



¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina?

Carolina González-Velosa
Laura Ripani
David Rosas-Shady

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Unidad de Mercados
Laborales y Seguridad
Social

NOTAS TÉCNICAS
IDB-TN-305

Febrero 2012

¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina?

Carolina González-Velosa
Laura Ripani
David Rosas-Shady



Banco Interamericano de Desarrollo

Febrero 2012

<http://www.iadb.org>

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Este estudio se ha inspirado en estudios anteriores realizados por colegas del BID, principalmente, Ibararán y Rosas-Shady (2009). Renzo Massari realizó valiosos aportes al diagnóstico de la problemática juvenil en el mercado laboral y al análisis de las metodologías de las evaluaciones de impacto. Se agradecen también los comentarios de Pablo Ibararán y Sergio Urzúa, revisores de este trabajo, al igual que las sugerencias de Verónica Alaimo, Roberto Flores-Lima, Jacqueline Mazza, Carmen Pagés y Graciana Rucci. Asimismo, los autores agradecen a Carmen Pagés por su liderazgo e interés en promover la investigación en el área de desarrollo juvenil. Finalmente, se agradece a los funcionarios de los programas Bécate (México), Juventud y Empleo (República Dominicana), Proempleo (Honduras) y Projoven (Perú), que generosamente dedicaron su valioso tiempo para compartir experiencias y reflexiones. Estas constituyen un aporte esencial a este estudio.

TABLA DE CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN.....	4
II.	LA PROBLEMÁTICA LABORAL DE LOS JÓVENES EN ALC	6
III.	LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES... 9	
	1. Características de los programas	9
	2. Clasificación de los programas de capacitación para la inserción laboral de los jóvenes.....	12
	3. Evidencia sobre la efectividad de los programas de capacitación laboral para jóvenes.....	16
IV.	ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES: EVIDENCIA DE SEIS PAÍSES	17
	1. Características del estudio	17
	2. Evidencia del impacto de los programas en ALC	20
	3. ¿Cómo están funcionando los principales servicios ofrecidos?	25
	1. ¿Qué podría explicar la variación en los efectos de los programas?.....	39
	2. Análisis de costo-beneficio de los programas para jóvenes	47
	3. Efectos de desplazamiento	47
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	49
	1. Recomendaciones para el diseño de los programas	49
	2. Sugerencias para una agenda de investigación.....	53
VI.	REFERENCIAS	57
VII.	ANEXO 1 . Insumos del estudio	63

I. INTRODUCCIÓN

Al igual que en otras regiones en el mundo, en América Latina y el Caribe (ALC) los jóvenes encuentran mayores dificultades que los adultos para insertarse adecuadamente en el mercado laboral. Sin embargo, este problema es especialmente pronunciado en ALC. En esta región, las tasas de desempleo entre los jóvenes son hasta tres veces mayores que las de los adultos y, mientras uno de cada tres adultos empleados se encuentra en la informalidad, la mitad de los jóvenes empleados tienen empleos informales.

La inadecuada inserción laboral de los jóvenes constituye una gran preocupación para los gobiernos de ALC, principalmente por tres razones. En primer lugar, se trata de un problema de gran magnitud que, dadas las tendencias demográficas, seguirá creciendo. Se estima que en ALC hay actualmente más de 10 millones de jóvenes desempleados y, de aquellos que sí se encuentran trabajando, casi 30 millones lo hacen en el mercado informal. A estos altos niveles de desempleo e informalidad se suma un problema de inactividad de gran escala, pues aproximadamente un 22% de los jóvenes de la región ni estudian ni trabajan (llamados usualmente NINI). Ante la ausencia de medidas correctivas, la magnitud de estos problemas tenderá a crecer en los próximos años. Actualmente, los jóvenes representan el 40% de la población en edad de trabajar y, dados los cambios demográficos, esta proporción seguirá incrementándose en el futuro.¹

En segundo lugar, la inadecuada inserción laboral de los jóvenes no sólo tiene impactos inmediatos sobre su calidad de vida, sino que también tiene importantes consecuencias en el mediano y el largo plazo. Por ejemplo, existe evidencia de que el desempleo juvenil tiene efectos negativos y persistentes en la trayectoria laboral de los individuos y en sus salarios futuros.²

En tercer lugar, el desempleo y la inactividad de los jóvenes en las áreas urbanas dan lugar a otro tipo de riesgos sociales. Ante la ausencia de alternativas en el mercado laboral, los

¹ Las cifras sobre la situación laboral de los jóvenes fueron construídas para esta nota técnica usando como fuentes las encuestas de hogares de los países de la región. Véase Massari (2011) para más detalles.

² Véanse, por ejemplo, Gregg (2001) y Mroz y Savage (2001).

jóvenes pueden adoptar conductas de riesgo, como el consumo de drogas y alcohol, y la criminalidad.³

El tratamiento de este problema demanda reformas estructurales que, por un lado, estimulen la generación de empleos formales y, por otro, garanticen que el sistema educativo dote a los jóvenes de las habilidades que el mercado demanda. También es fundamental la implementación de reformas orientadas a mejorar la eficiencia del mercado laboral, como aquellas que reducen los costos de la búsqueda de empleo y la contratación, y facilitan la asignación de los trabajadores a las firmas en las cuales resultan más productivos (Banco Interamericano de Desarrollo, 2004).

No obstante, en busca de resultados a más corto plazo, los gobiernos de la región vienen implementando políticas paliativas que intentan mejorar de manera más inmediata la situación laboral de los jóvenes, en particular, de aquellos considerados vulnerables por estar en situación de desventaja económica y social.⁴ Se trata de medidas que, si bien no atienden los problemas más estructurales del mercado laboral, pueden transformar a corto plazo la trayectoria laboral de los beneficiarios. Entre estas medidas, la más frecuentemente utilizada en la región es la implementación de programas que ofrecen, en áreas urbanas, servicios de capacitación de corta duración y de vinculación con el mercado laboral. Estos programas, que están dirigidos usualmente a jóvenes vulnerables, se caracterizan por combinar servicios orientados a incrementar el capital humano de los beneficiarios (por ejemplo, capacidades cognitivas, socioemocionales y experiencia laboral) y a reducir los costos de la búsqueda de empleo de esta población. Además, se caracterizan por incorporar herramientas que buscan ofrecer una capacitación que esté orientada hacia la demanda, es decir, que responda a las necesidades del sector productivo.

A pesar de la importancia de estos programas en la región, la información sobre sus resultados es aún insuficiente. Las evaluaciones de impacto son escasas y con frecuencia presentan deficiencias metodológicas importantes. Adicionalmente, rara vez ofrecen información sobre los mecanismos que generan el impacto observado de los programas. Esta nota técnica tiene como principal objetivo contribuir a cubrir ese vacío en la literatura,

³ Véase, por ejemplo, Organización Mundial de la Salud (2002).

⁴ Algunos ejemplos son la creación de subsidios a la contratación de jóvenes en Chile, la implementación de programas de fomento para el emprendimiento juvenil en Costa Rica y la generación de modelos contractuales que regulan el acceso al trabajo mediante contratos de aprendizaje en Colombia (Organización Internacional del Trabajo, 2010).

presentando nueva evidencia acerca de la efectividad de los programas de capacitación laboral para jóvenes que pueda servir para mejorar su diseño y su implementación. El análisis se centra en el estudio de seis programas de capacitación e inserción laboral de jóvenes en la región que operan o fueron implementados en Colombia, Honduras, México, Panamá, Perú y República Dominicana. Como insumo para la elaboración de este trabajo se utilizan: i) los resultados de las evaluaciones de impacto de algunos de estos programas; ii) un análisis estadístico de encuestas realizadas a jóvenes participantes y a firmas; y iii) los resultados de un trabajo de campo en cuatro de estos países en el que se hicieron entrevistas en profundidad a centros de capacitación, empresarios y hacedores de política.

Este estudio tiene dos contribuciones principales. En primer lugar, se examina de manera crítica la evidencia disponible sobre el impacto de estos programas y se propone una agenda de investigación cuyo desarrollo permitirá llenar vacíos esenciales en el conocimiento sobre el funcionamiento y el impacto de los programas para jóvenes en ALC. En segundo lugar, a partir de un análisis de los factores que contribuyen al éxito de estos programas, se presenta una serie de recomendaciones para los hacedores de política, para que sean tenidas en cuenta al momento de diseñar o rediseñar un programa de capacitación laboral para jóvenes.⁵

II. LA PROBLEMÁTICA LABORAL DE LOS JÓVENES EN ALC⁶

En ALC los jóvenes⁷ representan uno de cada cuatro habitantes (26% de la población o 145 millones de 556 millones de individuos) y conforman una proporción importante de la fuerza laboral (40%). Dadas las tendencias demográficas de la región, esta proporción seguirá creciendo en los próximos años (Naciones Unidas, 2011). Desafortunadamente, muchos de los jóvenes que buscan ingresar actualmente en el mercado laboral no cuentan con las capacidades requeridas por el sector productivo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2011; Banco Mundial, 2011). Esto se debe, entre otras causas, a dos razones fundamentales. En primer lugar, los sistemas educativos de la región presentan grandes deficiencias y, en consecuencia, una alta

⁵ Una versión más extensa de esta nota técnica, con un mayor detalle sobre el análisis cualitativo, está disponible por solicitud a los autores.

⁶ Véase Massari (2011) para una lectura más detallada sobre la problemática laboral de los jóvenes y para consultar información sobre la manera en que, a partir de las encuestas de hogares realizadas en distintos países de la región, fueron construidas las cifras presentadas en esta sección.

⁷ En esta nota se definen como jóvenes a las personas que tienen entre 15 y 29 años de edad.

proporción de jóvenes no cuenta con las habilidades básicas que demanda el mercado laboral.⁸ En segundo lugar, los jóvenes enfrentan altos costos en el proceso de búsqueda de empleo que, en ALC, se apoya predominantemente en métodos informales como los contactos personales (Mazza, 2012). Estos métodos pueden ser particularmente inefectivos para los jóvenes de bajos recursos, cuya red de acceso al sector empresarial es bastante limitada.

Las debilidades en materia de formación y el limitado acceso a información valiosa sobre el mercado laboral reducen las oportunidades de muchos jóvenes latinoamericanos de conseguir o conservar empleos de buena calidad. Por un lado, hay un exceso de oferta de trabajo entre los jóvenes que poseen un bajo nivel educativo; por otro lado, muchas empresas que en la región buscan contratar trabajadores calificados no logran satisfacer sus requerimientos de personal. Es así como en la región en su conjunto, el desempleo juvenil alcanza el 13%, cifra que representa 2,7 veces la tasa de desempleo de los adultos. En países como Belice, Colombia, Chile, Jamaica y República Dominicana, estas tasas son cercanas o superiores al 20%.

A la dificultad para obtener un empleo se suma el hecho de que, cuando los jóvenes logran acceder a uno, en muchos casos éste es de mala calidad. Así, la mitad de los jóvenes asalariados se desempeña en el mercado laboral informal, mientras que entre la población adulta un tercio de los asalariados se encuentran en esta condición.⁹

Finalmente, a los fenómenos del desempleo y la informalidad se suma un problema de inactividad. Alrededor del 22% de los jóvenes de ALC (aproximadamente, 32 millones) no estudian ni trabajan y, dentro de este grupo, 24 millones no estudian, trabajan, ni buscan trabajo. Si bien una proporción importante de los NINI está conformada por mujeres dedicadas a quehaceres domésticos, en el caso del resto de jóvenes la situación de inactividad puede estar asociada a conductas criminales o riesgosas.

Las dificultades que enfrentan los jóvenes para acceder a empleos de calidad no sólo tienen impactos inmediatos en su bienestar, sino también costos a largo plazo. Existe evidencia de que las condiciones al inicio de la trayectoria laboral tienen efectos persistentes en el

⁸ Casi el 50% de los jóvenes latinoamericanos no alcanzan los niveles requeridos en lectura para resolver problemas básicos de la vida real. En el caso de matemáticas, esta cifra asciende a 65% de los jóvenes (Banco Interamericano de Desarrollo, 2011).

⁹ Los jóvenes también presentan malos resultados en otros indicadores de la calidad del empleo, como por ejemplo los ingresos laborales (muchos perciben salarios por debajo del salario mínimo) y la rotación laboral, que presenta un alto nivel, especialmente entre situaciones de empleo formal e informal. Véanse Organización Internacional del Trabajo (2010), Cunningham (2009) y Cunningham y Bustos Salvagno (2011).

tiempo.¹⁰ Estos efectos, que en la literatura se conocen como *scarring effects*, hacen aun más relevantes las medidas orientadas a mejorar las condiciones laborales de los jóvenes en ALC.

Para atender los problemas de los jóvenes en el mercado laboral, los gobiernos de ALC implementan una amplia variedad de políticas y programas que pueden clasificarse en seis categorías: i) servicios de capacitación; ii) servicios de orientación y vinculación con el mercado formal; iii) programas de apoyo al trabajo por cuenta propia; iv) incentivos legales a la contratación por parte del sector privado, como reintegros fiscales, contratos de aprendizaje y salario mínimo juvenil; v) programas de contratación de jóvenes en el sector público; y vi) transferencias y subsidios al joven desempleado. En general, se trata de intervenciones posteriores al proceso de educación formal, mediante las cuales se busca, a corto plazo, incrementar el empleo de la población beneficiaria, mejorar sus condiciones laborales, y facilitar la transición entre la escuela y el trabajo. Usualmente estas medidas son implementadas de manera fragmentada, y no como parte de una política coherente de empleo juvenil que resuelva problemas estructurales del mercado laboral y a la vez procure el logro de los objetivos de corto plazo. Estas medidas pueden, además, tener objetivos opuestos. Es así como, por ejemplo, los subsidios al desempleo pueden desincentivar la búsqueda de empleo por parte de los jóvenes, y el apoyo al trabajo por cuenta propia puede reducir la formalidad. Entre estas medidas, las más frecuentes en la región son los programas para jóvenes urbanos que proveen servicios de capacitación de corta duración y apoyo a la búsqueda de empleo, que describimos en mayor detalle a continuación¹¹.

¹⁰ Véanse, por ejemplo, Ellwood, 1982, y Nordström Skans, 2011.

¹¹ Así lo evidencia la información del Youth Employment Inventory (YEI), una base de datos que recoge información sobre todas las intervenciones orientadas a promover el empleo juvenil a nivel mundial. Actualmente el YEI recoge información sobre 400 intervenciones en 90 países del mundo. De acuerdo con este inventario, los programas más comunes en el mundo son aquellos que, de manera aislada o en combinación con otros servicios, proveen capacitación a los jóvenes en aula o en la empresa. La popularidad de estos programas es especialmente alta en ALC, donde representan más del 80% de las intervenciones (Betcherman y otros, 2007). La información del YEI está disponible al público en: <http://www.youth-employment-inventory.org>.

III. LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES

1. Características de los programas

En los años ochenta, muchos países en ALC empezaron a incorporar programas de capacitación orientados a promover la inserción laboral de los jóvenes. La implementación de estos programas en muchos casos representó una ruptura con un antiguo esquema en el que la capacitación para el trabajo era exclusivamente ofrecida por el Estado a través de los Institutos Nacionales de Formación Profesional (INFP). En su concepción original, los INFP ofrecían una formación técnica a mediano plazo que estaba orientada por la oferta en la medida en que los contenidos de sus cursos se establecían de manera centralizada (Ibarrarán y Rosas-Shady, 2009). En contraste, los nuevos programas se caracterizaron por tratar de ofrecer una capacitación orientada hacia la demanda al incorporar herramientas para que los contenidos de los cursos de capacitación estuvieran orientados a satisfacer las demandas de personal de las empresas. Además, pusieron la oferta de los servicios de capacitación en manos de proveedores privados con el objetivo de que la competencia entre los centros privados de capacitación incrementara la calidad de los servicios brindados. Los programas Probecat de México y Chile Joven de Chile, que fueron instaurados en 1984 y en 1991, respectivamente, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sentaron las bases para este nuevo tipo de intervenciones. El diseño de estos programas se convirtió en un modelo a ser replicado en las décadas posteriores en el resto de la región¹².

Si bien existe una gran heterogeneidad en el diseño que tienen los programas para jóvenes en la actualidad, es posible identificar varios elementos en común: i) su *objetivo*: generalmente buscan incrementar la probabilidad que tienen los beneficiarios de encontrar un empleo asalariado y mejorar la calidad del empleo obtenido; ii) su *cobertura*: es principalmente urbana y limitada pues poseen un número bajo de beneficiarios en relación con la población

¹² Así, por ejemplo, Chile Joven influyó el diseño de programas en Venezuela (1993), Argentina (1994), Paraguay (1994), Perú (1996), República Dominicana (1999), Colombia (2000), Panamá (2002) y Haití (2005). Por su parte, variantes del programa Probecat fueron implementadas en Panamá (2002) y Honduras (2006)

objetivo;¹³ iii) su *población objetivo*: jóvenes con pocos años de escolaridad, desempleados o subempleados, que en muchos casos provienen de estratos socioeconómicos medios o bajos;¹⁴ iv) su *f fuente de financiamiento*: recursos públicos, delegando el servicio de capacitación a las empresas o los centros de capacitación laboral privados;¹⁵ v) el *costo* por participante, que es relativamente bajo, oscilando entre los US\$ 400 y US\$ 750;¹⁶ vi) su *orientación hacia la demanda*: incorporan elementos para que la capacitación responda a las demandas del sector empresarial; vi) su *administración*: en la mayoría de los casos, la operación de estos programas no está integrada a la actividad regular de los ministerios o secretarías de trabajo sino, en cambio, en manos de unidades ejecutoras adscritas a dichas entidades cuyo personal no forma parte de la planta permanente;¹⁷ viii) *la oferta de servicios de capacitación*, que incluyen cursos de capacitación en aula de corta duración (1 a 3 meses) en habilidades técnicas para oficios de baja calificación y/o cursos de capacitación en aula para la formación de capacidades blandas (socioemocionales) de corta duración (1 a 3 meses) y/o entrenamiento en firma por 1 a 3 meses; y ix) *la oferta de servicios de intermediación laboral*, mediante los cuales los programas vinculan a los jóvenes a empresas con vacantes permanentes o, en algunos casos, a empresas interesadas en recibir temporalmente a los jóvenes por medio de un esquema de pasantías.

¹³ Por ejemplo, en Perú, donde el número de jóvenes desempleados urbanos es de aproximadamente 540 mil, el programa Projovent tan sólo ha atendido a poco más de 73 mil jóvenes en más de 15 años de funcionamiento.

¹⁴ Sin embargo, resulta claro que estos programas no se orientan a jóvenes extremadamente pobres, quienes no tienen los recursos para retirarse del mercado laboral y participar en un programa de capacitación.

¹⁵ Cabe señalar que además de los programas que han sido implementados por los gobiernos nacionales y, excepcionalmente, subnacionales, existen iniciativas puntuales de organizaciones no gubernamentales orientadas a promover la empleabilidad de los jóvenes en América Latina, las cuales ponen en práctica estrategias similares. Un caso a destacar es el de los programas Entra 21, promovidos por la International Youth Foundation (IYF) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

¹⁶ Los costos aproximados de los programas por beneficiario (incluyendo operación y beca o estipendio) son los siguientes: i) Jóvenes en Acción de Colombia: US\$ 750; ii) Proempleo de Honduras: US\$ 560; iii) Juventud y Empleo de República Dominicana: US\$ 660, y iv) Proempleo de Perú: US\$ 420. Es importante señalar que estos cálculos no incluyen el costo de oportunidad que asumen los jóvenes al retirarse del mercado laboral para ingresar al programa. Sin embargo, este costo podría no ser alto, dado el bajo nivel de ingresos y de oportunidades laborales que presentan los jóvenes. Además, es importante destacar que la decisión de ampliar el programa también estará determinada por los costos marginales de incorporar a jóvenes adicionales, sobre los cuales, desafortunadamente, no hay información disponible.

¹⁷ En este sentido, el Programa Bécate de México, que está totalmente integrado al Servicio Nacional de Empleo, constituye una excepción. También lo es el Programa Projovent de Perú, que fue recientemente integrado a la órbita del Ministerio de Trabajo, con el nuevo nombre de Jóvenes a la Obra

Así, se trata de programas de baja cobertura que, con la excepción de Bécate de México, son administrados por unidades ejecutoras que, si bien están adscritas a los ministerios o secretarías, no forman parte de la planta permanente de esas entidades. Estas unidades suelen ser financiadas con recursos de organismos multilaterales como el BID, y tienen un presupuesto que usualmente es mayor que el de otros programas de las mismas entidades. Si bien los mayores recursos y la flexibilidad que implica este esquema administrativo pueden incrementar la calidad de la ejecución, el aislamiento respecto de las actividades regulares de los ministerios o secretarías de Trabajo puede afectar la sostenibilidad de los programas en el futuro.

En la medida en que se trata de intervenciones poco intensivas que usualmente involucran pequeñas inversiones per cápita, los retornos esperados de estos programas no son muy altos. Al evaluar programas similares para países desarrollados se ha sugerido que el impacto esperado de este tipo de programas en la probabilidad de encontrar un empleo oscila entre 5 y 10 puntos porcentuales (Card, Kluve y Weber, 2009).

En principio, los impactos de estos programas en las condiciones laborales de los jóvenes se pueden generar a través de dos mecanismos. En primer lugar, los servicios de capacitación en el aula o en la empresa pueden incrementar el capital humano y las habilidades productivas de los beneficiarios. Por medio de este mecanismo los programas podrían mejorar la empleabilidad de los jóvenes a mediano y largo plazo, aun si no fuera posible vincularlos inmediatamente con un empleo. En segundo lugar, al proporcionar un servicio de intermediación laboral, los programas pueden reducir los costos de la búsqueda de empleo para los jóvenes y los costos de reclutamiento para las empresas. Además, pueden reducir los costos de búsqueda de información de las empresas acerca de los potenciales empleados si la participación en el programa es vista como una señal de calidad. Esta señal podría ser particularmente relevante en situaciones en que los jóvenes enfrentan estigmas o barreras a la entrada basadas en aspectos observables, como el barrio en el que viven o la existencia de antecedentes penales. De este modo, a través de la intermediación, estos programas podrían, en teoría, proveer de una fuente inmediata de empleo a los jóvenes, incluso si no tuvieran un efecto sobre su capital humano.

2. Clasificación de los programas de capacitación para la inserción laboral de los jóvenes

Aun cuando los programas de capacitación para la inserción laboral de jóvenes tienen una gran diversidad, es posible clasificarlos en dos categorías según los elementos más fundamentales de su diseño. En la primera categoría se encuentran los programas cuyo diseño se asemeja al del Programa Chile Joven, que, por razones de simplicidad, se definen en esta nota como “Programas Tipo 1”. En la segunda categoría, “Programas Tipo 2”, se incluyen los programas cuyo diseño se asemeja al del Programa Probecat.

2.1. Programas Tipo 1 (influenciados por Chile Joven)

Esta categoría comprende programas como Juventud y Empleo de República Dominicana, Jóvenes en Acción de Colombia, Projoven de Perú, Proyecto Joven de Argentina y Procajoven de Panamá. Si bien estos programas difieren en cuanto a su diseño, por lo general comparten los elementos que se describen a continuación:

- a. Ofrecen capacitación en aula y entrenamiento en firma.** Estos programas prestan en una primera fase, cursos de capacitación en aula que usualmente duran dos a tres meses y, si bien son financiados por el gobierno, son ofrecidos en centros privados de entrenamiento. Generalmente, se trata de cursos técnicos o vocacionales orientados a profesiones como camarero, auxiliar contable, estilista de belleza u operario en el sector de maquila. En la mayoría de los casos, también se ofrecen cursos de formación en capacidades blandas, conocidas también como capacidades socioemocionales, que incluyen habilidades para el trabajo en grupo, el liderazgo y el planeamiento del trabajo.¹⁸ Una vez que han completado los cursos, los jóvenes participantes realizan una pasantía en alguna de las firmas que previamente han sido ubicadas y contactadas por los mismos centros de capacitación que ofrecieron los cursos. Durante las pasantías, los jóvenes reciben entrenamiento dentro de la firma en los oficios en los cuales han recibido capacitación técnica en aula,

¹⁸ En lo que resta de esta nota nos referiremos a este grupo de habilidades como “habilidades blandas”.

complementando así en forma práctica la formación recibida anteriormente en las aulas. Las pasantías duran aproximadamente de uno a tres meses, y en ese período los centros de entrenamiento están obligados contractualmente a brindar supervisión y asistencia a los jóvenes. En la mayoría de los casos, las empresas que participan en estos programas no tienen la obligación contractual de remunerar a los jóvenes durante la fase de pasantía ni de contratarlos luego de la pasantía. En cambio, los administradores del programa otorgan a los jóvenes pasantes un estipendio para cubrir sus gastos de transporte y refrigerio, un seguro médico y un seguro contra accidentes.¹⁹

- b. Delegan buena parte de la gestión en centros privados de capacitación.** Si bien en la mayoría de los casos los Ministerios o las Secretarías de Trabajo son responsables de la implementación de los programas, ciertos aspectos fundamentales de la operación son delegados en los centros privados de capacitación laboral.²⁰ Los centros tienen la responsabilidad de atraer a los jóvenes, diseñar y suministrar los cursos de capacitación, y ubicar a las firmas en las cuales los jóvenes realizarán las pasantías. El número de centros participantes generalmente es alto y la calidad de sus servicios usualmente es heterogénea.²¹ De este modo, la gestión de los organismos gubernamentales se limita al apoyo técnico y la supervisión.²²
- c. La orientación a la demanda funciona a través de cartas de intención.** Estos programas introducen herramientas para que los contenidos de los cursos responda a las demandas del sector productivo (Ibarrarán y Rosas-Shady, 2009). Específicamente, los administradores de los programas solicitan a los centros de entrenamiento una prueba de que, al diseñar los cursos de capacitación, consultaron las necesidades de las empresas. En la práctica, esta prueba usualmente consiste en una “carta de intención” en la cual las empresas

¹⁹ Una excepción es el Programa Projovent de Perú, que comparte las características de los Programas Tipo 1 en casi todos los aspectos fundamentales, pero se diferencia en la medida en que introduce un esquema según el cual las firmas están obligadas a pagarles a los jóvenes un salario durante la fase de pasantía.

²⁰ Cabe señalar que el programa Jóvenes en Acción de Colombia nunca formó parte del Ministerio de Protección Social, ya que fue implementado por Acción Social, que forma parte de la Presidencia del país, y al final de su etapa de ejecución fue trasladado al SENA, que decidió cerrarlo luego de que el crédito del BID finalizara.

²¹ En el caso de Juventud y Empleo de República Dominicana participan aproximadamente 80 centros en cada ciclo; en Jóvenes en Acción de Colombia participan 120 centros por ciclo, y en el caso de Projovent de Perú hay en promedio 170 centros de entrenamiento por convocatoria.

²² En el caso de Juventud y Empleo de República Dominicana, por ejemplo, el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) es el encargado de acreditar la calidad de los centros de entrenamiento y brindar apoyo para el diseño de los cursos.

explícitamente aceptan recibir a un número determinado de pasantes y manifiestan que los contenidos de los cursos responden a sus requerimientos de formación del personal.²³

- d. Se dirigen a jóvenes de estratos socioeconómicos bajos.** En la mayoría de los casos, los programas introducen herramientas de focalización o criterios de elegibilidad que limitan la oferta de servicios a jóvenes de niveles socioeconómicos bajos.²⁴
- e. Se ejecutan por convocatorias.** Los programas funcionan mediante licitaciones públicas (convocatorias) que se realizan una o varias veces por año, y en las cuales las instituciones de capacitación compiten presentando propuestas de cursos. El momento en el que se realizan las convocatorias no siempre coincide con las demandas de personal de las empresas y, por el contrario, están ligadas a la disponibilidad presupuestal de los programas.

2.2. Programas Tipo 2 (influenciados por Probecat)

Variantes de este tipo de programas han sido implementadas en México, Honduras y El Salvador. Los elementos que los caracterizan son los siguientes:

- a. Ofrecen entrenamiento en firma.** Estos programas no contienen una fase de cursos en los centros de capacitación. Los beneficiarios sólo reciben entrenamiento al interior de las firmas por un período que oscila entre uno y tres meses. A diferencia de los programas Tipo 1, en estos programas sólo pueden participar firmas con vacantes.
- b. La operación está enteramente a cargo de agencias gubernamentales.** Toda la gestión, incluyendo la identificación de firmas con vacantes y la selección de los beneficiarios, está a cargo de las agencias gubernamentales responsables del programa que, en el caso de Bécate-México, es el Servicio Nacional de Empleo y, en el caso de Proempleo-Honduras, es la Secretaría de Trabajo.
- c. Introducen compromisos de contratación.** Los programas introducen requisitos para que la mayor parte de los pasantes sea contratada al final de la pasantía. Específicamente,

²³ Algunos programas como Juventud y Empleo de República Dominicana y Projoven de Perú realizan estudios para identificar cuáles son las profesiones o los sectores de la economía más dinámicos o más demandados. Esta información es utilizada para orientar la selección de los cursos que pueden presentar las instituciones privadas de entrenamiento durante las licitaciones públicas (convocatorias).

²⁴ En el caso de los programas Projoven de Perú, Jóvenes en Acción de Colombia, y Juventud y Empleo de República Dominicana, la selección se focalizó en los jóvenes que cumplieran algún criterio de pobreza determinado según los instrumentos disponibles en cada país. En este sentido, el Programa Procajoven de Panamá constituye una excepción.

imponen la condición a las firmas que deseen participar de que contraten a una proporción de los pasantes, que suele oscilar entre el 50 y el 80%.²⁵ A cambio, la firma tiene la posibilidad de emplear a los jóvenes sin costo durante la fase de pasantía. El programa ofrece a los jóvenes una beca para alimentación y transporte, y la firma no tiene la obligación contractual de pagar adicionalmente un salario, si bien esto, como se analizará más adelante, puede suceder en la práctica.

- d. Los beneficiarios pasan por un proceso selectivo.** Debido al carácter técnico de la mayoría de las pasantías y el bajo nivel de los estipendios y salarios que reciben los pasantes, los Programas Tipo 2 atienden a un gran número de beneficiarios de bajo nivel educativo y bajo nivel socioeconómico. Sin embargo, dado que las firmas deben comprometerse a contratar un porcentaje alto de los pasantes, sólo pueden hacer la pasantía los beneficiarios que han pasado por un proceso de selección por parte del programa. El programa busca asegurar que los pasantes tengan el perfil demandado por las empresas, por lo cual los funcionarios del programa suelen involucrarse activamente en el proceso de reclutamiento. Una vez que ubican las vacantes, destinan importantes recursos a la identificación de los potenciales beneficiarios que presenten el perfil buscado por cada empresa.²⁶ Así, a diferencia de los beneficiarios de los Programas Tipo 1, los jóvenes participantes de los Programas Tipo 2 ingresan al programa luego de haber atravesado un proceso altamente selectivo y con una probabilidad más elevada que la de los programas Tipo 1 de ser contratados una vez finalizado el entrenamiento. También es importante advertir que, si bien la mayor parte de los beneficiarios del programa Bécate tiene menos

²⁵ Específicamente, las firmas que deseen participar en los programas Proempleo de Honduras y Bécate de México en su modalidad Mixta deben comprometerse a contratar una proporción de los jóvenes al finalizar el proceso de entrenamiento, que suele ser del 70%. En el caso de Bécate de México en su modalidad Capacitación para la Práctica Laboral, el reglamento no estipula que las firmas participantes tengan la obligación formal de contratar en el momento del convenio algún porcentaje de los jóvenes pasantes una vez concluida la capacitación en firma. Sin embargo, los operadores regionales del Servicio Nacional de Empleo, que tienen a su cargo la administración del programa, suelen incorporar este tipo de requisito en su estrategia de vinculación y admiten únicamente a empresas que tengan vacantes y estén dispuestas a contratar a una proporción de los pasantes, que sea igual a o mayor que 50%.

²⁶ Tanto en Proempleo de Honduras como en Bécate de México, los funcionarios revisan los perfiles de los jóvenes en busca de empleo y seleccionan a aquellos que tienen el perfil adecuado para cubrir las vacantes, proceso que en ocasiones implica una preselección según atributos como el nivel educativo, la experiencia laboral o el sexo. A veces, este proceso de preselección también involucra la realización de entrevistas personales o telefónicas a cargo de profesionales en recursos humanos que trabajan para el programa. Los jóvenes que cumplen con los requisitos son invitados a participar en un proceso de entrenamiento dentro de la empresa que está en busca empleados con ese perfil. En ocasiones, los jóvenes deben pasar por un segundo proceso de selección en la empresa para poder iniciar el entrenamiento, el cual usualmente se extiende de uno a tres meses.

de 30 años, éste programa, a diferencia de los demás que hacen parte de este estudio, no está exclusivamente orientado a los jóvenes.

- e. **Se ejecutan de manera continua.** Estos programas no se ejecutan por medio de licitaciones públicas (convocatorias). En cambio, ofrecen sus servicios de manera continua durante el año.

3. Evidencia sobre la efectividad de los programas de capacitación laboral para jóvenes

En los países desarrollados, los programas de capacitación laboral han sido evaluados extensamente, implementando metodologías diversas y analizando contextos diferentes (Heckman, LaLonde y Smith, 1999). La mayor parte de la evidencia indica que los efectos de los programas de capacitación son limitados o nulos (LaLonde, 1995; Heckman y otros, 1999; Dar y Tzannatos, 1999; Puentes y Urzúa, 2010; Kluve, 2006). Como se mencionó anteriormente, este resultado es en cierta medida predecible, dado que las inversiones per cápita de estos programas suelen ser bastante bajas en relación con las deficiencias en materia de formación que presentan los beneficiarios. En el caso de los programas que se enfocan exclusivamente en jóvenes, los resultados para países desarrollados son aún menos favorables, pues los impactos estimados son más bajos que los de los programas que atienden a la población en general (Dar y Tzannatos, 1999; Betcherman, Olivas y Dar, 2004; Kluve, 2006; Card y otros, 2010). Ahora bien, como afirman Card y otros (2010), es necesario advertir sobre las causas del menor efecto que tienen los programas para jóvenes. Por un lado, este resultado podría estar explicado por la edad de los beneficiarios, en un escenario en el cual el retorno es menor si los participantes son más jóvenes. Por otro lado, podría haber diferencias sistemáticas entre los programas para jóvenes y los programas para toda la población en cuanto a su diseño y la metodología de la evaluación.

A diferencia de los países desarrollados, en ALC los programas de capacitación para la inserción laboral de los jóvenes no han sido evaluados extensamente, a pesar de la importancia que estos programas han tenido en la región desde los años noventa. A esta conclusión han llegado estudios recientes que sintetizan los resultados de las distintas evaluaciones de impacto. Ibarrarán y Rosas-Shady (2010), Puentes y Urzúa (2010) y Betcherman y otros (2007) encuentran que los efectos de los programas de capacitación para jóvenes en ALC son

positivos, observación que contrasta con los débiles resultados registrados en los países desarrollados. Sin embargo, en la medida en que la evidencia es escasa, los programas difieren en cuanto a su diseño y las evaluaciones no siempre utilizan metodologías rigurosas, no es posible alcanzar conclusiones definitivas. Adicionalmente, las evaluaciones suelen reportar efectos heterogéneos según los beneficiarios.

Además de la escasez de evaluaciones de impacto, existen limitaciones adicionales en la literatura. En primer lugar, los estudios rara vez identifican en forma aislada el impacto que tiene cada uno de los servicios ofrecidos por los programas. Esto es una limitación importante, pues todos los programas ofrecen una combinación de servicios y para quienes diseñan las políticas es importante establecer qué componentes son efectivos. En segundo lugar, los estudios no siempre permiten concluir bajo qué circunstancias los programas son más efectivos. No es posible saber, por ejemplo, qué características de la población y/o del mercado local favorecen los resultados de estos programas. Finalmente, en muy pocas ocasiones las evaluaciones incorporan un análisis de costo-efectividad, razón por la cual no resulta claro si los recursos destinados a estos programas podrían ser redirigidos hacia intervenciones alternativas de mayor impacto.

IV. ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES: EVIDENCIA DE SEIS PAÍSES

1. Características del estudio

En el resto de esta nota se intenta avanzar en el conocimiento de los programas de capacitación para la inserción laboral de jóvenes en ALC, haciendo un esfuerzo por llenar los vacíos identificados en la sección anterior. El análisis se centra en seis programas en diferentes países de la región. Cuatro de ellos son programas que, como se mencionó anteriormente, son de Tipo 1: Juventud y Empleo en República Dominicana, Projovent en Perú, Procajoven en Panamá y

Jóvenes en Acción en Colombia. Los dos restantes, Proempleo en Honduras y aun Bécate en México, son Programas Tipo 2. El Cuadro 1 resume sus características.²⁷

La selección de estos seis programas se basa en dos criterios. El primero es la disponibilidad de evaluaciones de impacto rigurosas y recientes, como es el caso de Juventud y Empleo de República Dominicana, Procajoven de Panamá y Jóvenes en Acción de Colombia. El segundo criterio es la disponibilidad de evidencia cualitativa sobre los programas, que llevó a incluir información sobre Bécate de México, Projoven de Perú y Proempleo de Honduras. Así, se utilizó una combinación de fuentes de información cuantitativa y cualitativa sobre los programas, cuya disponibilidad se resume en el Anexo 1. Las fuentes consultadas incluyen: i) resultados de las evaluaciones de impacto; ii) encuestas a los jóvenes participantes; iii) encuestas a los representantes de las empresas que ofrecen pasantías a los jóvenes participantes; iv) encuestas a los centros de capacitación laboral; y v) entrevistas en profundidad a los funcionarios de los programas y a los empresarios que ofrecen pasantías.²⁸

²⁷ Es importante anotar que luego que finalizará el apoyo financiero del BID en el 2010, el programa Projoven de Perú empezó a sufrir una transformación en su diseño. Actualmente, el programa se denomina Jóvenes a la Obra. En esta nota, salvo en los casos en los que explícitamente se mencione una excepción, se hará referencia al programa Projoven en su primera versión.

²⁸ A diferencia de las encuestas, las entrevistas en profundidad tienen como principal objetivo proveer información cualitativa, se sustentan en cuestionarios largos y semiestructurados y, debido a esta última característica, suelen ser conducidas en menor escala.

Cuadro 1. Componentes de los programas

	Programas Tipo 1				Programas Tipo 2		
	Juventud y Empleo (R.Dominicana)	Projoven (Perú)	Jóvenes en Acción (Colombia)	Procajoven (Panamá)	Bécate Práctica Laboral (México)	Bécate Mixta (México)	Proempleo (Honduras)
Periodo de ejecución	2001 a la fecha	1996 a la fecha	2002-2005	2003-2009 ^I	2001 a la fecha ^{II}	2001 a la fecha ^{II}	2006 a 2009 y 2011
Capacitación técnica en aula	Sí (150 horas, aprox. 1 mes y medio)	Sí (aprox. tres meses)	Sí (360 horas, aprox. 3 meses en total para la capacitación técnica y en habilidades blandas)	Sólo en la modalidad Inserción (120 horas)	No	No	No
Capacitación en habilidades blandas	Sí (75 horas, aprox. medio mes)	No		Sí (150 horas, aprox en las dos modalidades)	No	No	No
Entrenamiento en empresa o pasantía	Sí (240 horas, aprox. 2 meses)	Sí (aprox. 3 meses)	Sí (aprox. 3 meses)	Sí (entre 172 y 344 horas según modalidad)	Sí	Sí	Sí (tiempo completo, de 1 a 3 meses)
Las firmas deben tener vacantes	Parcialmente	No	No	No	No	Sí	Sí
Las firmas tienen que contratar un % de pasantes	No	No	No	No	No	Sí 70%	Sí 70%
Población elegible	Jóvenes de 16 a 29 años de estratos bajos, que no hayan completado la secundaria, ni asistan a centro educativo	Jóvenes de 16 a 24 años de estratos bajos y que no tengan estudios superiores o universitarios	Jóvenes de 18 a 25 años sin empleo de los dos estratos más bajos	Jóvenes de 18 a 29 años de edad que no estén estudiando y que busquen trabajo activamente	Desempleados o subempleados de 16 años de edad o más que tengan el perfil requerido por la empresa en la cual hacen el entrenamiento		Jóvenes de 18 a 29 años de edad que busquen empleo, tengan tres años de escolaridad o más y el perfil que busca la empresa donde hacen el entrenamiento
Los jóvenes deben tener el perfil que buscan las empresas	No	No	No	Parcialmente (toman pruebas de capacidades mentales y mecánicas)	Sí	Sí	Sí
Las empresas deben financiar la pasantía total o parcialmente	No	Sí. Empresas pagan salario.	No	No	No	Deben pagar seguro de accidente y seguro médico	No están obligadas a pagar salario a los jóvenes, pero en la práctica esto suele suceder pues los jóvenes ingresan a la firma con la mismas condiciones que los otros trabajadores

Fuente: Elaboración propia. Nota: I. El funcionamiento de este programa se caracterizó por problemas administrativos, que se reflejaron en tasas de ejecución bastante menores que las proyectadas. Los problemas se acentuaron especialmente en el período 2006-2008, cuando el ritmo de ejecución disminuyó dramáticamente; II. Diferentes versiones del programa Bécate han existido desde 1984, cuando se inició el programa PROBECAT para trabajadores desempleados. Los indicadores presentados en este cuadro corresponden a la fase 2001-2011 para la cual hay información disponible.

Los resultados de las evaluaciones de impacto son examinados en la sección 2. Estos resultados son complementados con los análisis que se presentan en la sección 3. En esta sección, con base en el análisis estadístico de encuestas y en los resultados de las entrevistas en profundidad, se exploran los canales o mecanismos mediante los cuales los programas pueden haber afectado las condiciones laborales de los jóvenes. Se discute si los efectos de los programas pueden ser mayormente explicados por la oferta de los distintos servicios de capacitación y de entrenamiento en firma, y si los servicios de intermediación y de reclutamiento juegan un rol principal en la modificación de las condiciones laborales de los jóvenes. En la sección 4 se analizan las posibles razones de que los programas tengan mayores impactos en algunos grupos demográficos, regiones y países. Para analizar esta heterogeneidad en los efectos, se discuten distintos aspectos del contexto en el cual se inscriben los programas que pueden incidir sobre sus resultados, como la composición de los beneficiarios, la institucionalidad y el contexto económico. Finalmente, en las secciones 5 y 6 se discuten, respectivamente, la evidencia de los análisis de costo beneficio y los posibles efectos de desplazamiento que los programas puedan tener sobre los no beneficiarios.

2. Evidencia del impacto de los programas en ALC

2.1. Evidencia del impacto de los programas Tipo 1

En esta sección se presentan los resultados de las estimaciones de impacto de tres de los seis programas anteriormente presentados: Jóvenes en Acción en Colombia, Juventud y Empleo en República Dominicana y Procajoven en Panamá. En el caso del Programa Projoven de Perú, se está implementando actualmente una evaluación de impacto experimental, cuyos resultados no estaban disponibles en el momento en que fue elaborada esta nota. En el caso de los programas Bécate de México y Proempleo de Honduras, se han implementado evaluaciones de impacto mediante el uso de técnicas de emparejamiento, pero sus resultados desafortunadamente no resultan confiables debido a la limitada calidad de los datos, motivo por el cual se optó por no considerarlos en esta nota. Como se discutirá más adelante, la realización de evaluaciones de impacto mediante técnicas de emparejamiento plantea requisitos especialmente exigentes en

materia de la calidad de los datos que, por razones administrativas, no pudieron cumplirse en el caso de estas evaluaciones.

Los resultados de las evaluaciones de impacto de Procajoven de Panamá, Jóvenes en Acción de Colombia, y Juventud y Empleo de República Dominicana se resumen en el Cuadro 2. Las evaluaciones de Jóvenes en Acción y de Juventud y Empleo se hicieron a través de un diseño experimental en el que la asignación de los participantes al programa se determinó de manera aleatoria. La del programa Procajoven, en cambio, tiene un diseño cuasiexperimental. En esta evaluación se capitaliza el hecho de que, debido a un problema administrativo, se cancelaron algunos módulos de capacitación que ya habían sido aprobados, por lo cual algunos jóvenes que se habían inscrito en el programa no pudieron participar. Así, si bien la asignación al programa no fue aleatoria, estuvo determinada por una causa independiente de las características de los participantes. En este sentido, los individuos que se inscribieron en el programa y no pudieron participar por la cancelación de los cursos constituyen un grupo de comparación razonable.

Respecto a los resultados de estas tres evaluaciones hay varios puntos que vale la pena destacar. En primer lugar, ofrecen evidencia de que los Programas Tipo 1 pueden generar impactos positivos en las condiciones laborales de los participantes. Sin embargo, en muchos casos los impactos positivos se limitan a ciertos subgrupos de la población o a regiones específicas, lo que coincide con los resultados alcanzados en evaluaciones previas de los mismos programas o de programas similares (Ibarrarán y Rosas-Shady, 2009; Puentes y Urzúa, 2010). En lo que respecta al logro de incrementos en la probabilidad de tener un empleo, en las horas de trabajo y en los ingresos laborales, la evidencia de Panamá y Colombia muestra más efectividad para las mujeres participantes. En el caso de los hombres, hay evidencia de incrementos en las posibilidades de conseguir un empleo formal en los programas de República Dominicana y de Colombia. La variación en los impactos también se observa a nivel geográfico, como ocurre en el caso de Panamá.

2.2. Falta de evidencia del impacto de los programas Tipo 2

Desafortunadamente, no se dispone de información sobre los impactos de los Programas de Tipo 2, Bécate de México y Proempleo de Honduras. Si bien se han realizado

grandes esfuerzos para estimar el impacto de estos dos programas mediante el uso de técnicas de emparejamiento, no es posible obtener resultados confiables debido a la calidad de los datos. Al respecto, se ha llegado a una conclusión bien establecida en la literatura académica según la cual las técnicas de emparejamiento pueden arrojar resultados creíbles sólo si: i) la evaluación incorpora un conjunto rico de variables relacionadas con la participación en el programa, especialmente la historia laboral y de ingresos; ii) los miembros del grupo de comparación participan en el mismo mercado laboral que los participantes; y iii) las variables dependientes de interés (por ejemplo, empleo, formalidad, ingresos laborales) se miden del mismo modo entre los participantes y los no participantes.²⁹ Desafortunadamente, las evaluaciones de impacto de Bécate de México y Proempleo de Honduras no cumplen con estos criterios pues, a pesar de los esfuerzos de los funcionarios de los programas y de los evaluadores, razones administrativas han impedido que los datos cumplan con los requisitos de calidad que demanda el emparejamiento.

Esto pone en evidencia los altos requerimientos en materia de datos que tienen las técnicas de emparejamiento y, por consiguiente, la dificultad de incorporar los controles necesarios para tener una estrategia de identificación creíble. Una manera de ilustrar este punto de una manera directa es comparar las estimaciones de la evaluación experimental del programa Juventud y Empleo de República Dominicana y las estimaciones que se obtendrían si se empleara una técnica de emparejamiento. Distintos autores han realizado análisis similares a fin de ilustrar qué tan confiables son las evaluaciones de impacto no experimentales de los programas de capacitación (Smith y Todd, 2003; Heckman y otros, 1997; Dehejia y Wahba, 2002, entre otros). La racionalidad de estos análisis es muy sencilla: si las metodologías no experimentales son confiables, estas deberían proveer estimaciones similares a las que se obtienen usando técnicas experimentales de manera rigurosa.

²⁹ Ver, por ejemplo, LaLonde, 1986; Heckman, Ichimura y Todd, 1997; Heckman y otros, 1999; Smith y Todd, 2003; Todd, 2011.

Cuadro 2. Evaluaciones de impacto para programas Tipo 1

	Juventud y Empleo (República Dominicana)	Procajoven (Panamá)		Jóvenes en Acción (Colombia)
Autores	Ibarrarán y otros (2012)	Ibarrarán y Rosas-Shady (2007)		Attanasio, Kugler y Meghir (2011)
Modalidad del programa	Capacitación en habilidades técnicas y blandas, y pasantía	Modalidad Inserción: capacitación técnica y blanda, y pasantía	Modalidad Transición: capacitación blanda y pasantía larga	Capacitación en habilidades técnicas y blandas, y pasantía
Participación en el mercado laboral	No significativo	No disponible		No disponible
Probabilidad de obtener empleo	No significativo	Nivel nacional: no significativo En Ciudad de Panamá: 12 puntos porcentuales Mujeres: 12 puntos porcentuales	Nivel nacional: no significativo Mujeres: 16 puntos porcentuales	Mujeres: 7 puntos porcentuales. Hombres: no significativo
Horas de trabajo por semana	No disponible	Nivel nacional: no significativo En ciudad de Panamá: 5 horas Mujeres: 6 horas	Nivel nacional: no significativo Fuera de ciudad de Panamá: 5,8 horas Mujeres: 7 horas	Mujeres: 3 horas Hombres: no significativo
Ingresos laborales	(Ingreso mensual) Empleados: siete puntos porcentuales	No significativo	No significativo	Mujeres: 22% de los ingresos Hombres: no significativo
Formalidad	(Empleo con seguro médico) Hombres: 4 puntos porcentuales	No disponible		(Seguro médico, pensión o subsidio familiar) Mujeres: 7 puntos porcentuales Hombres: 5 puntos porcentuales
Momento de la evaluación	18 a 24 meses después del programa	9 a 20 meses después del programa		13 a 15 meses después del programa
Grupo de control /comparación	Jóvenes que aplicaron pero no entraron al programa por exceso de demanda Asignación aleatoria	Jóvenes que aplicaron pero no entraron al programa debido a la cancelación de cursos que, en principio, se decidió de manera independiente de las características demográficas y laborales		Jóvenes que aplicaron pero no entraron al programa por exceso de demanda Asignación aleatoria

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Ibarrarán y otros (2012), Ibarrarán y Rosas-Shady (2007) y Attanasio y otros (2011).

Específicamente, en esta nota técnica se estimó el impacto del programa Juventud y Empleo de República Dominicana usando una técnica de emparejamiento. Los datos del grupo de tratamiento son los mismos que emplean Ibarrarán y otros (2012) en su evaluación

experimental. La información del grupo de control proviene de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) de octubre de 2010. Aplicando una técnica similar a la empleada en diversas evaluaciones del Programa Bécate de México, se construyó un grupo de comparación sobre la base del sexo, la edad y el nivel de estudios del joven, y del número de miembros, la provincia y la zona (urbana o rural) del hogar. El ejercicio también se realizó limitando los criterios del emparejamiento al sexo del joven y la zona del hogar, para incrementar el número de observaciones que cumplieran con las condiciones de balance. Las estimaciones del impacto del programa en la probabilidad de tener un empleo que se obtienen al aplicar este método son de 15,3 puntos porcentuales o 17,5 puntos porcentuales, según las variables que se consideren en el emparejamiento.³⁰ Estos resultados contrastan fuertemente con los arrojados por la evaluación experimental de Ibararán y otros (2012), según los cuales la estimación del impacto sobre la probabilidad de tener un empleo no es significativamente diferente de cero.

Finalmente, cabe agregar algunos retos que impone la evaluación de impacto de los programas Tipo 2, en caso de que se busque hacer una evaluación de tipo experimental. Al realizar una evaluación experimental, se pueden presentar algunas dificultades cuando se evalúan programas que tienen, como ingrediente fundamental, un proceso de selección de beneficiarios sobre la base de características que inciden sobre los resultados del programa. Al sustituir este proceso de selección por una asignación aleatoria, la evaluación experimental altera un aspecto esencial del programa que se quiere evaluar. Este puede ser justamente, el caso de los programas Tipo 2, en los que el proceso de selección y reclutamiento de jóvenes es un ingrediente fundamental. Así, si se busca hacer una evaluación experimental de los programas Tipo 2 el nivel en el que se realice la asignación aleatoria debe ser elegido con especial cuidado. Alternativamente, se debe diseñar un esquema riguroso de evaluación no experimental que, por lo tanto, no involucre una asignación aleatoria.

2.3. Falta de evidencia sobre impactos a largo plazo

En las evaluaciones de impacto de este tipo de programas, el período de tiempo que transcurre entre la línea de base y el seguimiento puede tener una fuerte incidencia sobre los resultados. Algunos servicios de capacitación para la inserción laboral están orientados a promover la

³⁰ En la especificación más parsimoniosa la estimación fue de 17,5 puntos porcentuales, y al incluir el conjunto completo de variables, la estimación fue de 15,3 puntos porcentuales.

empleabilidad del joven a más largo plazo, por lo cual no será posible observar efectos en las condiciones laborales si las evaluaciones se implementan muy pronto. A su vez, mediante lo que se conoce en la literatura como *locking-in effect*, la capacitación puede tener un efecto negativo en el empleo a muy corto plazo, ya que la asistencia a los cursos reduce el tiempo que los jóvenes pueden dedicar a buscar trabajo (véase, por ejemplo, Card y otros, 2010; Kluve, 2006). Por otra parte, aun cuando estos programas pueden incrementar la inserción laboral a más corto plazo, podrían no tener impactos a mediano plazo si los jóvenes no logran mantener el empleo.

En el caso de los programas implementados en ALC, se tiene poca información sobre los impactos a mediano y largo plazo. Como se ve en el Cuadro 2, no existe evidencia sobre los efectos en un periodo superior a los dos años. Esto se debe, en parte, a que para investigar impactos en el largo plazo se requiere enfrentar grandes retos en materia de recolección de datos. Por ejemplo, los jóvenes suelen tener una gran movilidad y ubicarlos tiempo después de su participación en el programa puede ser costoso. Sin embargo, es importante hacer esfuerzos en esta dirección, pues el impacto puede variar en el tiempo y sólo las estimaciones a mediano y largo plazo permiten realizar un análisis riguroso de la relación costo-efectividad.

3. ¿Cómo están funcionando los principales servicios ofrecidos?

En esta sección se exploran los mecanismos mediante los cuales los programas pueden haber afectado las condiciones laborales de los jóvenes. Se discute si los efectos de los programas pueden ser mayormente explicados por la oferta de los distintos servicios de capacitación o si los servicios de intermediación y de reclutamiento juegan el rol principal en la modificación de las condiciones laborales de los jóvenes.

3.1. Servicios de capacitación

Los programas analizados en esta nota buscan incrementar la empleabilidad de los jóvenes a través de la capacitación, bien sea en aula o en la empresa. Esta estrategia supone, en primer lugar, que la falta de capacidades (blandas o técnicas) de los jóvenes representa una limitación importante de sus oportunidades laborales y, en segundo lugar, que los servicios ofrecidos por

estos programas permiten suplir esas deficiencias, pues brindan a los jóvenes las habilidades que demanda el sector empresarial.

Existe evidencia consistente en favor del primer supuesto. La evidencia cualitativa recolectada en las entrevistas a empresarios para este estudio indica que, debido a la baja calidad de la formación, muchos jóvenes no disponen de las capacidades que requiere el sector productivo.³¹ Esto es compatible con los hallazgos de una serie de investigaciones realizadas en ALC que, de manera consistente y contundente, encuentran que la escasez de habilidades, tanto técnicas como blandas, es un obstáculo importante para los empleadores en la región.³²

Con respecto al segundo supuesto, la evidencia es menos clara. Como se discute en el resto de esta sección, existen diferentes maneras de proveer capacitación, y no hay evidencia robusta que permita identificar cuál es la combinación de servicios más efectiva para suplir las deficiencias registradas en la formación de los jóvenes.

3.1. 1. Capacitación en aula

Como se mencionó anteriormente, sólo los Programas Tipo 1 ofrecen cursos de capacitación en habilidades técnicas en aula que, al ser de corta duración, suelen estar orientados a oficios no profesionales. Algunos ejemplos son los cursos de tejido de punto, asistente de ventas y panadería que ofrece el Programa Projovent en Perú, y los cursos de camarero, peluquera, técnico en farmacia y auxiliar contable que ofrece Juventud y Empleo en República Dominicana.

Adicionalmente, la mayoría de los Programas Tipo 1 ofrecen cursos en los cuales se busca promover el desarrollo de capacidades blandas para el trabajo, es decir, habilidades sociales (por ejemplo, la resolución de conflictos y el trabajo en equipo), de autorrealización

³¹ Distintos representantes del sector empresarial (por ejemplo, directivos de asociaciones gremiales o gerentes de recursos humanos) de México, Perú, República Dominicana y Honduras mencionaron que existen grandes dificultades para encontrar personal calificado entre la juventud, especialmente en sectores como la hotelería y el comercio, en los cuales los oficios involucran atención al cliente.

³² En una encuesta realizada a 1200 establecimientos en Argentina, Chile y el estado de São Paulo en Brasil, Bassi y otros (2012) encuentran que tan sólo 12% de las firmas no enfrentan dificultades para encontrar trabajadores con las habilidades que ellos demandan. De otra parte, en un estudio realizado por el Banco Mundial a 802 micro y pequeñas empresas en Perú, la mitad de las firmas identificaron a la falta de personal calificado como la principal dificultad para contratar trabajadores (Banco Mundial, 2011). Finalmente, en su cuarta encuesta anual sobre demandas de personal en el sector empresarial, la agencia Manpower entrevistó a casi 12.300 empleadores de distintos países en las Américas. La proporción de empresarios que expresaron dificultades para encontrar el talento adecuado para cubrir puestos de trabajo ascendió a 56% en Perú, 48% en Costa Rica, 44% en México, 40% en Argentina y 39% en Colombia (Manpower, 2010).

(autoestima, persistencia y autocontrol) y de comunicación³³ La importancia de este tipo de intervenciones está siendo cada vez más reconocida. Primero, hay abundante evidencia de la literatura académica que señala que algunas habilidades no cognitivas, como la persistencia y el autocontrol, son factores importantes que promueven el éxito en el mercado laboral.³⁴ Segundo, se ha mostrado que, a diferencia de las habilidades cognitivas, que se estabilizan a una edad temprana, las habilidades no cognitivas (por ejemplo, la paciencia, la motivación, el autocontrol, el temperamento) son maleables aun en edades más avanzadas, lo cual indica que el retorno de invertir en la promoción de habilidades no cognitivas entre los jóvenes es mayor (véase Cuhna y Heckman, 2010; Carneiro y Heckman, 2003; Heckman, 2000). Existe además evidencia consistente y reciente de una fuerte demanda por habilidades blandas por parte de las firmas de la región que, incluso, llega a superar la demanda de habilidades de conocimiento. Estos estudios sugieren que la ausencia de habilidades blandas puede imponer una restricción en el mercado laboral más fuerte que la falta de conocimiento técnico.³⁵

Los cursos de capacitación en aula en habilidades técnicas y blandas tienen una alta calidad y utilidad de acuerdo con los jóvenes y empresas cuyas percepciones fueron recolectadas en las encuestas de Procajoven de Panamá, Jóvenes en Acción de Colombia y

³³ El Programa Projovent de Perú es una excepción, pues, de acuerdo con sus reglas de operación, la capacitación en aula está limitada a la formación técnica. Sin embargo, todos los funcionarios de los centros de entrenamiento entrevistados en el trabajo de campo afirmaron que, a pesar de no estar reglamentado, incorporan un módulo de capacitación en habilidades blandas, pues lo consideran indispensable para el éxito del proceso de capacitación técnica y para reducir los niveles de deserción.

³⁴ Diversos estudios han encontrado que las habilidades no cognitivas asociadas a la autoestima y el autocontrol tienen un impacto importante en los resultados laborales, educacionales y sociales, y han hallado que en muchos casos este impacto es incluso más importante que el de las habilidades cognitivas (ver, por ejemplo, Heckman, Stixrud y Urzúa, 2006).

³⁵ Dos estudios recientes realizados por el BID (Bassi et al, 2012) y el Banco Mundial (Banco Mundial, 2011) para ALC resaltan la importancia creciente que para los empleadores de la región tienen las habilidades no cognitivas, como la motivación, la actitud hacia el trabajo, la responsabilidad y el compromiso. Usando información de 1200 firmas en la región, Bassi et al (2011) encuentran que la valoración de habilidades socioemocionales supera a las de conocimiento, y que este resultado es robusto por país, por sector y por ocupación. En entrevistas cualitativas encuentran que, para muchos empleadores, la ausencia de capacitación en habilidades técnicas es una deficiencia que puede ser cubierta mediante entrenamiento en la firma, mientras que la falta de habilidades no cognitivas constituye una barrera definitiva para la contratación de una persona. A su vez, los resultados de un estudio realizado por el Banco Mundial (2011) en Perú, indican que durante el proceso de selección de personal, los empleadores pequeños y micro dan a las habilidades no cognitivas una importancia similar y en ocasiones superior a la que brindan a las capacidades técnicas y profesionales.

Juventud y Empleo de República Dominicana.³⁶ Esta interpretación sin embargo, debe hacerse con cautela pues no necesariamente refleja efectos reales. Al igual que para los técnicos que hacen las evaluaciones de impacto, para los beneficiarios es difícil establecer cuál es la situación laboral contrafactual en la que estarían si no hubieran participado en esos cursos. De hecho, en estudios internacionales se ha identificado una baja correlación entre el impacto y la percepción del impacto que tienen los beneficiarios de programas de capacitación laboral (Smith, Whalley y Wilcox, 2011).

Así, identificar el impacto específico que tienen los servicios de capacitación técnica y blanda en aula requiere de una metodología rigurosa. Esto impone un reto importante, pues es necesario aislar el efecto de estos cursos en aula del efecto que tienen los otros servicios que ofrecen los programas. Ibararán y Rosas-Shady (2007) realizaron este esfuerzo y aislaron el efecto de la *capacitación técnica en aula* en su evaluación del programa Procajoven de Panamá. Compararon el impacto de una modalidad que ofrece capacitación en aula en habilidades técnicas y blandas y entrenamiento en firma con el de una modalidad que no ofrece capacitación técnica y, por el contrario, se limita a brindar capacitación en habilidades blandas y una pasantía de mayor duración. Encontraron que la modalidad que no incluye capacitación técnica tiene mayores efectos sobre el empleo. En un trabajo más reciente, Martínez (2011) hizo un esfuerzo similar para el Programa Juventud y Empleo de República Dominicana. Sus resultados indican que los beneficiarios a los cuales, de manera aleatoria, se les asignó un módulo de capacitación en habilidades blandas y técnicas y una pasantía tienen resultados iguales o inferiores a los de aquellos que sólo recibieron capacitación en habilidades blandas y cursaron la pasantía.³⁷ Estos resultados para los programas de Panamá y República Dominicana sugieren que la *capacitación técnica en aula* no tiene impactos positivos. De hecho, los beneficios de la capacitación técnica no son superiores al *locking-in effect*, esto es, no

³⁶ En el caso de Juventud y Empleo de República Dominicana, el 81% de las empresas consideran que la formación técnica que reciben los jóvenes es buena o excelente, y el 90% de los beneficiarios consideran que la calidad de la formación técnica es buena y que pueden aplicarla en su trabajo. En el caso de Procajoven de Panamá, el 94% de los beneficiarios afirman que el entrenamiento técnico en aula fue útil o muy útil. Por su parte, el 84% de las empresas que participaron en Jóvenes en Acción de Colombia estiman que la capacitación en el oficio que recibieron los jóvenes en los centros de entrenamiento fue adecuada. Asimismo, el 97% de los jóvenes de Juventud y Empleo valoran la formación humana de manera positiva, y el 99% de los beneficiarios de Procajoven consideran que la formación en capacidades blandas fue útil o muy útil.

³⁷ No se presentan los resultados de esta evaluación en el Cuadro 2, porque algunos aspectos de la misma aún se encuentran en curso.

compensan el efecto negativo que implica retirar a los beneficiarios del mercado laboral durante el período que están en el aula.

En el caso específico de la *capacitación en habilidades blandas en aula*, la evidencia sobre sus posibles impactos es limitada. Los autores de este estudio no conocen estimaciones que estimen el impacto de este servicio de manera aislada.³⁸ No obstante, existe evidencia sugestiva sobre el impacto de la capacitación en habilidades blandas sobre variables no laborales. En su evaluación del Programa Juventud y Empleo de República Dominicana, Ibararán y otros (2012) identifican impactos significativos en aspectos de comportamiento, como perseverancia y ambición, y en el embarazo adolescente. En la medida en que el fortalecimiento de estas habilidades es un objetivo explícito de los módulos de capacidades blandas, estos resultados sugieren que dichos módulos tendrían un impacto positivo. Sin embargo, el desarrollo de habilidades blandas no parece traducirse en una mejora real de la empleabilidad, ya que, como puede observarse en el Cuadro 2, los efectos de este programa sobre el empleo y la calidad de empleo son pequeños o nulos, al menos a corto plazo.

Así, la evidencia sobre el impacto de los cursos en habilidades técnicas y blandas en aula no arroja resultados muy favorables. Dado el bajo costo per cápita y la corta duración de los cursos que ofrecen estos programas, es posible que estas intervenciones sean insuficientes para suplir las profundas deficiencias que pueden presentar los participantes. Además, es posible que los impactos de estas intervenciones se hagan visibles sólo en el largo plazo. De ahí que al final de esta nota se sugiere una agenda de investigación que incorpore tres objetivos: i) evaluar si intervenciones más intensivas tienen mayores efectos a corto plazo; ii) estimar los efectos a largo plazo de estas intervenciones, en particular las de los cursos de desarrollo de capacidades blandas sobre las que se tiene menor conocimiento; iii) evaluar si hay impactos heterogéneos de estas intervenciones según oficios e industrias; y iv) analizar el costo-efectividad de estas intervenciones, para lo cual es necesario conocer su retorno a mediano y a largo plazo.

¿Qué puede explicar la falta de impactos positivos de la capacitación en aula sobre las condiciones laborales? Una explicación es la posible desvinculación entre los contenidos de los cursos y las demandas de formación de las empresas. La falta de incentivos y/o de capacidad

³⁸ Tampoco existe mayor evidencia en el ámbito internacional. En general, los estudios internacionales sobre la efectividad de las intervenciones dirigidas al desarrollo de capacidades no cognitivas son escasos, y los resultados disponibles no son concluyentes (Brunello y Shlotter, 2011).

para identificar las demandas de las empresas puede llevar a muchos centros de entrenamiento a suministrar cursos de formación en habilidades técnicas que no tengan retorno en el mercado laboral.

Esta falta de incentivos y/o capacidad puede ser resultado del esquema de desconcentración que caracteriza a estos programas. Como se discutió anteriormente, los Programas Tipo 1 se han caracterizado por delegar la gestión en numerosos centros de entrenamiento. Esto facilita la provisión de servicios de capacitación en regiones distantes y, además, al estar más cerca de las industrias locales, los centros de entrenamiento pueden tener, en teoría, información más precisa sobre las necesidades de personal del mercado laboral local. Sin embargo, esta desconcentración parece tener un costo importante en términos de la calidad de los servicios brindados. Por un lado, en muchos centros de entrenamiento se ha identificado un problema de capacidad, en la medida en que no cuentan con los recursos necesarios para investigar las necesidades de las empresas y/o adaptar sus cursos a ellas.³⁹ Por otro lado, en la medida en que hay un gran número de centros de entrenamiento, los costos de monitoreo son altos y la consecuente falta de supervisión reduce los incentivos de los centros para mejorar la provisión de sus servicios. Los instrumentos para apoyar la gestión de los centros de entrenamiento, bien sea a través del instituto nacional de capacitación como en el caso de República Dominicana, o instalando un esquema de supervisión y monitoreo como en el caso de Perú, Colombia y Panamá, no parecen ser efectivos⁴⁰. La evidencia indica que hay grandes variaciones en la calidad de la formación de los jóvenes según el centro de entrenamiento al que asisten.⁴¹

³⁹ Así, por ejemplo, mientras que algunos de los centros de República Dominicana tienen más de 40 años de funcionamiento y cuentan con 5 mil egresados al año, también existen academias pequeñas con tan sólo un año de experiencia. En el Programa Jóvenes en Acción de Colombia también se registró una gran heterogeneidad en cuanto al tipo de centros de entrenamiento, que incluían desde entidades cuyo objetivo principal no es la capacitación formal (organizaciones no gubernamentales, ONG) hasta entidades de educación superior (Departamento Nacional de Planeación, 2008). En el caso del Programa Projovent de Perú, los datos disponibles sobre las primeras convocatorias señalan que el 76% de los centros contaban con tan sólo 20 empleados, y en general, eran centros privados u ONGs.

⁴⁰ Cabe señalar que a diferencia de los países desarrollados, en la mayoría de países de ALC los mecanismos de aseguramiento de la calidad de la formación profesional son aún incipientes. Muchos países limitan este aseguramiento a criterios sobre el estado de la infraestructura o de los locales de enseñanza.

⁴¹ En las entrevistas en profundidad realizadas en República Dominicana y en Perú, tanto las empresas como los funcionarios se refirieron a las grandes diferencias que se registran en la formación de los pasantes según la institución en la cual fueron entrenados. Una encuesta realizada a 170 empresas que participan en el programa Projovent de Perú también ofrece evidencia sobre la diversidad en la calidad de estos institutos de entrenamiento. Mientras que el 62% de las empresas tienen una opinión favorable de estos institutos (consideran, por ejemplo, que “brindan capacitación adecuada” y “ayudan a los jóvenes necesitados”), el 28% expresa insatisfacción (sostienen que “no brindan buena capacitación” y que “la enseñanza es muy básica”).

La falta de calidad en la formación de muchos jóvenes revela también la debilidad de la *carta de intención*, que es la herramienta implementada en los programas Tipo 1 para intentar vincular los contenidos de los cursos con las demandas de los empresarios. Por medio de esta carta, los centros de entrenamiento deben comprobar que han consultado las necesidades de las empresas y que éstas tienen interés en la formación que reciben los beneficiarios. Sin embargo, la evidencia indica que el vínculo entre las firmas y los centros de entrenamiento en la mayoría de los casos es débil y que rara vez las empresas son consultadas para guiar el diseño de los cursos de capacitación.⁴²

Existe, además, evidencia que indica que la carta no necesariamente refleja un interés real del empresariado en *contratar* al joven en un puesto de trabajo vacante en su empresa, ni tampoco un interés real en aprovechar durante la pasantía las capacidades técnicas adquiridas por el joven durante la capacitación. De hecho, muchos empresarios de los Programas Tipo 1 no ven su participación en el programa como una oportunidad de acceder a personal calificado sino, en cambio, como una oportunidad para recibir pasantes sin costo que alivien las necesidades temporales de personal, o incluso para cumplir una labor social. Los resultados del trabajo de campo y del análisis de las encuestas a participantes del programa ofrecen evidencia en este sentido.⁴³

Asimismo, existe evidencia de que aspectos administrativos pueden limitar la relevancia de la carta de intención como un instrumento de vinculación con la demanda. Esto sucede en Perú, donde las cartas de intención se firman meses antes de que empiece la convocatoria de los cursos. De acuerdo con los administradores del programa, este rezago se

⁴² Según las encuestas a empresas, sólo el 37% de las empresas de Projovent de Perú informaron a los centros de entrenamiento cuáles son los requerimientos en materia de conocimientos y habilidades para el desarrollo de los cursos, y sólo el 39% de las empresas que participan en Juventud y Empleo de República Dominicana fueron consultadas por el centro de entrenamiento para identificar sus planes de desarrollo productivo. En el caso del programa Jóvenes en Acción de Colombia, una de cada tres de las 533 empresas entrevistadas calificó su relación con el centro de entrenamiento como “lejana” o “inexistente”.

⁴³ En una encuesta a 270 empresas participantes del programa Jóvenes en Acción de Colombia en la cual se preguntó cuál había sido la principal motivación para ofrecer las pasantías, la mayoría (67%) respondió “prestar un servicio social”, un 18% respondió “contar con mano de obra temporal y sin costo”, y tan sólo un 5% se refirió al ahorro de costos para la selección de personal semicalificado. Estos resultados coinciden con las entrevistas realizadas por los autores de este estudio a empresarios que participan en el Programa Juventud y Empleo de República Dominicana. En dichas entrevistas, la mayoría de los empresarios afirmó que la principal ventaja del programa es que los ayuda a suplir sus necesidades temporales de personal, pues en los momentos en que aumenta mucho la demanda de trabajo pueden contratar pasantes, que ya están capacitados y no reciben salario. El trabajo de campo realizado por Fazio (2011) en República Dominicana ofrece evidencia en la misma dirección.

traduce en que muchas de las empresas que solían tener vacantes en el momento de firmar la carta ya han cubierto sus puestos de trabajo vacantes cuando se inicia la pasantía.

Lo anterior sugiere que si se busca alcanzar una expansión efectiva de la escala de estos programas, se requerirán inversiones más agresivas e integrales a fin de lograr que los países cuenten con mecanismos que promuevan la calidad de la oferta de la formación técnica. Una alternativa es la integración de estos centros de entrenamiento con sistemas nacionales de formación continua basados en competencias definidas por el sector productivo, los cuales normalicen, evalúen y certifiquen estas competencias además de asegurar la calidad de la formación.

3.1. 2. Entrenamiento en firma y pasantía

Tanto los programas Tipo 1, como los programas Tipo 2 ofrecen una modalidad de entrenamiento en empresa (*on the job training*), cuya ventaja más obvia es que brinda a los beneficiarios un aprendizaje práctico y activo de técnicas que las empresas utilizan y demandan efectivamente. A pesar de la importancia que tiene el entrenamiento en firma en estos programas muy pocos estudios estiman de manera aislada el retorno de estos servicios en ALC, y en el ámbito internacional la evidencia es escasa. Attanasio y otros (2008) proporcionan evidencia indirecta sobre el valor del entrenamiento en firma en el Programa Jóvenes en Acción de Colombia. Los autores encuentran que mientras que la intensidad horaria de la capacitación en aula no afecta los beneficios del programa, la intensidad horaria del entrenamiento en firma sí tiene impactos. Este resultado sugiere que el entrenamiento en firma es de mayor relevancia que la capacitación en aula, observación que coincide con algunos resultados disponibles para Estados Unidos y Europa que muestran mayores impactos en el caso de los programas con entrenamiento en firma (Betcherman y otros, 2004; Heckman y otros, 1999; Sianesi, 2003). Sin embargo, como afirman Card y otros (2010), estos hallazgos deben interpretarse con cautela, pues es probable que existan factores asociados al tipo y la duración de la capacitación que es ofrecida que simultáneamente incidan en los resultados laborales.

Una manera indirecta de valorar el entrenamiento en firma es identificar la frecuencia con la cual los jóvenes consiguieron empleo en aquellos oficios en los cuales recibieron

entrenamiento. Debido al diseño del cuestionario, este indicador sólo se puede construir para los programas Tipo 2 que, a diferencia de los programas Tipo 1, tienen información sobre el oficio que desempeñaron los beneficiarios en el primer empleo que obtuvieron tras terminar el programa. El porcentaje de los beneficiarios que afirma que en su primer empleo tras la pasantía desempeñaron el mismo oficio en el cual hicieron el entrenamiento es de 65%, 72% y 51% respectivamente para Bécate-Práctica Laboral de México, Bécate Mixta de México y Proempleo de Honduras. Cabe anotar, sin embargo, que esta es una medida imprecisa del valor del entrenamiento en firma pues, sin duda, las habilidades adquiridas en el entrenamiento pueden ser transferibles entre oficios.

Ahora bien, ¿qué puede determinar la calidad del entrenamiento en firma? Un primer elemento a considerar son los *incentivos* que tienen las empresas de invertir en los jóvenes, que están en gran medida determinados por la probabilidad que tienen las empresas de contratarlos permanentemente. Una mayor probabilidad de contratación genera, en principio, mayores incentivos entre los empresarios de brindar un entrenamiento de buena calidad y de invertir el desarrollo de habilidades cuyo impacto se observa a más largo plazo.

En ese sentido, los Programas Tipo 2 tendrían una ventaja con respecto a los Programas Tipo 1, pues incorporan compromisos claros para asegurar que las empresas contraten al menos una proporción de 50 o 70% de los jóvenes al final de la fase de entrenamiento según el programa. En contraste, los Programas Tipo 1 no imponen este requerimiento y plantean metas de inserción laboral inmediata menos ambiciosas. Así, por ejemplo, el Programa Juventud y Empleo de República Dominicana estableció una meta de inserción laboral al inicio del programa según la cual las empresas debían contratar al menos al 30% de los jóvenes al final de la pasantía, pero en la práctica esto no fue monitoreado sistemáticamente. En otras ocasiones, los Programas Tipo 1 introducen mecanismos para promover la contratación de los jóvenes que suelen ser débiles o inefectivas. Un ejemplo es el caso de Juventud y Empleo, donde en las cartas de intención los centros de entrenamiento deben referirse al interés que tienen las empresas por contratar a un cierto número de jóvenes en un compromiso que no es vinculante.⁴⁴ Un segundo ejemplo es el del programa Projoven de Perú, en el que las empresas

⁴⁴ Específicamente, cada centro de entrenamiento del Programa Juventud y Empleo de República Dominicana debe probar, por medio de las cartas de intención, que hay interés entre las empresas de dar empleo permanente al menos a 4 de los 20 jóvenes que usualmente conforman un curso. Sin embargo, este no es un compromiso vinculante, y las empresas pueden cambiar de opinión al final de la pasantía.

están comprometidas en dar a los jóvenes una fracción del salario mínimo durante la fase de pasantía, lo que podría incentivar una mayor inversión durante su formación.⁴⁵ No obstante, según los funcionarios del Programa, este salario no se ha traducido en mayores contrataciones y por el contrario limita el número de empresas interesadas en participar del mismo, lo que podría indicar que, para muchos empresarios, la pasantía es simplemente una manera de acceder a una fuente de empleo temporal a bajo costo.

Los incentivos que introduce el compromiso de contratación dan lugar a grandes contrastes en los niveles de inversión que hacen las firmas durante la fase de entrenamiento. Un ejemplo ilustrativo es que, aun cuando las empresas que participan en Proempleo de Honduras no tienen la obligación de dar un salario a los beneficiarios del programa durante la fase de entrenamiento, casi todas lo hacen, pues los jóvenes entran a la firma en un esquema contractual idéntico al de cualquier empleado que ingrese a un periodo de prueba.⁴⁶ Esto contrasta con la evidencia de las entrevistas en profundidad a empresarios de República Dominicana donde, con frecuencia, los jóvenes pasantes no sólo no recibieron sueldo sino que fueron encargados de tareas poco formativas durante la fase de pasantía.⁴⁷

Ahora bien, un segundo elemento que, además de los incentivos, puede afectar la calidad del entrenamiento en firma es el tamaño de la misma. Sin duda, las firmas de mayor tamaño cuentan con mayor capacidad y recursos para invertir en una formación de mayor calidad. Éstas suelen tener departamentos de recursos humanos que diseñan e invierten en programas de entrenamiento claramente estructurados. Por ejemplo, las firmas de maquila textil en Perú, Honduras y México tienen “escuelas” de formación para sus nuevos operarios en las cuales invierten recursos no despreciables en tiempo de instrucción y en materiales de producción. Los grandes hoteles de República Dominicana también cuentan con programas de

⁴⁵ Hasta el año 2010, las empresas tenían la opción de pagar un salario mínimo o de acogerse a un convenio de formación laboral descrito por la legislación laboral peruana. Según este convenio, las empresas podían pagar una fracción del salario mínimo en la medida en que los pasantes trabajasen un tiempo menor que el correspondiente a la jornada laboral completa. A partir de 2010 cesó la alternativa de optar por ese convenio, y desde entonces las empresas participantes deben vincular a los jóvenes por medio de contratos tradicionales.

⁴⁶ De las 14 empresas entrevistadas en Honduras, se encontró sólo una que no invierte en el sueldo de los jóvenes, lo cual, de acuerdo con los funcionarios del programa, constituye una excepción. Esta situación no se da en el caso del Programa Bécate de México.

⁴⁷ Aunque no se trata de un resultado general, fue posible identificar algunas empresas en las cuales los pasantes se dedicaban a realizar oficios cuyo valor en términos de formación de capital humano es cuestionable, por ejemplo, sacar fotocopias. También se identificaron pasantes que no se involucraban activamente en el proceso productivo de la empresa. Para ilustrar este punto, cabe citar a un empresario que afirmó: “al pasante lo ponemos a hacer cualquier diligencia que se ofrezca en la oficina”. Los resultados del trabajo de campo realizado por Fazio (2011) también proveen evidencia en este sentido.

entrenamiento que poseen módulos claramente establecidos. En este sentido, Proempleo de Honduras y la modalidad Mixta de Bécate de México tienen una ventaja, ya que están orientados a empresas de mayor tamaño. En el caso de los Programas Tipo 1, no hay una orientación específica para trabajar con empresas de un tamaño determinado⁴⁸.

Así, la calidad del entrenamiento en firma que reciben los jóvenes se verá afectada, en primer lugar, por los incentivos que tengan las empresas para invertir en la formación de los jóvenes y, en segundo lugar, por la capacidad que tengan las empresas de impartir formación de calidad. En este sentido, son fundamentales las herramientas con las que cuentan los programas para vincular a firmas que tengan estímulos para formar a los jóvenes y la capacidad para hacerlo. Lo anterior se relaciona con la importancia de los servicios de intermediación que prestan estos programas, que se discuten más detalladamente a continuación.

3.2. Servicios de intermediación

3.2.1. Vinculación de empresas con vacantes

Al vincular a los jóvenes a empresas para la fase de entrenamiento, los programas prestan un servicio de intermediación en la medida en que pueden reducir los costos de búsqueda de empleo para los jóvenes y de reclutamiento para las empresas. En principio, este servicio podría aumentar las oportunidades laborales de los jóvenes incluso en el caso extremo en que los programas no incrementaran el capital humano de los beneficiarios. Desafortunadamente, no existe evidencia para verificar la validez de esta hipótesis, ya que no se ha evaluado de manera aislada el efecto de los servicios de intermediación que ofrecen estos programas. En la agenda de investigación sugerida al final de esta nota se proponen pasos para avanzar en este sentido.

Ahora, aun cuando no existen evaluaciones de impacto que estimen la efectividad de estos servicios, las encuestas y entrevistas en profundidad proveen evidencia descriptiva y cualitativa que permite analizar la operación de estos sistemas e identificar factores del diseño que pueden mejorar su funcionamiento. Este es el objetivo que persigue esta sección de la nota.

⁴⁸ Por ejemplo, en el Programa Juventud y Empleo de República Dominicana, los centros de entrenamiento vinculan a empresas de todas las industrias y de todos los tamaños. Participan, por ejemplo, empresas familiares de menos de cinco personas y también hoteles con varios cientos de trabajadores. En el caso de Projooven, en Perú, hay una orientación clara hacia las firmas de menor tamaño: el 75% de las empresas son micro o pequeñas.

Existe un claro contraste entre los programas Tipo 1 y Tipo 2 en cuanto a la provisión de los servicios de intermediación. Como se mencionó anteriormente, en los Programas Tipo 2 se introducen medidas que comprometen a las empresas a contratar una proporción de los pasantes, lo que no sucede en el caso de los programas Tipo 1. Esto implica que los administradores de los programas tipo 2 deben destinar mayores recursos al proceso de intermediación ya que, de un lado, deben identificar a firmas en proceso de contratación y, de otro, deben identificar a los beneficiarios cuyos perfiles se ajustan a las vacantes que tienen las empresas.

Para identificar los requerimientos de contratación de las firmas, los funcionarios de Bécate recurren al Servicio Nacional de Empleo (SNE), que en México se encuentra altamente desarrollado. Los funcionarios de Bécate, de hecho, hacen parte del SNE y usan la bolsa de empleo de este servicio para ubicar vacantes e identificar beneficiarios. En la modalidad Mixta del Programa, los funcionarios se enfocan en identificar los procesos de contratación de firmas grandes. En la modalidad Capacitación para la Práctica Laboral, ubican vacantes en firmas pequeñas y para ello contratan a profesionales con trayectoria laboral en las industrias locales, conocidos como “instructores monitores”⁴⁹.

La tarea de ubicar las vacantes es más difícil en Honduras, donde el SNE es muy reciente y, aun cuando esta entidad está en proceso de fortalecimiento, su uso por parte de las empresas es muy poco frecuente.⁵⁰ Por eso los administradores del programa han recurrido al apoyo de asociaciones gremiales, como la asociación de maquilas y la cámara de comercio lo que, además de facilitar el acceso a información sobre vacantes, ha generado beneficios adicionales. De una parte, estas asociaciones han facilitado canales de comunicación para promocionar el programa. De otra parte, la reputación de estas asociaciones ha generado confianza entre los empresarios, una contribución muy valiosa dado que el rol de inspección y regulación de la Secretaría de Trabajo puede entorpecer los canales de comunicación con las

⁴⁹ No obstante, en ciertas regiones apartadas algunos instructores-monitores manifestaron que la bolsa del Servicio Nacional de Empleo aún no está lo suficientemente desarrollada, y que las micro y pequeñas empresas no informan allí sus requerimientos de personal, lo cual implica que deben recurrir a otras fuentes de información para buscar vacantes, como la prensa o los contactos personales.

⁵⁰ En efecto, ninguna de las 15 empresas entrevistadas en profundidad en Honduras usaba el SNE para sus labores de reclutamiento, sino que buscaban el personal por medio de recomendaciones personales o de la revisión de las hojas de vida que voluntariamente dejan los candidatos en las empresas. Los servicios de las bolsas de empleo de las agremiaciones industriales también eran utilizados con cierta frecuencia. Algo similar sucede en República Dominicana y en Perú, donde, nuevamente, la mayoría de las empresas entrevistadas afirmaron que buscan personal a través de recomendaciones, referencias personales o servicios de empleo privados.

firmas. Ahora, aun a pesar del apoyo de las asociaciones gremiales, los funcionarios de Proempleo de Honduras con frecuencia enfrentan dificultades para ubicar vacantes por lo que también deben recurrir a canales informales de información como los contactos personales.

En el caso de los Programas Tipo 1, el reto de identificar firmas con vacantes es incluso mayor. Si bien los centros de entrenamiento tienen la ventaja de estar ubicados en mercados locales, no es claro que cuenten con canales sistemáticos para informarse sobre la existencia de vacantes en las firmas. Asimismo, la identificación de firmas en proceso de contratación no constituye una obligación de la gestión de los centros de entrenamiento. A diferencia de los Programas Tipo 2, en los Programas Tipo 1 la existencia de vacantes no es un requisito para participar en el programa. Así, por ejemplo, de 383 empresas encuestadas en República Dominicana en el año 2010, un 80% no tenía ninguna vacante en el momento de recibir a los pasantes.

Para revertir esta situación, los administradores de los Programas Tipo 1 han implementado algunas estrategias. En el caso de Juventud y Empleo de República Dominicana se implementó una herramienta para incrementar la participación de firmas con requerimientos de personal a través de incentivos financieros en los que los centros de entrenamiento recibían *bonificaciones por inserción* al final de la pasantía. Esto, en principio, debía estimular la búsqueda de vacantes por parte de los centros de capacitación. Sin embargo, el estímulo fue reclamado por muy pocos centros de entrenamiento.⁵¹ En el caso de Projooven de Perú también se implementó un esquema de incentivos financieros, que se entregaban por la inserción de los jóvenes en una pasantía. Sin embargo, al igual que en República Dominicana, la introducción de este esquema no transformó los niveles de inserción. Estas experiencias en Perú y en República Dominicana sugieren que la introducción de incentivos económicos no es suficiente para incrementar el nivel de inserción si las acciones de los centros de entrenamiento en el proceso búsqueda de vacantes están restringidas por su limitada capacidad de gestión.

El énfasis que se da en los programas Tipo 2 al servicio de intermediación se traduce en la motivación que, desde el punto de vista de los empresarios, represente su participación en estos programas. Tanto en las entrevistas en profundidad como en las encuestas, se encontró que la mayor parte de empresarios que participan en los Programas Tipo 2, creen que el

⁵¹ Recientemente, la República Dominicana ha decidido integrar al Programa Juventud y Empleo al Servicio Nacional de Empleo, el cual se encargará de la detección de las vacantes y la colocación de los pasantes.

principal beneficio que obtienen de su participación es el apoyo que reciben en el proceso de reclutamiento de personal permanente. En el caso de Proempleo-Honduras, la mayoría de entrevistados manifestaron que participarían en el programa incluso si no recibieran el subsidio para el entrenamiento, dado el valor que para las empresas tiene el apoyo que reciben en el proceso de reclutamiento. En este grupo se encuentran empresas pequeñas, que aprecian el apoyo recibido para el reclutamiento debido a su poca experiencia en procesos de contratación, y empresas grandes de maquila, que pudieron agilizar procesos masivos de contratación de personal gracias al apoyo de los funcionarios del programa. Esto sin duda establece un contraste con los programas Tipo 1 en donde, como se afirmó anteriormente, para la mayoría de empresas la principal motivación de participar en el programa es cumplir con una labor de responsabilidad social o acceder a personal temporal a bajo costo.

3.2.2. Métodos de búsqueda de empleo

Incluso si la experiencia en firma no condujera a obtener un empleo en forma inmediata, estos programas podrían aumentar la empleabilidad de los jóvenes a largo plazo al incrementar su formación en el mercado laboral y ampliar su red de contactos en el sector empresarial. Los jóvenes, por ejemplo, podrían obtener referencias profesionales de las empresas en las cuales realizan la pasantía y de ese modo acrecentar sus oportunidades laborales. La encuesta a beneficiarios de Juventud y Empleo de República Dominicana brinda información que permite evaluar la importancia de este mecanismo. En particular, se analiza la pregunta que se hizo a los jóvenes que estaban empleados en el momento de la encuesta sobre el método mediante el cual habían encontrado el trabajo y se compara distribución de respuestas que dieron los beneficiarios y el grupo de control. En la medida en que fueron asignados de manera aleatoria, estos grupos son similares en lo que respecta a todas las características asociadas al mercado laboral, salvo por su participación en el programa. Los resultados de esta encuesta sugieren que la práctica empresarial no tiene, al menos de manera directa, un impacto importante en los mecanismos de búsqueda de empleo. Sólo 4% de los beneficiarios que tenían un empleo después de haber participado en el programa lo habían obtenido en la empresa donde hicieron la práctica o por recomendación de esa firma. El principal método de obtención de empleo, tanto para el grupo de control como para el de

tratamiento consistió en las referencias de parientes, vecinos y amigos. En el caso de los beneficiarios de Juventud y Empleo, este método fue usado por el 73% de los beneficiarios y por el 77% del grupo de control, valores que no son significativamente diferentes si se hace un test T de diferencia de medias. Así, no existe evidencia de que el programa contribuyera de manera significativa a ampliar los mecanismos para la obtención de empleo.⁵²

3.3. Variación en las tasas de inserción.

El énfasis en la intermediación en el caso de los Programas Tipo 2 se traduce en los indicadores de inserción a corto plazo. Como se observa en el Cuadro 3, el porcentaje de jóvenes que son contratados por la empresa al finalizar la pasantía es bastante superior en el caso de estos programas. Ahora bien, esto no sólo es un resultado del compromiso de contratación que asumen las empresas en este tipo de programas. Los resultados del trabajo de campo también sugieren que esto es consecuencia de que, al operar por medio de convocatorias, los programas Tipo 1 (salvo el caso de Juventud y Empleo de República Dominicana) introducen inflexibilidades en los tiempos de operación del programa que impiden que los jóvenes se vinculen con las firmas en el momento preciso en que surgen las vacantes. Finalmente, también interviene el hecho de que los Programas Tipo 1 suelen atender a una población menos calificada y, por lo tanto, más difícil de emplear (porque, por ejemplo, son menores, más pobres y/o menos educados). La evidencia sobre este último punto se presentará y analizará en la siguiente sección de esta nota.

1. ¿Qué podría explicar la variación en los efectos de los programas?

Como mencionamos anteriormente, un resultado común en las evaluaciones de impacto de estos programas es la heterogeneidad en los efectos, según variables como la región o el género de los participantes. En esta sección se discuten los distintos factores que pueden dar lugar a variaciones en los efectos de los programas, sobre la base de la información obtenida a partir de las encuestas y las entrevistas en profundidad

⁵² Estos resultados también reflejan el desconocimiento que la mayoría de los jóvenes tienen sobre el servicio público de empleo. En una entrevista realizada a 107 jóvenes que realizan o realizaron una pasantía en Juventud y Empleo, al 66% no le habían ofrecido la opción de inscribirse en el Servicio Nacional del Empleo, mientras que el 60% no lo conocía.

Cuadro 3. Indicadores de inserción

Indicador	Programas Tipo 1			Programas Tipo 2		
	Juventud y Empleo (República Dominicana)	Procajoven (Panamá)	Jóvenes en Acción (Colombia)	Proempleo (Honduras)	Bécate Mixta (México)	Bécate Capacitación Práctica Laboral (México)
Inserción en la empresa en la cual hizo la pasantía	33% (recibe oferta de la empresa al terminar la pasantía)	22% (contratado por la empresa al final de la pasantía)	32% (contratados en empresa en la que hicieron la pasantía)	94% (contratado por la empresa al final de la pasantía)	72% (consiguió su primer trabajo después del curso en la empresa de la pasantía)	50% a 70% (contratado por la empresa al final de la pasantía)

Fuente: Elaboración propia.

4.1. Características y ubicación de los participantes

Los programas de capacitación para la inserción laboral de los jóvenes suelen tener impactos diferenciales según las características demográficas de los beneficiarios. Un resultado común es la variación en el impacto según el género. Como se ve en el Cuadro 2, en las evaluaciones de Procajoven de Panamá, y Jóvenes en Acción de Colombia se encontraron mayores impactos para las mujeres en indicadores como la probabilidad de tener un empleo, las horas de trabajo y los ingresos laborales. En el caso de Juventud y Empleo de República Dominicana se encontraron mayores impactos para los hombres en el incremento de la formalidad. Otras características como el nivel educativo, la edad y la experiencia laboral de los beneficiarios también han de incidir en el impacto de los programas en la medida en que los resultados de la capacitación sean heterogéneos entre los participantes de los programas. De ahí que sea importante analizar la manera en la que los programas difieren en cuanto a las características de sus beneficiarios.

La información del Cuadro 2 permite comparar a los beneficiarios de los programas en diferentes dimensiones que están asociadas con la empleabilidad, como la edad, el nivel educativo, la ubicación geográfica y el historial laboral. En primer lugar, cabe destacar la distribución por género de los participantes. Con excepción del Programa Bécate de México en su modalidad Mixta, los beneficiarios de estos programas en su mayoría son mujeres. El

Programa Jóvenes en Acción de Colombia sobresale en este sentido, pues aproximadamente tres cuartos de los beneficiarios eran mujeres.

Con respecto a la edad, el promedio más alto corresponde a los participantes de Bécate de México ya que, si bien la mayoría de los participantes tienen menos de 30 años, este programa no está limitado exclusivamente a los jóvenes. Esto contrasta con el bajo promedio de edad de los jóvenes de Projovent de Perú, que refleja el hecho de que en este programa pueden participar beneficiarios menores de edad lo que, a su vez, implica mayores retos en materia de inserción. Si bien en Perú existen regulaciones especiales que permiten ofrecer empleo a menores de edad, su contratación no es muy atractiva dados los altos costos burocráticos y las regulaciones especiales a las que se deben someter las firmas. Ahora, las variaciones en la edad media de los participantes entre programas se traducen en los indicadores que miden el historial laboral. Así, los participantes de Bécate de México tienen una probabilidad mayor de tener experiencia laboral y de estar activamente buscando trabajo al inicio del programa, lo que sin duda incide positivamente sobre su empleabilidad.

Las posibilidades de inserción también están determinadas por las variaciones en el nivel educativo promedio de los participantes. En este sentido, sobresale Juventud y Empleo de República Dominicana que, al excluir explícitamente del programa a los estudiantes con secundaria, tiene los participantes con menor nivel educativo en promedio. Los programas Procajoven de Panamá y Bécate Práctica Laboral de México cuentan con un grupo de beneficiarios más educados, en el cual el 20% de los participantes tienen títulos universitarios. En Proempleo de Honduras y Bécate Mixta de México, esta proporción es relativamente alta, alcanzando aproximadamente 10%.

La variación en las características de los beneficiarios no es sorprendente, dadas las diferencias en los procesos de selección de los programas. El Cuadro 5 ilustra este punto con la distribución de los beneficiarios según el canal por el cual tomaron conocimiento del programa. En el caso de Bécate Mixta de México y Proempleo de Honduras, la mayor parte de beneficiarios llegan al programa por la información que les brindan empresas a las cuales se han acercado en búsqueda de empleo. Así, los participantes en su mayoría son jóvenes que están buscando empleo activamente y que, dados los requerimientos de participación de estos programas, han superado un proceso de selección que incluye la revisión de sus perfiles y en ocasiones entrevistas personales y pruebas psicotécnicas.

Cuadro 4. Características demográficas de los beneficiarios al inicio del programa

	Programas Tipo 1				Programas Tipo 2		
	Juventud y Empleo (República Dominicana)	Projovent (Perú)	Jóvenes en Acción (Colombia)	Procajovent (Panamá)	Proempleo (Honduras)	Bécate Mixta (México)	Bécate Capacitación para la Práctica Laboral (México)
Promedio de edad	21,3	19,1	21,0	22,5	21,9	27,5	26,6
Hombres	37	43	26	35	44	51	33
Casados o en unión libre	24	12	...	...	36	31	27
Vive en la capital del país	33	29	32	...	31	...	...
Tenía secundaria incompleta o menos	95	16	26	31	45	53	31
Tenía secundaria o vocacional	4	82	72	47	45	36	49
Tenía universitaria o más	1	2	3	20	9	11	20
Buscaba empleo	...	13,5	...	60	...	77	80
Había tenido al menos un trabajo remunerado (asalariado o por cuenta propia)	21 (Ha tenido un empleo, remunerado o no, en los dos últimos años)	...	...	27	60 (Ha tenido un empleo, remunerado o no)	81	64
Estaba estudiando (%)	23	...	...	21	18	11	17

Fuente: Elaboración propia.

En contraste, la mayor parte de los jóvenes de los programas Tipo 1 acuden a los programas por medio de métodos informales, como las referencias personales de vecinos, familiares o conocidos. Los medios de comunicación también juegan un rol importante en el caso de los programas Tipo 1. En la medida en que estas diferencias en el proceso de selección revelan aspectos como la necesidad y el deseo de trabajar y el acceso a las redes de empleo, están asociadas al grado de empleabilidad de los participantes.

La variación en las características de los participantes implica la necesidad de ajustar los servicios. Así, por ejemplo, como afirman Cooper y otros (2011), en el caso de programas

con una alta proporción de beneficiarias mujeres, como Jóvenes en Acción de Colombia, la oferta de asistencia para cuidado infantil puede ser esencial para el éxito del programa. La inserción laboral de jóvenes menores de edad, que es uno de los objetivos de Projoven de Perú, también plantea requerimientos especiales pues el empleo de menores de 18 años de edad está sujeto a regulaciones especiales según el régimen laboral peruano. Cabe agregar que para este grupo demográfico las acciones orientadas hacia la reinserción en el sistema de educación formal quizás serían más efectivas que aquellas que promueven la inserción laboral. Por su parte, la capacitación de beneficiarios sin educación secundaria, como sucede en el caso del Programa Juventud y Empleo de República Dominicana, demanda, en teoría, acciones más agresivas en materia de formación. La evidencia estadística y cualitativa indica que la ausencia del grado de secundaria impone una barrera importante en el mercado laboral.⁵³

**Cuadro 5. Canal por el que los beneficiarios conocen el programa
(% de participantes)**

	Programas Tipo 1				Programas Tipo 2		
	Juventud y Empleo (Rep. Dominicana)	Projoven (Perú)	Jóvenes en Acción (Colombia)	Procajoven (Panamá)	Proempleo (Honduras)	Bécate Mixta (México)	Bécate Capacitación para la Práctica Laboral (México)
Vecinos, familiares, amigos	64,6	51,5	55,2	53,9	22,7	21,2	54,9
Empresa a la que acudió en busca de trabajo	0	0	0	0	58,1	54,2	2,7
Servicio Nacional de Empleo, Oficina de trabajo, pagina web de empleo, bolsas de empleo, Ministerio de Trabajo	3,6	2,7	0	1,2	10,0	12,3	21,3
Centro de entrenamiento, centro de recursos humanos, escuela o secundaria, instituto nacional de capacitación	10,9	0,6	8,3	14,7	3,7	...	...
Radio, televisión, prensa, medios de comunicación	13,6	16,9	18,5	21,2	5,4	6,1	8,4
Organizaciones barriales, iglesia, alcaldía	7,3	0,1	3,5	7,3	0	...	...
Perifoneo, megáfono, afiches y volantes, promotores	...	28,2	14,6	1,6	...	6,3	12,7

Fuente: Elaboración propia.

⁵³ En las entrevistas en profundidad en Honduras, República Dominicana, México y Perú, los empresarios afirmaron que las posibilidades de encontrar fuentes inmediatas de empleo disminuyen drásticamente entre aquellos que no completaron la secundaria. A su vez, una encuesta realizada a 170 empresarios que participan en Projoven de Perú señala que el 42% requiere un perfil que contemple educación secundaria.

Este punto trae a lugar el dilema que representa la selección del perfil de los participantes de estos programas. Si, por ejemplo, los administradores del programa eligen una población vulnerable con deficiencias de formación muy profundas y una situación socioeconómica desfavorable, se corre el riesgo de que acciones breves y poco intensivas como las que ofrecen estos programas sean insuficientes para transformar la trayectoria laboral de los participantes. Por el contrario, si se selecciona una población con una formación avanzada, se corre el riesgo contrario: la intervención puede ser redundante pues los beneficiarios no requieren de este tipo de servicios para modificar su trayectoria laboral.

Para hacer una adecuada selección de la población objetivo se requiere un buen conocimiento sobre las causas que explican la variación en los impactos de los programas según las características de los beneficiarios. En este sentido se han identificado grandes vacíos de conocimiento. Así, por ejemplo, aun cuando diversas evaluaciones han mostrado que las mujeres obtienen mejores resultados que los hombres en lo que respecta a variables como el empleo y los ingresos laborales, aún no resulta claro qué razones explican estas variaciones por género. El diferencial por género en el impacto de los programas podría, por un lado, responder a diferencias sistemáticas en las habilidades o preferencias que tienen los hombres y las mujeres al ingresar al programa. Alternativamente, el diferencial por género podría estar asociado al hecho de que algunas industrias tienden a contratar más a un género que a otro. Si, por ejemplo, las firmas con mayor dinamismo tienden a contratar más mujeres que hombres, esto se podría traducir en un mayor impacto del programa para las mujeres. En la medida en que estas explicaciones alternativas suponen diferentes respuestas en materia de política, la investigación de este tema es prioritaria dentro de la agenda de investigación que se propone al final de esta nota.

4.2. Contexto en que se desarrollan los programas

Al igual que las características de los participantes, el entorno institucional y económico en que se desarrollan los programas tiene incidencia sobre sus resultados.⁵⁴ En particular, hay cinco aspectos que vale la pena resaltar.

El primero tiene que ver con aspectos de la *legislación laboral* que afectan los incentivos de las empresas para contratar a los beneficiarios, como el salario mínimo, los costos de despido y la regulación sobre el empleo temporal y juvenil en el país donde se implementa el programa. Por ejemplo, un aumento en el salario mínimo real aprobado por el gobierno de Honduras en marzo de 2011 tuvo un impacto claro en el desarrollo del Programa Proempleo de este país. Debido a que muchas empresas reconsideraron sus planes de contratación tras el ajuste salarial, para los funcionarios del programa resultó más difícil identificar vacantes para los beneficiarios. Un segundo ejemplo es la existencia de convenios de capacitación laboral en el régimen laboral peruano, que les permiten a las empresas contratar a pasantes bajo esquemas flexibles en materia salarial y de prestaciones y que facilitó la vinculación de pasantes a empresas en Projoven de Perú.

El segundo punto tiene que ver con *la calidad y la cobertura del sistema educativo* del país en el cual se desarrolla el programa. El valor agregado de un programa de capacitación y de inserción laboral depende de las carencias que la población beneficiaria presente en materia educativa. Por ejemplo, la provisión de cursos remediales de nivelación en lenguaje tiene mayor relevancia en un país donde una proporción alta de los jóvenes son analfabetos funcionales. Además, al interior de un mismo país, existen diferencias regionales en la calidad de la educación que reciben los participantes, lo que incrementa la empleabilidad de los jóvenes de los centros urbanos más desarrollados.

En tercer lugar está el *nivel de desarrollo del sistema de capacitación laboral*. Así, la pertinencia y la calidad de la formación en los centros de capacitación privada son mayores en un país que cuenta con un buen sistema de formación continúa basado en competencias

⁵⁴ No existen muchos estudios que analicen la manera en que el contexto legal y económico afecta los resultados de los programas. Kluve (2006) hace un esfuerzo en este sentido al elaborar un meta-análisis de los programas laborales en Europa, muchos de los cuales están orientados hacia los jóvenes. Encuentra que en la medida en que la normativa sobre costos de despidos se hace más estricta, se reduce la probabilidad de que los programas tengan un impacto positivo en el empleo. Este resultado es compatible con la evidencia disponible para América Latina sobre el impacto negativo que tienen los costos de despido en el empleo de los jóvenes (véase, por ejemplo, Montenegro y Pagés, 2003).

determinadas por el sector empresarial y que cuenta con instrumentos de aseguramiento de la calidad. Incluso al interior de un mismo país, la variación regional en la capacidad de gestión de los centros de capacitación determinará las posibilidades de éxito de los programas, en especial en el caso de los Programas Tipo 1, que delegan buena parte de la gestión.

El cuarto lugar punto se refiere al *marco institucional* en que se desarrolla el programa. Es claro que el nivel de financiación y de compromiso político que reciban los programas incidirá en su sostenibilidad. La duración de los programas cuya financiación es apoyada por organismos multilaterales con frecuencia está asociada a la duración del crédito. Por ejemplo, la decisión de cancelar el Programa Jóvenes en Acción de Colombia se concretó al margen de evidencia robusta y contundente sobre los beneficios y el costo-efectividad de ese programa. Por otra parte, los cambios de gobierno también amenazan el buen funcionamiento o incluso la propia continuidad de estos programas.⁵⁵

Finalmente, están el *entorno económico* y, en particular, la *existencia de fuentes de empleo para los beneficiarios*. Diversas evaluaciones de impacto, entre las que se incluyen los resultados de Ibararán y Rosas-Shady (2007) que presentamos en el Cuadro 2, han encontrado mayores impactos en las ciudades capitales lo que podría explicarse por una mayor demanda de empleo formal. Este punto pone en evidencia las dificultades que enfrentan los operadores de los programas al diseñar intervenciones en zonas rurales, donde no hay suficiente generación de empleo y la oferta de centros de entrenamiento es escasa. En respuesta a esta dificultad, los administradores de Juventud y Empleo de República Dominicana y de Projoven de Perú recientemente han optado por introducir en las zonas rurales modalidades del programa orientadas a estimular y apoyar el autoempleo y la generación de microempresas. Sobre este punto, es importante advertir las dificultades que plantea la ampliación de este tipo de modalidades a una gran escala, dado que el entrenamiento para el autoempleo puede requerir de intervenciones más intensivas y el éxito depende de características personales que no siempre están presentes (Cooper y otros, 2011).

⁵⁵ Así, por ejemplo, entre 2004 y 2011, Projoven de Perú sufrió cambios frecuentes de personal que afectaron su operatividad. Durante ese período hubo en total 11 directores ejecutivos, de los cuales 7 se sucedieron en el cargo en los últimos 3 años. Los cambios de directores, a su vez, implicaron la llegada de nuevo personal a cargo de áreas clave. En el caso de Jóvenes en Acción de Colombia, la transición del programa desde Acción Social al SENA, que afectó drásticamente su funcionamiento, se produjo luego de un cambio de gobierno. Como excepción, cabe destacar la continuidad del Programa Bécate de México, el cual ha operado de manera ininterrumpida desde 1984, esto es, desde su versión original –Probecat–, sobreviviendo a cinco cambios de gobierno. Esto se debe, en parte, a que el programa forma parte integral del Sistema Nacional de Empleo que se encuentra muy desarrollado en el país.

De lo anterior se desprende la importancia de identificar aquellos contextos en los cuales los programas para la inserción laboral de los jóvenes pueden tener éxito. Este punto asume particular relevancia en el momento de determinar, por ejemplo, si es conveniente ampliar la cobertura de un programa. Al final de esta nota se presentan sugerencias para la elaboración de una agenda de investigación que contribuiría a guiar a los administradores de los programas en el momento de tomar este tipo de decisiones.

2. Análisis de costo-beneficio de los programas para jóvenes

Si bien se dispone de cada vez más evidencia sobre los impactos de estos programas en los beneficiarios, poco se sabe sobre las tasas de retorno sociales, pues rara vez se realiza un análisis de costo-efectividad o de costo-beneficio (Puentes y Urzúa, 2010). Además, los resultados de los pocos análisis disponibles de costo-beneficio de los programas para jóvenes en ALC ofrecen resultados diversos. Por un lado, un análisis de costo-beneficio del Programa Jóvenes en Acción de Colombia estima beneficios netos mayores que los que han sido estimados en los países en desarrollo (Attanasio y otros, 2011). En cambio, al realizar el análisis del Programa Chile Joven, Aedo y Núñez (2011) encuentran que, según los supuestos que se consideren sobre costos indirectos y duración de los beneficios, estos pueden ser negativos.

3. Efectos de desplazamiento

Un costo que rara vez se considera en estos análisis es el posible desplazamiento de los no participantes que puede presentarse en un contexto en el que hay inflexibilidad de salarios. Si los salarios son flexibles, la llegada de nuevos trabajadores capacitados reduce los salarios pero no genera desplazamientos. Sin embargo, dado que el salario mínimo es un referente relevante para el tipo de empleos que se obtienen por medio de estos programas, los beneficiarios podrían desplazar a otros trabajadores. De ahí la importancia de tener una justificación para focalizar la política en este grupo particular de la población. Al inicio de este documento se mencionaron algunas razones, como las barreras a la entrada que enfrentan los jóvenes para

ingresar al mercado laboral dada su falta de experiencia y contactos, y las consecuencias a largo plazo de una mala experiencia al comienzo de la vida laboral. Sin embargo, si el costo del programa involucra la pérdida de empleo para trabajadores de otro rango de edad, es importante entender cuál es el beneficio neto de ese resultado desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto.

A pesar de la importancia que puede tener el impacto del programa sobre los no participantes, no existe mucha evidencia sobre estos efectos ni aun en el ámbito internacional. Uno de los pocos estudios es el de Crépon y otros (2011) quienes se apoyan en un experimento aleatorio para investigar si los servicios de consejería laboral para jóvenes desempleados en Francia generan efectos de desplazamiento (*crowding out*). El estudio no encuentra evidencia de estos efectos ni siquiera en áreas donde la proporción de jóvenes beneficiarios es alta. En el caso del Programa Jóvenes en Acción de Colombia, Attanasio y otros (2011) proveen evidencia interesante que indicaría que no se produjeron efectos de desplazamiento, aunque los autores reconocen las limitaciones del análisis dado que el diseño experimental no estaba orientado a identificar este tipo de resultados. La investigación de este efecto constituye un área de estudio promisorio para el futuro.

En las entrevistas en profundidad en Honduras, Perú, República Dominicana y México se recolectó información anecdótica e indirecta para explorar este punto, preguntando a los empresarios si modificaron sus planes de contratación al participar en el programa. Este no parece haber sido el caso de acuerdo con la mayoría de las entrevistas. En vez de abrir nuevas plazas, las empresas llenaron las vacantes preexistentes con los jóvenes beneficiarios del programa. Algunas empresas en República Dominicana se abstuvieron de contratar personal permanente debido a la disponibilidad de pasantes. Esto, por supuesto, no implica que haya habido un desplazamiento a mediano o largo plazo. Existe la posibilidad de que, gracias al incremento en la productividad, a las mejoras en la intermediación y a los subsidios salariales que esos programas les brindan a las empresas, se creen nuevos empleos a mediano plazo. Además, los potenciales empleados que fueron desplazados pueden encontrar vacantes en otras firmas, si la demanda es lo suficientemente flexible. Si, por el contrario, no hay ajustes en la demanda porque el mercado local es muy estrecho, estos programas pueden resultar en una redistribución del empleo en la cual los jóvenes beneficiarios desplazan a los no participantes y

los subsidios salariales se traducen en mayores ganancias para las empresas. Al final de esta nota, se sugiere una estrategia para investigar este tipo de efectos.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Millones de jóvenes en ALC se encuentran desempleados, inactivos o trabajando en empleos inestables e informales. Para muchos de ellos, la precariedad de la situación laboral los conduce a la marginalización social y a la adopción de comportamientos de riesgo como la violencia y la criminalidad. Como respuesta a este problema, los gobiernos han implementado una diversidad de políticas entre las cuales los programas de capacitación e inserción laboral para jóvenes urbanos constituyen la respuesta más frecuente. Sin embargo, a pesar de su importancia, existen vacíos en cuanto al conocimiento de estos programas, dada la baja frecuencia con la que se implementan evaluaciones de impacto rigurosas y se desarrollan análisis en profundidad sobre los factores que inciden en el éxito de los programas.

El objetivo principal de este estudio fue el de avanzar en el conocimiento de estos programas. Se estudiaron seis programas en la región a partir de los resultados de evaluaciones de impacto, análisis estadísticos de encuestas y entrevistas en profundidad a participantes. Se identificaron factores asociados al diseño que pueden incidir sobre el éxito de los programas y vacíos fundamentales en el conocimiento. A partir de este análisis se elaboraron dos productos que presentamos a continuación: i) una serie de recomendaciones de política y ii) una propuesta para una agenda de investigación en este tema.

1. Recomendaciones para el diseño de los programas

1.1. ¿A quién dirigir estos programas?

1. Es crucial tener una definición clara de la población objetivo y de la relevancia que, para este grupo demográfico, tienen los servicios ofrecidos. Los programas que establecen requisitos estrictos para la contratación de los pasantes, como Proempleo de Honduras, tienen

la virtud de lograr altos indicadores de inserción entre sus beneficiarios. Sin embargo, al dirigirse a jóvenes que han pasado por un proceso altamente selectivo, corren el riesgo de brindar atención a jóvenes que hubieran accedido a empleos formales incluso en ausencia de la intervención. Esto contrasta con programas como Juventud y Empleo de República Dominicana y Projoven de Perú, que focalizan en los jóvenes más vulnerables, lo que implica que para tener un impacto significativo sobre las condiciones laborales de los beneficiarios deben implementar acciones más intensivas. Por lo tanto, en estos programas se corre el riesgo de ofrecer intervenciones que son insuficientes para saldar las deficiencias en habilidades que tienen los jóvenes. De lo anterior se desprende la importancia de ajustar las intervenciones a las características de los beneficiarios.⁵⁶ También es importante identificar con claridad aquellos subgrupos de la población para los cuales este tipo de intervenciones son inefectivas e insuficientes. Claramente, habría un incremento en la eficiencia si se eliminan estos grupos de la población objetivo y se reasignan los recursos hacia quienes efectivamente se pueden beneficiar con estos programas. Por ejemplo, es probable que estos programas sean inadecuados para los jóvenes con carencias formativas muy profundas o para los menores de edad, pues ellos podrían requerir de acciones más intensivas que contemplen objetivos más amplios que la inserción laboral.

2. En relación con el punto anterior, es importante reconocer que, dado el bajo costo per cápita que tienen estos programas, los impactos esperados serán modestos, especialmente en el caso de los jóvenes que presentan mayores deficiencias formativas. No es razonable esperar que este tipo de intervenciones incrementen los ingresos laborales de los beneficiarios de manera drástica o que permitan incorporar al mercado laboral a jóvenes muy desfavorecidos pues ello requeriría de una tasa de retorno extraordinariamente alta.

1. 2. ¿Cómo incrementar la pertinencia de la capacitación y las oportunidades de inserción?

3. No se debe perder de vista que el objetivo de estos programas es mejorar la situación de los jóvenes en el mercado laboral, y que la capacitación es un medio para alcanzar ese

⁵⁶ Este punto ha motivado a los administradores del programa Juventud y Empleo de República Dominicana a considerar modificaciones en su diseño en las que planean introducir diferentes modalidades según las características de los jóvenes.

objetivo, no un fin en sí mismo. De ahí la importancia de que los programas que delegan el servicio de capacitación en centros privados, como Juventud y Empleo de República Dominicana y Projovent de Perú, fortalezcan los sistemas por medio de los cuales evalúan si los centros de entrenamiento están en condiciones de ofrecer una capacitación que responda a las necesidades del sector privado. Si bien la delegación del servicio de capacitación permite incrementar la cobertura del programa, también implica ceder la operación a centros de entrenamiento que pueden tener baja capacidad de gestión o que no tienen los recursos para establecer canales de comunicación con el sector empresarial. A su vez, es importante reconocer que, si bien algunas entidades educativas como las universidades públicas pueden tener recursos para ofrecer cursos de buena calidad, sus vínculos con el sector empresarial pueden ser débiles y su capacidad para adaptar los currículos a una formación de corto plazo puede ser reducida.

4. A mediano plazo, el funcionamiento de estos programas se debe desarrollar en el marco de sistemas más integrales de formación continua basados en competencias laborales que aseguren la calidad y la pertinencia de la formación y que también les permitan a los jóvenes seguir formándose durante su vida activa.

5. Aun cuando la literatura no ha alcanzado conclusiones definitivas, la evidencia disponible sugiere que el entrenamiento en habilidades técnicas al interior de las firmas en ocasiones es superior a la capacitación en aula, por lo que es importante identificar cuáles son estas instancias. Además, los esquemas de capacitación en firma tienen la virtud de que su masificación no estaría restringida por una oferta limitada de centros de entrenamiento.

6. Existen abundantes argumentos teóricos y resultados empíricos que justifican las intervenciones orientadas a proveer habilidades blandas o socioemocionales. No obstante, no es claro cuál es la manera más efectiva para proveer este tipo de habilidades. Es, por lo tanto, importante considerar formas de provisión alternativas de, por ejemplo, mayor intensidad en un esquema que facilite evaluar sus impactos.

7. Las cartas de intención que utilizan los Programas Tipo 1 no son herramientas efectivas que garanticen la orientación de los contenidos de los cursos en aula en función de la demanda ni el interés de las empresas por contratar personal capacitado. Se requiere pasar a un esquema según el cual las empresas tengan incentivos para contratar a los pasantes, o al menos para invertir en su formación. En este sentido, los compromisos de vinculación que introducen los

Programas Tipo 2 o la cofinanciación de la pasantía que presenta el Programa Projoven de Perú son alternativas interesantes.

8. Para incrementar las oportunidades de inserción es esencial que estos programas cuenten con una plataforma que les permita acceder a información sistemática sobre la demanda de empleo. En países que no cuentan con una bolsa de empleo pública desarrollada, los programas deben buscar buenas fuentes de información sobre la demanda laboral, estableciendo, por ejemplo, convenios con asociaciones gremiales, con agencias de colocación privadas o con páginas web de alta utilización. En el mediano plazo, los programas deben hacer parte de una política de mayor escala que incorpore esfuerzos para el desarrollo del servicio nacional de empleo. Idealmente, los programas estarían integrados a un sistema nacional de empleo en un esquema similar al de Bécate de México, lo que no sólo mejoraría las oportunidades de inserción de los beneficiarios sino, también, incrementaría la sostenibilidad del programa en el tiempo y aumentaría las opciones de cobertura.

9. Los niveles de inserción de varios Programas Tipo 1 se ven afectados porque operan por medio de convocatorias, lo cual en muchos casos impide que el momento de la inserción de los jóvenes en las firmas coincida con la existencia de vacantes. Por tanto, es importante moverse hacia esquemas en los que la oferta de servicios sea continua y flexible, de modo que el momento en que se ofrecen los servicios pueda coincidir con las demandas de personal de las empresas.

1. 3. La vinculación de estos programas a una política integral de empleo

10. Generalmente, estos programas tienen una cobertura bastante inferior a la población objetivo y sus posibilidades de ampliación sin duda están limitadas por la disponibilidad de vacantes. Esto pone en el centro de la discusión el hecho de que estos programas no están orientados hacia la generación de nuevos empleos. Si bien pueden abrirse nuevas plazas gracias a los subsidios salariales que ofrecen programas como Proempleo de Honduras o a los incrementos en la productividad que pueden resultar de la capacitación y de un mejor emparejamiento (match) entre la firma y el trabajador, es probable que la cantidad de empleos generado por este tipo de canales sea mínima. De ahí que sea importante, en primer lugar, complementar estos programas con políticas que promuevan la generación de empleo,

como la reducción en los costos para la contratación de jóvenes. En segundo lugar, es importante considerar la focalización de estos programas en las áreas con suficiente desarrollo económico. En regiones deprimidas con mercados laborales saturados es necesario implementar estrategias más ambiciosas dirigidas a la generación de empleo.

2. Sugerencias para una agenda de investigación

2.1. La necesidad de evaluar más y mejor

11. Si bien en los últimos años se ha realizado un esfuerzo importante por desarrollar nuevas evaluaciones de impacto de los programas de capacitación e inserción laboral, estas aún son poco frecuentes y en muchos casos presentan debilidades metodológicas. La agenda de futuras investigaciones en esta área es necesaria y pertinente, especialmente en el caso de los Programas Tipo 2, para los cuales no se han realizado evaluaciones de impacto sin limitaciones metodológicas.

12. Las evaluaciones experimentales tienen la virtud de ofrecer la evidencia más robusta, en la medida en que, al ser asignado de manera aleatoria, el grupo de comparación constituye un contrafactual ideal. Además, en el caso de programas en los cuales hay un exceso de demanda, una evaluación experimental puede contribuir a que la administración del programa sea más transparente e imparcial. No obstante, implementar de manera adecuada una evaluación experimental impone grandes retos administrativos. Por ejemplo, un riesgo común que se corre en el caso de los programas con exceso de demanda es el de ofrecer servicios a individuos originalmente asignados al grupo de control, lo cual da como resultado la contaminación del experimento (véase, por ejemplo, Card, Ibararán y Villa, 2011). También hay limitaciones en el diseño experimental cuando se evalúan programas que tienen, como ingrediente fundamental, un proceso de selección de beneficiarios sobre la base de características que inciden sobre los resultados del programa. Al sustituir este proceso de selección por una asignación aleatoria, la evaluación experimental altera un aspecto esencial del programa que se quiere evaluar. En estos casos, el nivel en el que se realice el experimento debe ser elegido con especial cuidado. Es importante considerar este punto si se

realiza una evaluación experimental de los programas Tipo 2, en los que el proceso de selección y reclutamiento de jóvenes es un ingrediente fundamental.

13. Con respecto a las evaluaciones que usan la metodología de emparejamiento, es importante advertir que, en estos casos, los requerimientos en materia de calidad de los datos son especialmente altos si se quieren tener estrategias de identificación creíbles. Este punto resulta relevante dado que en la región se han realizado diversos esfuerzos por hacer evaluaciones de impacto usando técnicas de emparejamiento cuyos resultados, desafortunadamente, no resultan confiables debido a la calidad de los datos.

2.2. Evaluaciones informativas para el diseño de políticas

14. A la falta de suficiente evidencia sobre el impacto de estos programas se suma el hecho de que rara vez los resultados de las evaluaciones de impacto son utilizados para orientar al diseño de políticas. La decisión de continuar o rediseñar los programas con frecuencia sucede al margen de los resultados de la evaluación, como fue el caso de los programas Jóvenes en Acción de Colombia y Projoven de Perú. Una excepción notable se da en el caso de Juventud y Empleo en República Dominicana, cuyo proceso de evaluación y monitoreo está integrado a la administración del programa. Como resultado, los resultados de la evaluación retroalimentan las decisiones de diseño que toman los administradores. Un esquema similar es fuertemente recomendado para el resto de países de la región.

15. También se recomienda fuertemente hacer avances para que las evaluaciones incorporen un análisis de costo-efectividad, lo que les permitiría a los hacedores de políticas contrastar la efectividad de estos programas con la de estrategias alternativas. Esto requiere hacer esfuerzos para estimar los impactos de los programas a largo plazo, lo que impone retos importantes dada la creciente dificultad que enfrentan los encuestadores para ubicar a los jóvenes beneficiarios y al grupo de comparación con el paso del tiempo.

16. La mayoría de las evaluaciones realizadas en ALC están diseñadas para estimar impactos, pero no para identificar la combinación de servicios de capacitación o inserción que ofrece los mejores retornos. Esto quizás explique que en la región se sigan implementando dos modelos de programas en lugar de un modelo que combine los servicios más efectivos. Al respecto, vale la pena considerar la estrategia empleada por Martínez (2011) en la evaluación

de Juventud y Empleo de República Dominicana, en la cual se hace una asignación aleatoria de dos grupos diferenciados de tratamiento (con y sin capacitación técnica en aula) para identificar el impacto diferencial del componente de capacitación técnica en aula. El nuevo diseño del Programa Juventud y Empleo de República Dominicana, que prestará diversas combinaciones de servicios, representa un nuevo modelo de programa y ofrece la oportunidad de hacer esfuerzos de investigación similares. Algunas sugerencias se mencionan a continuación: i) aprovechar la asignación aleatoria del componente de formación en capacidades blandas para investigar su impacto de manera aislada constituiría una contribución especialmente importante, dada la importancia que en teoría pueden tener este tipo de intervenciones y la falta de evidencia empírica al respecto; ii) aislar el impacto de los servicios de intermediación también constituye una contribución importante, pues es probable que estos sean los únicos servicios costo-efectivos en las regiones apartadas con mercados laborales poco dinámicos; y iii) con respecto al componente de capacidades técnicas, es importante identificar si existe variación en el retorno según la ocupación, lo cual requeriría de una mejor recolección de datos sobre las ocupaciones que desempeñan los participantes tras completar el programa.

17. El que las evaluaciones sistemáticamente reporten resultados heterogéneos entre los diferentes grupos poblacionales deja preguntas sin resolver que son particularmente relevantes para el diseño de los programas. Una pregunta particularmente relevante es la causa del diferencial en el retorno en los diferentes grupos demográficos. Así, por ejemplo, si la diferencia en los impactos entre hombres y mujeres está explicada porque los cursos de capacitación están mejor ajustados a los procesos de aprendizaje de las mujeres, sería necesario tomar acciones para modificar la provisión de los servicios de formación de los hombres. Por el contrario, estas acciones serán innecesarias si la heterogeneidad en los impactos entre hombres y mujeres está explicada por un diferencial por género en la demanda laboral de las industrias más dinámicas.

18. El análisis de cómo los resultados de los programas se ven afectados por el contexto en el que se desarrollan también es esencial para el diseño de políticas. Las evaluaciones deben, por lo tanto, complementarse con un análisis sobre los factores económicos, legales e institucionales que inciden en el éxito de los programas.

19. Para contribuir al diseño de políticas, las evaluaciones de impacto también deben tener en consideración posibles efectos sobre los aspectos no laborales, por ejemplo, las tasas de embarazo entre adolescentes. Incorporar este tipo de análisis en la evaluación de Juventud y Empleo de República Dominicana permitió conocer nuevas dimensiones del programa. En este esfuerzo, sin embargo, no se debe perder de vista que el objetivo primordial de estos programa es la inserción laboral de los jóvenes.

20. No se ha investigado el efecto de estos programas sobre los no participantes en materia de desplazamiento. Resulta claro que si se diseñan políticas para ampliar el tamaño de estos programas, los efectos en materia de desplazamiento no deben ser ignorados. Attanasio y otros (2011) proponen explorar este tema con un diseño experimental en el cual la intensidad del tratamiento sea aleatoria. El estudio de Crépon y otros (2011), se basa en un experimento de esta naturaleza. Esta clase de diseño experimental implica, sin duda, la puesta en marcha de una evaluación de impacto ambiciosa, cuyo costo se justificaría en un escenario en el cual se busque ampliar la escala del programa de manera significativa. Este tipo de análisis experimental podría ser complementado con un estudio estructural orientado a identificar directamente efectos de equilibrio general que pueden surgir al ampliar la escala del programa, como, por ejemplo, una reducción en el retorno que brinda la capacitación.

VI. REFERENCIAS

- Aedo, Cristian, y Sergio Núñez. 2001. "The Impact of Training Policies in Latin America and the Caribbean: The Case of Programa Joven". *IADB Research Network Paper*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Attanasio, O., A. Kugler, y C. Meghir. 2008. "Training Disadvantaged Youth in Latin America: Evidence from a Randomized Trial". NBER Working Paper No 13931. Cambridge, Mass.: The National Bureau of Economic Research.
- . 2011. "Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial". *American Economic Journal: Applied Economics*. 3 (3): 188-220.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2004. *Good Jobs Wanted. Labor Markets in Latin America*. Economic and Social Progress Report. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 2011. "Strengthening Skills and Employability in Peru". Labor Skills Programmatic AAA Final Report No 61699-PE. Banco Mundial.
- Bassanini, A., A. Booth, G. Brunello, y otros 2005. "Workplace Training in Europe". IZA Discussion Paper No 1640. Institute for the Study of Labor.
- Bassi, M., M. Busso, S. Urzúa y J. Vargas. 2012. "Desconectados: habilidades, educación y empleo en América Latina". Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo
- Betcherman, G., K. Olivas, y A. Dar. 2004. "Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries". Social Protection Discussion Paper Series No 0402. Banco Mundial.
- Betcherman, G., M. Godfrey, S. Puerto, y otros 2007. "A Review of Interventions to Support Young Workers: Findings of the Youth Employment Inventory". Social Protection Discussion Paper No 0715. Banco Mundial.
- Bourguignon, F. 2010. "Toward an Evaluation of Evaluation Methods: A Commentary on the Experimental Approach in the Fields of Employment, Work, and Professional Training". *Journal of Development Effectiveness*. 2 (3).

- Brunello, G., y M. Schlotter. 2011. "Non Cognitive Skills and Personality Traits: Labour Market Relevance and their Development in Education & Training Systems". IZA Discussion Paper No 5743. Institute for the Study of Labor.
- Card, D., J. Kluve, y A. Weber. 2009. "Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-analysis". Working Paper No 0902. Labor and Welfare Analysis, The Austrian Center for Labor Economics and the Analysis of the Welfare State.
- Card, D., J. Kluve, y A. Weber. 2010. "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis". *Economic Journal*. 120 (548): 452-477.
- Card, D., P. Ibararán, y J.M. Villa. 2011. "Building in an Evaluation Component for Active Labor Market Programs: A Practitioners Guide". IDB Technical Notes No 311. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Card, D., P. Ibararán, F. Regalía, y otros 2011. "The Labor Market Impacts of Youth Training in the Dominican Republic". *Journal of Labor Economics*. 29 (2): 267-300.
- Carneiro, P., y J. Heckman. 2003. "Human Capital Policy". En: James J. Heckman y Alan B. Krueger, (Eds.). *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies*. Cambridge, Mass./Londres: The MIT Press.
- Chong, A., y J. Galdo. 2006. "Does the Quality of Training Programs Matter? Evidence from Bidding Processes Data". IDB Working Paper No 555. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cooper, R., A. Dawes, P. Gertler, y otros 2011. "Expertise on Evidence of Good Practices of Life Skills and Employability: Programs for High Risk Youth in Latin America". Study commissioned by the Jacobs Foundation. The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab.
- Crépon, B., E. Duflo, M. Gurgand, y otros 2011. "Do Labor Market Policies Have a Displacement Effect? Evidence from a Clustered Random Experiment". Documento de Trabajo. The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab.
- Cunha, F., y J. Heckman. 2010. "Investing in Our Young People". NBER Working Paper No 16201. Cambridge, Mass.: The National Bureau of Economic Research.
- Cunningham, W. 2009. "Unpacking Youth Unemployment in Latin America". Policy Research Working Paper No 5022. Banco Mundial.
- Cunningham, W., y J. Bustos Salvagno. 2011. "Youth Employment Transitions in Latin America". Policy Research Working Paper No 5521. Banco Mundial.

- Dar, Amit, y P.Z. Tzannatos. 1999. "Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations". Social Protection Discussion Paper No 9901. Banco Mundial.
- Dehejia, R., y S. Wahba. 2002. "Propensity Score Matching Methods for Nonexperimental Causal Studies". *The Review of Economics and Statistics*. 84 (1): 151-161.
- Departamento Nacional de Planeación. 2008. "Consultoría para la evaluación de impacto del Subprograma Jóvenes en Acción". Serie de Evaluación de Políticas Públicas No 9. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, DNP.
- Díaz, J.J., y M. Jaramillo. 2006. "An Evaluation of the Peruvian 'Youth Labor Training Program' PROJOVEN". Working Paper OVE/WP-10/06. Office of Evaluation and Oversight, OVE. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Duflo, E., R. Glennerster, y M. Kremer. 2006. "Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit". NBER Technical Working Paper No 333. Cambridge, Mass.: The National Bureau of Economic Research.
- Ellwood, D.T. 1982. "Teenage Unemployment: Permanent Scars or Temporary Blemishes". En: R.B. Freeman y D.A. Wise, (Eds.). *The Youth Labor Market Problem: Its Nature Causes and Consequences*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Fazio, Maria Victoria. 2011. "Programa Juventud y Empleo en República Dominicana. Análisis de la percepción de los empleadores acerca de las pasantías y de las perspectivas de inserción laboral en esas empresas". Nota Técnica No 240. Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gallart, María Antonia. 2008. *Competencias, productividad y crecimiento del empleo: el caso de América Latina*. Montevideo: Organización Internacional del Trabajo, OIT/Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, Cinterfor.
- Gregg, P. 2001. "The Impact of Youth Unemployment on Adult Employment in the NCDS". *Economic Journal*. 111 (475).
- Heckman, J. 2000. "Policies to Foster Human Capital". *Research in Economics*. 54 (1): 3-56.

- Heckman, J., H. Ichimura, y P. Todd. 1997. "Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme". *Review of Economic Studies*. 64 (4): 605-654.
- Heckman, J., R. LaLonde, y J. Smith. 1999. "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs". *Handbook of Labor Economics*. 3 (Chapter 31): 1865-2097.
- Heckman, J., J. Stixrud, y S. Urzúa. 2006. "The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior". *Journal of Labor Economics*. 24 (3): 411-482.
- Huneus, C., C. De Mendoza, y G. Rucci. 2012a. "Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos públicos para la capacitación de trabajadores en América Latina y el Caribe". Nota Técnica No 347. Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2012b. "El estado del arte de la capacitación de los trabajadores en América Latina y el Caribe". Nota Técnica No 346. Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ibarrarán, P., y D. Rosas-Shady. 2007. "Impact Evaluation of a Labor Training Program in Panama". Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeografiado.
- . 2009. "Evaluating the Impact of Job Training Programmes in Latin America: Evidence from IDB Funded Operations". *Journal of Development Effectiveness*. 1 (2): 195-216.
- Ibarrarán, P., L. Ripani, B. Taboada, J.M Villa 2012. "Life Skills, Employability and Training for Disadvantaged Youth: Evidence from a Randomized Evaluation Design". Documento mimeografiado.
- Kluve, J. 2006. "The Effectiveness of European Labor Market Policy". IZA Discussion Paper No 2018. Institute for the Study of Labor.
- Kuhn, P., y C. Weinberger. 2002. "Leadership Skills and Wages". IZA Discussion Paper No 482. Institute for the Study of Labor.
- LaLonde, R. 1986. "Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data". *The American Economic Review*. 76 (4): 604-620.
- . 1995. "The Promise of Public Sector-Sponsored Training Programs". *Journal of Economic Perspectives*. 9 (2): 149-168.

- Manpower. 2010. "Talent Shortage Survey Results". Manpower Group.
- Martínez, S. 2011. "Impact Evaluation of Juventud y Empleo". Banco Mundial. Documento mimeografiado.
- Massari, R. 2012. "La problemática laboral de los jóvenes en América Latina". Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeografiado.
- Mazza, J. 2012. "Fast Tracking Jobs: Advances and Next Steps for Labor Intermediation Services in Latin America and the Caribbean". Nota Técnica No 344. Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Montenegro, C., y C. Pagés. 2003. "Who Benefits from Labor Market Regulations? Chile 1960-1998". NBER Working Paper No 9850. Cambridge, Mass.: The National Bureau of Economic Research.
- Moura, C., K. Schaack, y R. Tippet, (Eds.). 2002. *Formación profesional en el cambio de siglo*. Montevideo: Organización Internacional del Trabajo, OIT/Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, Cinterfor.
- Mroz, T., y T. Savage. 2001. "The Long Term Effects of Youth Unemployment". *Journal of Human Resources*. 41 (2).
- Naciones Unidas. 2011. "World Population Prospects: The 2010 Revision". División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Naciones Unidas. CD-ROM Edition.
- Nordström Skans, O. 2011. "Scarring Effects of the First Labor Market Experience". IZA Discussion Paper No 5565. Institute for the Study of Labor.
- Organización Internacional del Trabajo. 2010. *Trabajo decente y juventud en América Latina 2010*. Lima: Organización Internacional del Trabajo, OIT/Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina, Prejal.
- Organización Mundial de la Salud. 2002. "World Report on Violence and Health". Ginebra: Organización Mundial de la Salud, OMS. Disponible en: http://whqlibdoc.who.int/publications/2002/9241545615_eng.pdf.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 2009. *Pisa 2009 Assessment Framework. Key Competencies in Reading, Mathematics and Science*. OECD Publishing. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/40/44455820.pdf>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 2011. *OECD Employment Outlook 2011*. OECD Publishing.
- Puentes, E., y S. Urzúa. 2010. “Un análisis del impacto de la capacitación sobre el desempeño en el mercado laboral”. IDB Technical Notes No 36498. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sianesi, B. 2003. “Swedish Active Labor Market Programmes in the 1990s: Overall Effectiveness and Differential Performance”. *Swedish Economic Policy Review*. 8 (2): 133-169.
- Smith, J., y P. Todd. 2003. “Does Matching Overcome LaLonde’s Critique of Nonexperimental Estimators?”. *Journal of Econometrics*. (125): 305-353.
- Smith, J., A. Whalley, y N. Wilcox. 2011. “Are Program Participants Good Evaluators?”. University of Michigan. Documento mimeografiado.
- Todd, P. 2011. “The Effectiveness of Interventions Aimed at Improving Women’s Employability and Quality of Work: A Critical Review of Impact Evaluation Results”. Working Paper Banco Mundial.

VII. ANEXO 1. INSUMOS DEL ESTUDIO

	Evaluación de impacto	Encuestas a beneficiarios del programa	Encuestas a empresarios	Encuestas a centros de capacitación	Entrevistas en profundidad a empresarios y funcionarios
Juventud y Empleo (República Dominicana)	Experimental (Ibarrarán y otros, 2011)	Línea de base, posprograma y encuesta para estudio cualitativo	Disponible (394 empresas)	Disponible (66 centros)	Disponible (16 empresas y 5 funcionarios)
Projovent (Perú)	No disponible	Sólo línea de base	Disponible (170 empresas)	Disponible	Disponible (9 empresas, 4 centros de entrenamiento y 7 funcionarios)
Jóvenes en Acción (Colombia)	Experimental (Attanasio, Kugler y Meghir, 2011)	Línea de base y posprograma	Disponible (686 empresas)	Disponible	No disponible
Procajovent (Panamá)	Experimento natural (Ibarrarán y Rosas-Shady, 2007)	Posprograma con información retrospectiva	No disponible	No disponible	No disponible
Bécate (México)	No disponible	Posprograma con información retrospectiva	No disponible	No aplica	Disponible (por vía telefónica) (6 empresas, 4 funcionarios y 3 instructores monitores)
Proempleo (Honduras)	No disponible	Posprograma con información retrospectiva	No disponible	No aplica	Disponible (14 empresas, 4 funcionarios y 3 representantes de asociaciones gremiales)

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Las encuestas a empresarios y a centros de capacitación y la encuesta a beneficiarios para el estudio cualitativo del Programa Juventud y Empleo de República Dominicana fueron realizadas por el grupo Gestión Moderna y financiadas por el Ministerio de Trabajo de ese país. Las encuestas a empresarios y centros de capacitación del Programa Projovent de Perú fueron realizadas por la Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ESAN) y financiadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú. Las encuestas a empresarios, a centros de capacitación y a beneficiarios del Programa Jóvenes en Acción de Colombia fueron realizadas por la Unión Temporal IFS-Econometría-SEI, con la financiación del Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Las entrevistas en profundidad fueron realizadas por los autores de este estudio.