómo la disponibilidad de financiación extraordinaria procedente de organismos internacionales o supranacionales ha actuado como catalizador de la evaluación de políticas y, más recientemente, de la evaluación de la Estrategia Europea de Empleo.

Abreviaturas

Los nombres de instituciones brasileñas han sido traducidos al español, mientras que los nombres y conceptos en otros idiomas se presentan en español y en el idioma original.

- ARMO: Sistema Nacional de Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra en la Industria (México)
- ATE: Average Treatment Effect (Efecto medio del tratamiento)
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- BNDES: Banco de Desarrollo Económico y Social (Brasil)
- CAGED: Catastro General de Empleados y Desempleados (Brasil)
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CIDE: Centro de Educación y Docencia Económica (México)
- CIMO: Programa de Calidad Integral y Modernización (México)
- CONAF: Corporación Nacional Forestal (Chile)
- CONAZA: Comisión Nacional de Zonas Áridas (México)
- CORFO: Corporación de Fomento de la Producción (Chile)
- FAT: Fondo de Protección al Trabajador (Brasil)
- FGTS: Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (Brasil)
- FONAES: Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (México)
- FONASA: Fondo Nacional de Salud (Chile)
- FONCAP: Fondo Nacional de Capacitación (Chile)
- FOPROD: Programa de Formación de Enseñanza Media Técnico-Profesional Dual (Chile)
- FOSIS: Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Chile)
- FUNDES: Fundación para el Desarrollo Sostenible (varios países)
- FUNPROGER: Fondo de Garantía para la Generación de Empleo y Renta (Brasil)
- GTZ: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica)

IBASE: Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (Brasil)
 ILADES: Instituto Latinoamericano de Doctrinas y Estudios Sociales (Chile)
 INACAP: Instituto Nacional de Capacitación Profesional (Chile)
 INAFORP: Instituto Nacional de Formación Profesional (Panamá)
 INDAP: Instituto de Desarrollo Agropecuario (Chile)
 INE: Instituto Nacional de Estadísticas (Chile)
 INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (México)
 INFOTEP: Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (República Dominicana)
 IPEA: Instituto de Investigación Económica Aplicada (Brasil)
 LATE: Local Average Treatment Effect (Efecto marginal del tratamiento)
 MCO: Mínimos Cuadrados Ordinarios
 OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
 OIT: Oficina Internacional del Trabajo; Organización Internacional del Trabajo
 OMIL: Oficina Municipal de Información Laboral (Chile)
 ONG: Organizaciones no gubernamentales
 OTEC: Organismos técnicos de capacitación
 PAC: Programa de Apoyo a la Capacitación (México)
 PAIT: Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (Perú)
 PASEP: Programa de Formación del Patrimonio del Servicio Público (Brasil)
 PEA: Población Económicamente Activa
 PEM: Programa de Empleo Mínimo (Chile)
 PET: Programa de Empleo Temporal (México)
 PIB: Producto interno bruto
 PIPMO: Programa Intensivo de Preparación de Mano de Obra (Brasil)
 PIS: Programa de Integración Social (Brasil)
 PLANFOR: Programa Nacional de Calificación del Trabajador (Brasil)
 POJH: Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (Chile)
 PREALC: Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe
 PROBECAT: Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (México)
 PROGER: Programa de Generación de Empleo y Renta (Brasil)
 PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Brasil)
 PRONAFIM: Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (México)
 PS: Propensity Score (Puntaje de propensión)
 PSM: Propensity Score Matching (aprox. Apareamiento del puntaje de propensión)

RDA: República Democrática Alemana
SAR: Sistema de Ahorro para el Retiro (México)
SEBRAE: Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas
SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social (México)
SEFOR: Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional (Brasil)
SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje (Colombia y Venezuela)
SENAC: Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (Brasil)
SENAI: Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Brasil)
SENAR: Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (Brasil)
SENCE: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Chile)
SERCOTEC: Servicio de Cooperación Técnica (Chile)
SICAT: Sistema de Capacitación para el Trabajo (México)
SINE: Sistema Nacional de Empleo (Brasil)
SNE: Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento (México)
SNFM: Sistema Nacional de Formación de Mano de Obra (Brasil)
STPS: Secretaría de Trabajo y Previsión Social (México)
UE: Unión Europea
UEM: Unión Económica y Monetaria
UNITRABALHO: Red Interuniversitaria de Estudios e Investigaciones sobre el Trabajo (Brasil)
UTM: Unidades tributarias mensuales (Chile)

Bibliografía

- ACKUM, S. (1991): "Youth Unemployment, Labor Market Programs and Subsequent Earnings". *Scandinavian Journal of Economics* N° 93 (4), pp. 531-543.
- ADAMS, A. VAN (1992), The World Bank's Treatment of Employment and Labor Market Issues, *World Bank Technical Paper* Number 177, Washington, D.C.
- 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.
- ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. Y LÓPEZ-CASASNOVAS, G. (1997): *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona, Ariel.
- ALCALÁ CONSULTORES (2001): "Necesidades y uso potencial de nuevas tecnologías vinculadas a Internet en microempresas y pequeñas empresas chilenas", SENCE, Santiago, Chile
- ALMEIDA, G. (1996): Informe de Misión sobre Integración de la Perspectiva de Género al Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo. Mimeo. Banco Mundial. Washington, D. C.
- AMADEO, E. Y CAMARGO, J.M., "Instituições e o Mercado de Trabalho no Brasil", en Camargo (1996).
- ANDREWS, M.; BRADLEY, S. Y UPWARD, R. (1999): "Estimating Youth Training Wage Differentials During and After Training". *Oxford Economic Papers*, 51, pp. 517-544.
- 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.
- ARAÚJO, T. P.; ALVES DE LIMA, R. Y RAMOS DE SOUZA, H. (2001), "Limites e Possibilidade de uma Política Pública de Emprego no Brasil", Ministério do Trabalho/Universidade Federal de Pernambuco-Departamento de Economia, Mimeo.
- AUER, P. (2000): *Employment Revival in Europe. Labour Market Success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, ILO, Geneva
- AUER, P. Y KRUPPE, T. (1996): "Monitoring of Labour Market Policies in EU Member States", en Schmid *et al.* (*Op. cit.*), pp. 899-920.

- AUSPOS, P.; RICCIO, J. Y WHITE, M. (1999): "A review of the US and European Literature on the Microeconomic Effects of Labour Market Programmes for Young People". Employment Service Research and Development Report ESR20. Sheffield.
- 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 *et al.* (*Op. cit.*) pp. 143-162.
- BENUS, J.; WOOD, M. Y GROVER, N. (1994): *Final Analysis of the Washington and Massachusetts UI Self-employment Demonstrations*. Bethesda, Maryland. Abt Associates Inc.
- BERRY, A. (ed.) (2001): "Labor Market Policies in Canada and Latin America. Challenges of the New Millenium", Boston/ Dordrecht/ London: Kluwer Academic Publishers BID 1996: Progreso económico y social en América Latina, informe 1996, Washington D.C.
- BETCHERMAN, G. (1997): "Efficacité des programmes d'emploi destinés aux jeunes: Étude bilan de l'expérience du passé". Canadá.
- BETCHERMAN, G.; DAR, A.; LUINSTRAS, A. Y YOGAZA, M. (2000): "Active Labour Market Policies: Policy Siguas for East Asia". The World Bank, Washington.
- BETCHERMAN, G.; LUINSTRAS, A. Y OGAWA, M. (2001): "Labor Market Regulation: Internacional Experience in Promoting Employment and Social Protection". The World Bank, Washington. SP. Discussion Paper 128.
- BJÖRKLUND, A. Y REGNÉR, H. (1996): "Experimental Evaluation of European Labor market policy" en Schmid *et al.* (eds.) *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Edward Elgar.
- BONNAL, L.; FOUGERE, D. Y SERANDON, A. (1997): "Evaluating the Impact of French Employment Policies on Individual Labour Market Histories", *Review of Economic Studies*, N° 64, pp. 683-713.
- BRAVO, D. Y CONTRERAS, D. (2000), "The impact of financial incentives to training providers, the case of Chile Joven", *Micro-Data Research in Latin America*, National Bureau of Economic Research Inc., San José.
- BRAVO, D.; CONTRERAS, D. Y CRESPI, G. (2000): "Evaluating training programmes for small-scale entrepreneurs, a pilot study", *Micro-Data Research in Latin America*, National Bureau of Economic Research Inc., San José.
- BREEN, R. (1991): "Assessing the Effectiveness of Training and Temporary Employment Schemes: Some Results from the Youth Labor Market". *The Economic and Social Review*, vol. 22 (3), pp. 177-198.
- BUCHELI, M. Y DIEZ DE MEDINA, R. (2002): "Seguro de Desempleo: análisis comparativo regional e internacional de sus Opciones de Diseño", LC/MVD/

- R.198. CEPAL. Oficina de Montevideo.
- BURKI, S. J. Y PERRY, G. E. (1997): *The Long March. A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Washington D.C.: The World Bank
- BURLESS, G. (1995): "The Case for Randomized Field Trials in Economic and Policy Research", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, págs. 63-84.
- 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>)
- 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.
- CALMFORS, L.; FORSLUND, A. Y HEMSTRÖM, M. (2002): "Does Active Labour Market Policy Work? Lessons From the Swedish Experiences". *Documento de trabajo IFAU* N° 2002: 4.
- CAMARGO, J.M. (1996): "Flexibilidade e Produtividade do Mercado de Trabalho Brasileiro", in Camargo, J.M. (Org.) *Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil*, Fundação Getúlio Vargas Editora, Rio de Janeiro.
- CARLING, K. Y GUSTAFSON, L. (1999): "Self-employment grants vs. subsidized employment: Is there a difference in the re-unemployment risk?" *Documento de trabajo IFAU* N° 1999: 6.
- CARLING, K. Y RICHARDSON, K. (2001): "The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990's". *Documento de trabajo IFAU* N° 2001: 2.
- CARLSON, S. (1991): *Mexico's Labor Retraining Program: Poverty Alleviation and Contribution to Growth*. World Bank. *LATHR Report* N° 6, Washington, D. C.
- CEDEFOP (1998): *Vocational education and training – the European research field. Background report*. Thessaloniki.
- Centro de Estudios del Desarrollo CED (2001): "Estudio de Evaluación y Seguimiento del Programa de Apoyo a Iniciativas Personales de Empleo (AIPE)", Santiago.
- Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) (1997): "Evaluación ex post del Programa de Capacitación para Mujeres Jefas de Hogar", SENCE, Santiago, Chile.
- _____ (CIDE) (2001): "Evaluación del programa de Capacitación Laboral orientado al trabajo independiente para mujeres de escasos recursos", SENCE, Santiago, Chile.
- CEPAL a) (div. años): *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago.

- _____ b) (div. años): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, Santiago.
- _____ c) (div. años): *Panorama Social de América Latina*, Santiago.
- _____ (2001): *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, CEPAL/ Alfaomega, Bogotá.
- CGP CONSULTORES (2001): "Caracterización de las necesidades de capacitación vinculadas a la micro y pequeña empresa", SENCE, Santiago
- CHAHAD, J.P.Z. (2000): "Subsidios para Discussão sobre a Modernização do Programa Brasileiro de Seguro-Desemprego", FIPE-USP/Ministério do Trabalho e Emprego, Mimeo.
- 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. Brasília.
- CIESA (2000): Estudio de Evaluación de la Modalidad Mixta del PROBECAT, 1998 (Informe Final.) México, D. F.
- Comisión Europea (Varios años): *European Employment Observatory Review; Basic Information Reports; InforMISEP Policies*. Publicaciones del Observatorio Europeo del Empleo (<http://www.eu-employment-observatory.net/>). DG de Empleo y Asuntos Sociales.
- _____ (1999) *Evaluating Socio-economic Programmes*. MEANS Collection (6 Vols.).
- _____ (2002a) *The evaluation of the first five years of the implementation of the European Employment Strategy. National Studies*. http://www.europa.eu.int/comm/%20employment_social/news/2002/may/eval_en.html (2002b): *Comunicación de la Comisión de 17/07/02, COM (2002) 416 final*. (2000c): *Employment in Europe 2002. Recent Trends and Prospects*.
- 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.
- CONTE-GRAND Y ALFREDO H. (1997): "Seguro de desempleo, formación profesional y servicios de empleo. Sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica", *Doc. de Trabajo* 57, OIT, ETM-Santiago.
- CORDEN, A., Y THORNTON, P. (2002): "Employment programmes for disabled people: lessons from research evaluations". Department of Work and Pensions, Reino Unido.
- CORTÁZAR, R. (1980): "Distribución del ingreso, empleo y remuneraciones reales en Chile, 1970-78", en *Colección Estudios CIEPLAN Volumen 3*, Santiago, Chile.
- DAR, A. Y TZANNATOS, Z. (1999): "Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations". Banco Mundial, *Social Protection Discussion Paper Series* N° 9901.

- DAVIA, M. A.; GARCÍA SERRANO, C.; HERNANZ, V.; MALO, M. A. Y TOHARIA, L. (2002): "Do Active Labour Market Policies Matter in Spain?" en De Koning, J. y Mosley, H. (*Op. cit.*), pp. 137-160.
- DE KONING, J.; DENYS, J. Y WALWEI, U. (1999): "Deregulation in Placement Services: A Comparative Study for Eight EU Countries". Comisión Europea, D. G. de Empleo.
- DE KONING, J. Y MOSLEY, H. (Eds.) (2002): *Labour Market Policy and Unemployment*. Cheltenham, Edward Elgar.
- DE MOURA CASTRO, C. (1999): *Proyecto Joven. New Solutions and Some Surprises*. Inter American Development Bank. Washington, D. C.
- DIEZ DE MEDINA, R. (1992): "El sesgo de selección en la actividad de jóvenes y mujeres". *Suma* vol. 7 (13), págs. 69-85.
- DOLTON, P. J.; MAKEPEACE, G. H. Y TREBLE, J. G. (1994): "Public- and Private-Sector Training of Young People in Britain" en Lynch, L. M. (ed.): *Training and the private sector. International comparisons*. Chicago, The University of Chicago Press, pp. 261-281.
- DORENBOS, R. Y VOSSEN, I. (2002): *Public Employment Services: Can East Asia Learn From the Experience in Europe?* Rotterdam, NEI.
- EDWARDS, S. Y LUSTIG, N. C. (eds.) (1997): *Labor Markets in Latin America. Combining Social Protection with Market Flexibility*, Washington D.C. (Brookings).
- EICHLER, M. Y LECHNER, M. (2002): "An evaluation of public employment programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt". *Labour Economics*, 9, pp. 143-186.
- EIM (2001): "The employment situation of disabled persons in the EU. Initial Outcomes of a structured exploration". Documento de trabajo comisionado por la DG de Empleo de la Comisión Europea. Zoetermeer.
- _____ (2002): "Active labour market programmes for people with disabilities. Facts and figures on use and impact". Zoetermeer.
- 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 (2001): "Estudio sobre el sistema de seguimiento y evaluación de inversiones FOSIS", Santiago.
- ERHEL, C.; GAUTIÉ, J.; GAZIER, B. Y MOREL, S. (1996): "Job Opportunities for the Hard-to-place", en Schmid *et al.* (*Op. cit.*), pp. 277-307.
- ESQUIVEL, G. (2000): *Evaluación externa del Fondo de Coinversión Social*, 1999. El Colegio de México. México, D. F.
- ESQUIVEL HERNÁNDEZ, G.; LÓPEZ CALVA, L. F.; MÁRQUEZ COLÍN, G. Y SOBARZO, H. (1999): *Evaluación Externa del Fondo de Coinversión Social*. El Colegio de México. México, D. F.

- FAI(Fundación de Apoyo Institucional al Desarrollo Científico y Tecnológico)/UFSCar (Universidad Federal de Santa Catarina) (1999): "Relatório de Avaliação Comparativa dos PEQ's: 1996-1998", Mimeo.
- FAY, R. G. (1996): "Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence From Programme Evaluations in OECD Countries". *Labour Market and Social Policy Occasional Papers* N° 18. París, OECD.
- _____ (1997): "Making the Public Employment Service More Effective Through the Introduction of Market Signals". *Labour Market and Social Policy Occasional Paper* N° 25. París, OECD.
- FIPE/USP-IPEA (2000): *Relatório de Intermediação de Mão-de-Obra*, FIPE/USP-IPEA. Brasília.
- FORSLUND, A. Y KRUEGER, A. B. (1997): "An Evaluation of the Swedish Labor Market Policy: New and Received Wisdom", en Freeman, R., Swedenborg, B. y Topel, R. (Eds.), *The Welfare State in Transition*. Chicago, University of Chicago Press, pp. 267-298.
- FOSIS (2001): "Programas FOSIS", FOSIS, Santiago.
- _____ (2001): "Programa de inserción laboral y empleo de vuelta al trabajo", *Informe de avance acumulado*, FOSIS, Santiago
- FRIEDLANDER, D.; GREENBERG, D. H. Y ROBINS, P. K. (1997): "Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged". *Journal of Economic Literature*, vol. 35 (diciembre), pp. 1809-1855.
- GALASSO, E.; RAVALLION, M. Y SALVIA, A. (2001): "Assisting the Transition from Welfare to Work. A randomized Experiment". *Policy Research Working Paper* 2738. The World Bank. Washington. D. C.
- GALLART, M. A. (2001): "La articulación entre el sector público y la empresa privada en la formación profesional de América Latina", *Formación para el trabajo: ¿pública o privada?*, G. Labarca (coord.), CINTERFOR, Montevideo, pp. 23-59.
- GARCÍA-HUIDOBRO, G. (1999): "La Capacidad Generadora de Empleo Productivo de la Economía Chilena", *Serie Reformas Económicas* 31, CEPAL, Santiago.
- _____ (2002): Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile, *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 17, LC/L. 1833-P/E, CEPAL, Santiago.
- GARRIDO, L. (2001): "Estructura y Evolución de los Sistemas Formativos en la Unión Europea", en L. Garrido y L. Toharia (Eds.): *Condiciones de vida en España y Europa: Estudio basado en el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGHE)*. Años 1994 y 1995. Madrid, Instituto Nacional de Estadística, pp. 78-114.

- GEA (2001a): *Análisis de la Distribución del Gasto del PROBECAT*. México, D. F.
- _____ (2001b): *Evaluación del Programa de Becas de Capacitación a Desempleados (PROBECAT)*. México, D. F.
- Geo Consultores (1999): "Evaluación económica de la franquicia tributaria para la capacitación", SENCE, Santiago
- _____ (2001): "Seguimiento y Evaluación del Programa Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos", SENCE, Santiago
- Geo Consultores, CIADE (2001): "Informe Final Abreviado: Estudio para incentivar el uso de la Franquicia Tributaria para la Capacitación en las MYPE", SENCE, Santiago, Chile.
- GERFIN, M. Y LECHNER, M. (2002): "A microeconomic evaluation of the active labour market policy in Switzerland". *Economic Journal*, n° 112, Octubre, pp. 854-893.
- GILBERT, L.; KAMIONKA, T. Y LACROIX, G. (2001): "The Impact of Government-Sponsored Training Programs on the Labor Market Transitions of Disadvantaged Men". *Documento de trabajo 2001-15* del INSEE, París.
- GONZAGA, G.(1998): "Rotatividade e Qualidade do Emprego no Brasil", *Revista de Economia Política*, Vol. 18, janeiro-março de 1998.
- GONZÁLEZ TIBURCIO, E. (2001): *La Evaluación de Programas Sociales. Aspectos Prácticos y Conceptuales*. 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.
- GREENE, W.H. (2002): *Econometric Analysis* Prentice-Hall. 5ta. edición.
- GREENHALG, C. Y STEWART, M. (1987): "The Effects and Determinants of Training". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 49 (2), pp. 171-190.
- GRUBB W. N. (1996): *Learning to work: the case for reintegrating job training and education*, Nueva York, Sage, p. 68.
- GUASCH, J.L. (1999): *Labor Market Reform and Job Creation. The Unfinished Agenda in Latin American and Caribbean Countries*, The World Bank, Washington D.C. 1999.
- HART, M. Y SCOTT, R. (1994): "Measuring the Effectiveness of Small Firm Policy: Some Lessons from Northern Ireland". *Regional Studies*, vol. 28.8, pp. 849-858.
- HECKMAN, J. (1979): "Sample Selection Bias as a Specification Error". *Econometrica* 47, págs. 153-161.
- HECKMAN, J. (1997): "Instrumental variables: a study of implicit behavioural assumptions in one widely used estimator". *Journal of Human Resources*, vol. 32, págs. 441-461.
- HECKMAN, J.; H. ICHIMURA Y P. TODD (1997): "Matching as an Econometric Evaluation Estimator: evidence from Evaluating a Job Training Program". *Review of Economic Studies* vol. 64, págs. 605-654.

- HECKMAN, J. J.; LALONDE, R. J. Y SMITH, J. A. (1999): "The Economics and Econometrics of Labor Market Programs", *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A., Ashenfelter, O. y Card, D. (eds.), Amsterdam, North Holland, pp. 1865-2097.
- HECKMAN, J. Y MACURDY, T. (1986): "Labor Econometrics" en Z. Griliches y M. Intriligator (eds) *Handbook of Econometrics* Vol. 3, North Holland, Amsterdam.
- HECKMAN, J. Y SMITH, J. (1995): "Assessing the Case for Social Experiments". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 2, págs. 85-110.
- _____ (1996): "Experimental and Nonexperimental Evaluation" en G. Schmid et al. (eds.) *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Elsevier Science Publishing Co.
- HECKMAN, J.; SMITH, J. Y CLEMENTS, N. (1997): "Making the most out of Programme Evaluations and Social Experiments: accounting for heterogeneity in Programme Impacts". *Review of Economic Studies* vol. 64, págs. 487-535.
- HECKMAN, J.; SMITH, J. Y TABER, C. (1998): "Accounting for Dropouts in Evaluations of Social Programs". *The Review of Economics and Statistics*. Vol. 80. págs. 1-14.
- HRDC (1997): "Lessons learned: Effectiveness of Employment -Related Programmes for Youth". *Human Resources Development*, Canada, Ottawa, June.
- HUJER, R.; MAURER, K. Y WELLNER, M. (1997a): "The Impact of Training on Unemployment Duration in West Germany. Combining a Discrete Hazard Rate Model with Matching Techniques". Mimeo.
- _____ (1997b): "Estimating the Effect of Training on Unemployment Duration in West Germany. A Discrete Hazard Rate Model with Instrumental Variables". Mimeo.
- IBASE (Instituto Brasileiro de Análise Sociais e Econômicas) (1998): "Geração de Emprego e Renda", *Democracia Viva* (Edição Especial), novembro de 1998.
- IMBENS, G. Y ANGRIST, J. (1994): "Identification and estimation of local average treatment effects". *Econometrica*, vol. 62, págs. 467-476.
- IPEA (2002): Mercado de Trabalho. Conjuntura e análise, Ano 7, No. 20, outubro.
- IPEA/Comissão Especial para a Avaliação do PLANFOR "Principais Conclusões e Recomendações", (2000): Mimeo.
- _____ "Sumário dos Resultados Preliminares da Avaliação do PLANFOR", s/d, Mimeo.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e FIPE/USP (Fundação de Investigações Econômicas da Universidade de São Paulo) (2000): "Relatório de Intermediação de Mão-de-Obra", novembro, Mimeo.
- ITURRASPE, F. (ed.) (1997): Empleo-un reto para el crecimiento, Caracas: SELA/UNESCO.

- JALAN, J. Y RAVALLION, M. (2001): "Estimating the Benefit Incidence of an Antipoverty Program by Propensity Score Matching". *Journal of Business and Economic Statistics*, ASA, a publicarse próximamente.
- JENSEN, P. Y PEDERSEN, P. J. (1993): "The Effects of Labour Market Training on Wages and Unemployment: Some Danish Results", en H. Bunzel, P. Jensen y N. Westergaard-Nielsen (Eds.): *Panel data and labour market dynamics*. Elsevier, pp. 311-331.
- JIMÉNEZ, E. Y KRUEGER, B. (1987): "The Earnings Impact of Training Duration in a Developing Country". *The Journal of Human Resources*, Vol. 22, No. 5.
- KONLE-SEIDL, R. (2002): Labour Intermediation Services in Latin America, unpublished ILO-Paper.
- LA LONDE, R. (1986): "Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs", *American Economic Review* vol. 76, págs. 604-620.
- LECHNER, M. (2000): "An Evaluation of Public Sector Sponsored Continuous Vocational Training Programs in East Germany". *Journal of Human Resources*, vol. 35, pp. 347-375.
- LEY FEDERAL DEL TRABAJO, (2002): MÉXICO, D. F.
- LIN, W.; ROBINS, P. K.; CARD, D. HARKNETT, K. Y LUI-GURR, S. (1998): *When Financial Incentives Encourage Work: Complete 18-Month Findings from the Self-Sufficiency Project*. Social Research and Demonstration Corporation.
- LORA, E. Y PAGÉS, C. (1997): "La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe", BID, Oficina del Economista Jefe, Documentos de trabajo 343
- MAIN, B. G. M. Y SHELLY, M. A. (1990): "The Effectiveness of the Youth Training Scheme as a Manpower Policy". *Economica* 57, pp. 495-514.
- MAIRYM, *Atendimento e Contrato* (2000): "La Avaliação do Impacto do Programa de Capacitação Solidária sobre as Organizações Capacitadoras", Mimeo.
- MÁRQUEZ, G. (2000): "Labor Markets and Income Support: What did We Learn from the Crises?". *BID Working Paper* No. 425. Washington.
- _____. "Training the Workforce in Latin America: What Needs to be Done? Sustainable Development Department", *Labor Market Policy Briefs Series*, IDB.
- MARSH, A. (2001): *Earnings Top Up Evaluation: Synthesis Report*. Department of Social Security Research Report N° 135. Leeds, Corporate Document Services.
- MARTIN, J. P. (1998): "What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence From OECD Countries' Experience", *Labour Market and Social Policy Occasional Papers* No. 35, OECD, París
- MARTIN, J. Y GRUBB, D. (2001): "What work and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies". *Swedish Economic Policy Review* vol. 8, págs. 9-56 (también publicado en *Documento de trabajo IFAU* N° 2001: 14).

- MARTÍNEZ, D. (1996): "Políticas de mercado de trabajo en la OCDE y en América Latina", OIT, *Documento de Trabajo* N° 42, Lima.
- MATO, F. J. (2002): *La formación para el empleo: una evaluación cuasi-experimental*. Madrid, Civitas.
- MATO DÍAZ, F. J. (2003): "Estudio sobre las experiencias europeas con los instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N° 21, LC/L. 1846-P/E, CEPAL, Santiago.
- MAZZA, J. (2000): "Unemployment Insurance: Case Studies and Lessons For Latin America and the Caribbean", IDB, Research Department, *Working Paper* # 411.
- _____ (2002): "Labor Intermediation Services: A Review for Latin America and Caribbean Countries", IDB, Sustainable Development Department, *Labor Market Policy Briefs Series*, Washington, D.C.
- MEAGER, N. (1993): "Self Employment and Labour Market Policy in the European Community". *Documento de trabajo del WZB* N° 93-201.
- MEAGER, N. Y EVANS, C. (1997): "The Evaluation of Active Labour Market Measures for the Long-Term Unemployed". ILO Employment and Training Department. *Employment and Training Papers* N° 16.
- MEAGER, N.; BATES, P. Y COWLING, M. (2001): "Long-term Evaluation of Self-employment Assistance Provided by the Prince's Trust". Mimeo.
- MELKERSSON, M. (1999): "Policy programmes only for a few? Participation in labour market programmes among Swedish disabled workers". *Documento de trabajo IFAU* N° 1999: 1.
- MELLER, P. (1984): *Análisis del problema de la elevada tasa de desocupación chilena*, en Colección Estudios CIEPLAN Volumen 14, Santiago, Chile.
- MELLER, P. Y MIZALA, A. (1981): Una revisión de políticas de empleo para América Latina, *Notas Técnicas* N° 46, CIEPLAN, Santiago.
- MEYER, B. (1995): "Lessons from the US unemployment insurance experiments" *Journal of Economic Literature* vol. 33, págs. 91-131.
- MICHALOPOULOS, C.; ROBINS, P. K. Y CARD, D. (1999): *When Financial Incentives Pay for Themselves: Early Findings from the Self-Sufficiency Project's Applicant Study*. Social Research and Demonstration Corporation.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE (1998): *Evaluación del Programa TRABAJAR II.*, Buenos Aires, <http://www.siempro.gov.ar/>
- Ministerio de Educación y Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2000): "Evaluación del Programa de Formación de Enseñanza Media Técnico-Profesional Dual (FOPROD) aplicado en Chile", MITRAB-MINEDUC, Santiago.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2001): "Evaluación de Programas de Empleo, Inversión Pública 2001, Análisis Comparativo 2001", MITRAB-PS, Santiago, Chile.

- _____ (2002): "Evaluación de Programas de Empleo, Inversión Pública 2001 y Criterios de operación 2002", MITRAB-PS, Santiago, Chile.
- MORGADO, E. (1999): "Las Reformas Laborales y su impacto en el funcionamiento del mercado de trabajo en Chile", *Serie Reformas Económicas* N° 32, LC/L.1221. CEPAL, Santiago.
- MORLEY, S. A.; MACHADO, R. y PETTINATO, S. (1999): "Indexes of Structural Reform in Latin America", CEPAL, *Serie Reformas Económicas*, N° 12.
- MORRISON, A. R. (2002): "Políticas activas de mercado laboral: Experiencias recientes en América Latina, el Caribe y los países de la OCDE", *Documento de trabajo*, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, Julio
- MOSLEY, H. y SPECKESSER, S. (1997): "Market Share and Market Segment of Public Employment Services". *Documento de trabajo del WZB* N° 97-208.
- MTE (Ministério do Trabalho e Emprego) (1999): "Relatório de Avaliação do Sistema Nacional de Emprego. Exercício 1998", Brasilia, Mimeo.
- _____, "Guia de Avaliação do PLANFOR 2000", MTE, s/d, Mimeo.
- _____, (2002): "Avaliação do PLANFOR 2000", MTE, Mimeo.
- MTSS (1999): *Evaluación de Impacto de Proyecto Joven. Beneficiarios del 5° Llamado a Licitación*. Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral. Lima.
- NICKELL, S. y LAYARD, R. (1999): "Labor Market Institutions and Economic Performance", en Ashenfelter, O. y Card, D. (Eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3C. Amsterdam, North Holland, pp. 3029-3084.
- O'CONNELL, P. J. (1999): "Adults in Training: An International Comparison of Continuing Education and Training". *Documento de trabajo del Centre for Educational Research and Innovation (CERI)* N° (99)1. París, OECD.
- O'CONNELL, P. J. y MCGINNITY, F. (1997): "What Works, Who Works? The Employment and Earnings Effects of Active Labour Market Programmes Among Young People in Ireland". *Work, Employment and Society*. Vol. 11, N° 4, pp. 639- 661.
- OECD (1993): "Employment Outlook". París.
- _____ (1994): "The OECD Jobs Study", OECD, París.
- _____ (1996): "The OECD Jobs Strategy: enhancing the effectiveness of active labour market policies". OECD, París.
- _____ (1997): "Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: a Streamlined Public Employment Service", Serie "Labour Market Policies: New Challenges". París, Mimeo.
- _____ (1998): "Key Employment Policy Challenges Faced by OECD Countries", Serie Labour Market and Social Policy Occasional Paper N° 31. París, Mimeo.
- _____ (2000): "Labour Market Policies and the Public Employment Service". Prague Conference. París.

- _____ (2001a): "Labour Market Policies: How the Money has been Spent" en *Employment Outlook 2001*. París.
- _____ (2001b): *OECD Labour Market Statistics 2001*. CD-ROM.
- O'HIGGINS, N. (2001): *Desempleo juvenil y política de empleo. Una perspectiva global*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Informes de la OIT.
- OIT a) (div. años): *Panorama Laboral. América Latina y el Caribe*, Lima.
- _____ (1998): *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*, Ginebra.
- O'LEARY, C. J. (1998): "Promoting Self Employment among the Unemployed in Hungary and Poland". Informe para la Conferencia Internacional sobre Autoempleo, septiembre de 1998, Burlington, Ontario, Canadá.
- PAES DE BARROS, R. (1998): "Os Incentivos adversos dos programas de seguro-desemprego e do FGTS no Brasil", Mimeo, São Paulo, (Documento presentado no Seminario do Sistema Brasileiro de Proteção Social al Desemprego, São Paulo, 04/011/99).
- PAES DE BARROS, R., CORSEUIL, C.H. Y FOGUEL, M. (2000): "Os Incentivos Adversos e a Focalização dos Programas Sociais no Brasil", *Planejamento e Políticas Públicas*, N° 22, dezembro, 2000.
- PAES DE BARROS, R. Y DE CARVALHO M. (2002): "Políticas ativas de emprego e renda", en *IPEA 2002, Mercado de Trabalho. Conjuntura e análise*, Año 7, N° 20, outubro, pp. 61-71.
- PAYNE, J.; LISSENBURGH, S.; WHITE, M. Y PAYNE, C. (1996): "Employment Training and Employment Action. An evaluation by matched comparison method". Department for Education and Employment, *Research Series* N° 74, Marzo.
- PAYNE, J. (2000): "Evaluating Training Programmes for the Long-Term Unemployed. An illustration of the matched comparison group methodology". *PSI Research Discussion Paper 1*. Londres, Policy Studies Institute.
- PFEIFFER, F. Y REIZE, F. (2000): "Business start-ups by the unemployed — an econometric analysis based on firm data". *Labour Economics* 7, pp. 629-663.
- PIERRE, G. (1999) "A framework for active labour market policy evaluation", *Employment and Training Papers* 49, OIT.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (2000): *Sexto Informe de Gobierno*. Tomo I. México, D. F.
- PREALC (1974): *Políticas de empleo en América Latina*, Santiago
- _____ (1976): *El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas*, Santiago.
- _____ (1982): *Planificación del empleo*, Santiago.
- _____ (1988): *Empleos de emergencia*, Santiago.

- Programa de Economía del Trabajo (PET) (1992): "Series de indicadores Económico Sociales, Series Anuales 1960 – 1991", PET, Santiago, Chile.
- PUHANI, P.A. (1999): *Evaluating Labour Market Policies. Empirical Evidence for Poland During Transition*. Heidelberg, Physica – Verlag.
- RAAUM, O. Y TORP, H. (2002): "Labour Market Training in Norway – Effects on Earnings". *Labor Economics* (en prensa).
- RAAUM, O.; TORP, H. Y GOLDSTEIN, H. (1994): "Experiments in Manpower Policy Evaluation: The Case for Simple Estimators? Experiences from a Norwegian Study of Labour Market Training". *Memorandum from Department of Economics*, University of Oslo. N° 5, abril.
- RAMOS, C. A. (2002): "Las políticas del mercado de trabajo y su evaluación en Brasil", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N° 16, LC/L. 1814-P/E, 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. Brasilia.
- RAMOS, C.A. Y SPRINGER DE FREITAS, P. (2000): "Sistema Público de Emprego: objetivos, eficiência e eficácia (Notas sobre os países da OCDE e o Brasil", *Planejamento e Políticas Públicas*, N° 17, junho, 2000.
- 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.
- REVENGA, 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., "Metodologia de Acompanhamento e Avaliação do Plano Estadual de Qualificação Profissional Financiados com Recursos del FAT", CEDEPLAR/UFMG, s/d.
- RIOS-NETO, E.L.G. Y CAMILO DE OLIVEIRA, A.M.H., s/d, *Uma Metodologia de Avaliação de Eficácia do Plano Estadual de Qualificação Profissional (PEQ): o caso de Minas Gerais em 1996*, Mimeo.
- ROBINSON, P. (2000): "Active Labour-Market Policies: A Case of Evidence-Based Policy-Making?". *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 16 (1), pp. 13-26.
- ROSENBAUM, P. Y RUBIN, D. (1983): "The central role of the propensity score in observational studies for causal effects". *Biometrika*, vol. 70, págs. 41-55.
- RUIZ DURÁN, C. (2000): *Evaluación Externa del Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES)*. México, D. F.
- (1995): "Employment Effects of Labour Market Training in Norway". *Memorandum from Department of Economics*, University of Oslo. N° 8, febrero.

- SAGAR SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2001): "Evaluación Nacional Externa del Programa de Grupos Organizados de Mujeres en el Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo 2000". 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.
- _____ (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.
- _____ (2002a): "Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N°.19, LC/L. 1836-P/E, CEPAL, Santiago.
- _____ (2002b): "Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N°.18, LC/L. 1834-P/E, CEPAL, Santiago.
- SAMANIEGO, N.; HERNÁNDEZ, A. Y GUTIÉRREZ, R. (2000): *Los Principales Desafíos que Enfrenta el Mercado de Trabajo en México en los Inicios del Siglo XXI*. OIT- México, D. F.
- Santiago Consultores Asociados (1998): *Principales Aspectos del Estudio Evaluación Ex Post del Programa Chile Joven Fase II*. SENCE. Santiago.
- SCHMID, G.; AUER, P.; MOSLEY, H. Y SCHÖMANN, K. (Eds.) (1997): "Documentation on Two Transfer Workshops on the 'International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation'". *Documento de trabajo del WZB* N° 97-203.
- SCHMID, G.; O'REILLY, J. Y SCHÖMANN, K. (Eds.) (1996): *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham, R.U., Edward Elgar.
- SCHMID, G. Y REISSERT, B. (1996): "Unemployment Compensation and Labour Market Transitions", en Schmid *et al.* (*Op. cit.*), pp. 235-276.
- SCHÖMANN, K.; FLECHTNER, S.; MYTZEK, R. Y SCHÖMANN, I. (2000): "Moving Towards Employment Insurance and Employment Protection in the OECD". *Documento de trabajo del WZB* N° FS I 00-201.
- SCHMID, G.; O'REILLY J. Y SCHÖMANN K. (1996): "Theory and Methodology of Labour Market Policy and Evaluation: An Introduction", *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Schmid, G.; O'Reilly, J. y Schömann, K. (eds.), Edward Elgar, Cheltenham, UK, Brookfield, US, pp. 1-33.
- 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 Economía (2001a): Informe de Labores 2000-2001. (<http://www.economía.gob.mx/>).

- Secretaría de Economía (2001b): "Reglas de Operación del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa". *Diario Oficial de la Federación* (1/02/01). México, D. F.
- _____ (2001c): "Reglas de Operación del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa". *Diario Oficial de la Federación* (14/03/02). 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.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (Varios años): "Presupuesto de Egresos de la Federación". *Diario Oficial de la Federación*. Varios años. México, D. F.
- Secretaria de Políticas Públicas de Empleo/Ministério del Trabajo y Empleo, "Relatório de Avaliação do Sistema Nacional de Emprego. Exercício de 1998", 1999. Mimeo.
- SEDESOL (2001a): Informe de Labores 1999-2000 (<http://www.sedesol.gob.mx>).
- _____ (2001b): II Seminario sobre Experiencias de Evaluación de los Programas del Ramo 20. México, D. F.
- _____ (2002): Evaluaciones Externas a los Programas Administrados por la SEDESOL. Disco compacto. México, D. F.
- SEFOR (Secretaria de Formación e Desenvolvimento Profesional)/Ministério del Trabajo y Empleo, (1998): "O que está acontecendo com os treinandos dos PEQ's", Mimeo.
- SEIBEL C. (1998): "Le chômage de longue durée et les politiques d'emploi", *Premières Synthèses Dares* (Citado en SZPIRO, 2000).
- Sen, A., "O Desenvolvimento como Expansão de Capacidades", *Lua Nova*, 28/29, 1993.
- SENCE (2002): "Programas Sociales", SENCE, Santiago, Chile.
- _____ (2002): "Programa Ordinario de Becas", SENCE, Santiago, Chile.
- _____ (2002): "Programa Mujeres Jefas de Hogar", SENCE, Santiago, Chile.
- _____ (2002): "Programa Chile Joven", SENCE, Santiago, Chile.
- _____ (2002): "Programas Sociales", SENCE, Santiago, Chile.
- _____ (2002): "Programas Chile Barrio", SENCE, Santiago, Chile.
- _____ (2002): "Programa Productores Agrícolas", SENCE, Santiago, Chile.
- _____ (2002): "Programa Personas con Discapacidades", SENCE, Santiago, Chile.
- _____ (2002): "Programa Sector Agrícola", SENCE, Santiago, Chile.
- _____ (2002): "Programa Sector Tripulantes Eventuales", SENCE, Santiago, Chile.

- _____ (2002): "Programa Sector Pesquero Artesanal", SENCE, Santiago, Chile
- _____ (2002): "Programa Portuarios Eventuales", SENCE, Santiago, Chile
- _____ (2002): "Programa Intermediación Laboral OMIL", SENCE, Santiago, Chile.
- _____ (2002): "Programa de re entrenamiento laboral para trabajadores perceptores de ingresos cercanos al salario mínimo", SENCE, Santiago, Chile.
- _____ (2002): "Programa de reinserción laboral", SENCE, Santiago, Chile.
- _____ (2002): "Programa de intermediación SENCE – OMIL", SENCE, Santiago, Chile.
- _____ (2002): "Proyecto apoyo a la colocación de las personas con discapacidad a nivel comunal", SENCE, Santiago, Chile.
- _____ (2002): "Proyecto competencias laborales y calidad de la capacitación", SENCE, Santiago, Chile.
- _____ (2002): "Proyecto Info Empleo", SENCE, Santiago, Chile.
- _____ (2002): "Proyecto validación de un modelo de orientación integral para liceos municipalizados", SENCE, Santiago, Chile.
- _____ (2002): "Recuento Cronológico del Papel del Estado en el Sistema de Capacitación en Chile", SENCE, Santiago, Chile.
- _____ (2002): "Programa Pro Empleo, colocación y capacitación en empresas II, guía operativa año 2002", Santiago.
- _____ (2002): "Evaluación de programas de empleo, inversión pública 2001 y criterios de operación 2002", SENCE, Santiago.
- _____ (2001): "Evaluación de programas de empleo, inversión pública 2001, análisis comparativo", SENCE, Santiago.
- _____ (2001): "Chile Joven, Cursos en Ejecución 2001", SENCE, Santiago.
- _____ (2001): "Organigrama", SENCE, Santiago.
- SMITH, J. (2000): *Evaluating Active Labor Market Policies: lessons from North America* (borrador). Departamento de Economía. University of Western Ontario y NBER.
- _____ (2000): "A critical Survey of Empirical Methods for Evaluating Active Labor Market Policies", *Swiss Journal for Economics and Statistics* vol. 136, págs. 1-22.
- SQUIRE, L. (1981): *Employment Policy in Developing Countries. A Survey of Issues and Evidence*, A World Bank Research Publication. New York etc.: Oxford University Press.
- STALLINGS, B. Y PERES, W. (2000): *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, FCE/ CEPAL, Santiago.
- STANLEY, M.; KATZ, L. Y KRUEGER, A. (1998): "Developing Skills: what we know about the impacts of American employment and training programs on em-

- ployment, earnings and educational outcomes". Malcolm Weiner Center for Social Policy. Working Paper H-98-02, Harvard University.
- STOCK, J. Y WATSON, M.(2003): *Introduction to Econometrics* Addison Wesley.
- STPS (1995a): *La Capacitación y la Asistencia Técnica en la Micro, Pequeña y mediana Empresa: Evaluación del Programa de Calidad Integral y Modernización*. México, D. F.
- _____ (1995b): *Evaluación del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados*. México, D.F.
- _____ (1997): *Estudio de Evaluación del Programa de Iniciativas Locales de Empleo y Ocupación Temporal (PILEOT)*. México, D. F.
- _____ (2000): *Estudios de Evaluación del Programa CIMO*. Mimeo. México. D. F.
- _____ (2001a): Programa Nacional de Política Laboral (<http://www.stps.gob.mx>).
- _____ (2001b): "Acuerdo mediante el cual se establecen las reglas de operación e indicadores de evaluación y de gestión del Programa CIMO". *Diario Oficial de la Federación*. México, D.F.
- _____ (Varios Años): "Acuerdo mediante el cual se establecen las reglas de operación e indicadores de evaluación y de gestión del Programa de Becas de Capacitación Para Desempleados". *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F.
- SZPIRO, D. (2000): "The French Unemployment System: Architecture and Perspective". Mimeo.
- 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, Brasilia.
- THORNTON, P. Y LUNT, N. (1997): "Employment policies for disabled people in eighteen countries: A review". Documento de trabajo de la Social Policy Research Unit de la Universidad de York.
- THUY, P.; HANSEN, E. Y PRICE, D. (2001): *El servicio público de empleo en un mercado de trabajo cambiante*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- TOKMAN, V. E. (1994): "Generación de empleo en un nuevo contexto estructural", OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, *Documento de Trabajo 1*, Lima.
- TOKMAN, V. E. Y MARTÍNEZ, D. (1999a): "La agenda laboral en la globalización: Eficiencia económica con progreso social", OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, *Documento de Trabajo 94*, Lima
- TOKMAN, V.E. Y MARTÍNEZ, D. (1999b): "Costo Laboral y Competitividad en el Sector Manufacturero de América Latina", *Revista de la CEPAL 69*, Santiago.
- TORP, H.; RAAUM, O.; HERNÆES, E. Y GOLDSTEIN, H. (1993): "The First Norwegian Experiment" en Jensen, K. y Madsen, P.K. (eds.), *Measuring labour market*

- measures. Evaluating the effects of active labour market policies.* Copenhagen, Ministerio de Trabajo de Dinamarca, pp. 97-140.
- TORP, H. (1994): "The Impact of Training on Employment: Assessing a Norwegian Labour Market Programme". *Scandinavian Journal of Economics* 96 (4), pp. 531-550.
- Universidad Autónoma Metropolitana (2001): "Evaluación externa del Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas (PRONJAG) 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.
- 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.
- WALWEI, U. (1996): "Improving Job-Matching Through Placement Services", en Schmid *et al.* (*Op. cit.*), pp. 402-430.
- WELLER, J. (2000): *Reformas económicas, crecimiento y empleo: Los mercados de trabajo en América Latina*, CEPAL/ Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- WHITE, M. Y RILEY, R. (2002): *Findings from the Macro Evaluation of the New Deal for Young People.* Department for Work and Pensions Research Report N° 168. Leeds, Corporate Document Services.
- WIEBNER, F. (1998): "The bridging allowance as an instrument of labour market policy – a provisional appraisal". IAB Labour Market research Topic 30.
- WILLIAMSON, J. (1990): "What Washington Means by Policy Reform", *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Williamson, J. (ed.), Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- 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.
- WOOLDRIDGE, J. (2002): *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data.* The MIT Press.
- ZWEIMÜLLER, J. Y WINTER-EBMER, R. (1996): "Manpower Training Programmes and Employment Stability". *Economica*, N° 63, pp. 113-130.
- ZWICK, T. (2002): "Continuous Training and Firm Productivity in Germany". *Documento de trabajo N° 02-50 del ZEW.*
- ZYLBERSTAJN, H. (2000): "Identificação de Clientes Típicos do Seguro-Desemprego", FIPE-USP/Ministério do Trabalho e Emprego, Mimeo.

**ESTE LIBRO HA SIDO POSIBLE
POR EL TRABAJO DE**

Comité Editorial Silvia Aguilera, Juan Aguilera, Mauricio Ahumada, Mario Garcés, Paulina Gómez M., Luis Alberto Mansilla, Tomás Moulian, Héctor Muñoz, Naín Nómez, Julio Pinto, Paulo Slachevsky, Verónica Zondek **Relaciones Públicas** Irma Palominos **Proyectos** Ignacio Aguilera, Carlos Cociña **Diseño y Diagramación Editorial** Hugo Ortiz de Pinedo, Claudia Quintero, Marcos Ribeiro **Corrección de Pruebas** Raúl Cáceres **Exportación** Ximena Galleguillos **Página web** Leonardo Flores **Producción** Eugenio Cerda **Impresión Digital** Carlos Aguilera, Marcelo Díaz, William Tobar **Preprensa Digital** Ingrid Rivas, Daniel Véjar **Impresión Offset** Eduardo Cartagena, Héctor García, Luis Palominos, Rodrigo Véliz, Francisco Villaseca **Corte** Enrique Arce, Eugenio Espíndola **Encuadernación** Carlos Campos, Rodrigo Carrasco, Sergio Fuentes, Francisco González, Carlos Muñoz, Gabriel Muñoz, Gustavo Ocares, Miguel Orellana, Santiago Oyarzo, Marcelo Toledo, Daniel Vergara, Juan Zúñiga **Diseño y Diagramación Computacional** Carolina Araya, Guillermo Bustamante, César Escárate, Jessica Ibaceta, Claudio Mateos **Servicio al Cliente** Elizardo Aguilera, Carlos Bruit, José Lizana, Edgardo Prieto **Difusión y Distribución** Elba Blamey, Marcos Bruit, Luis Fre, Carlos Jara, Marcelo Melo, Nelson Montoya, Pedro Morales, Leonidas Osorio. **Librerías** Nora Carreño, Ernesto Córdova **Área de Administración** Jaime Arel, Mirtha Ávila, Alejandra Bustos, Alejandra Céspedes, Diego Chonchol, Marcos Sepúlveda. *Se han quedado en nosotros Adriana Vargas, Anne Duattis y Jorge Gutiérrez.*

LOM EDICIONES