



Nota Técnica Nº 8 “Evaluación de impacto Programa Jóvenes Bicentenario”

UNIDAD DE ESTUDIOS

I. Presentación

El programa Jóvenes Bicentenario surge el año 2008 con el objetivo de mejorar la empleabilidad de los jóvenes, conectándolos al desarrollo de trayectorias de capacitación que les permitan adquirir las destrezas necesarias para desempeñarse en el mundo del trabajo a partir del conocimiento de un oficio.

Este programa está dirigido a jóvenes entre 18 y 29 años que se encuentren en situación de vulnerabilidad, que posean educación básica completa y que no hayan completado estudios de educación superior.

El Programa Jóvenes Bicentenario está compuesto por las siguientes etapas: (i) inscripción; (ii) derivación a diagnóstico; (iii) entrevista de diagnóstico; (iv) capacitación; (v) práctica laboral e (vi) intermediación laboral.

Durante el período 2008-2010, el programa ha capacitado a aproximadamente 20.000 jóvenes provenientes de 13 regiones del país. A través del programa, los jóvenes han sido capacitados en un amplio número de cursos oficios y otros relacionados con empleabilidad, idiomas, alfabetización digital, entre otros.

En este marco, los actores involucrados en el diseño e implementación de este Programa, decidieron encargar la realización de una evaluación de impacto de Jóvenes Bicentenario, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y al Centro de Microdatos de la Universidad de Chile.

Dicha evaluación tomó como referencia la cohorte de beneficiarios del programa correspondientes al primer año de ejecución (2008). La evaluación se enfocó tanto en el proceso de implementación del Programa como en el impacto del mismo.

Cabe destacar la importancia que adquiere la presente evaluación como material que permite indagar en los resultados y aprendizajes generados a partir de la implementación del Programa Jóvenes Bicentenario, los cuales pueden ser de mucha utilidad para el diseño de nuevas líneas de intervención en materia de capacitación laboral para jóvenes.

A continuación se presenta una breve síntesis de la evaluación. Dicha síntesis entrega los antecedentes en los que se enmarca el estudio y una descripción de sus principales resultados.

II. Antecedentes del Estudio

La evaluación pretende, mediante la comparación entre los resultados de jóvenes participantes¹ y jóvenes de iguales características que no participaron del programa Jóvenes Bicentenario, determinar si éste consiguió su objetivo de mejorar la empleabilidad de los beneficiarios, lo que se debería traducir en un aumento en la inserción laboral.

En relación a la estrategia metodológica, se utilizaron bases de datos provenientes de una encuesta panel. Ésta encuesta incluye hasta la fecha con dos rondas de encuestas: línea de base y de seguimiento. La primera consta de 2983 observaciones, (1991 tratados y 992 controles), y

¹ El presente informe analizará el impacto para los beneficiarios de la primera cohorte del programa (año 2008) únicamente desde una perspectiva de empleo, ingresos y horas trabajadas.

se realizó entre Abril y Junio de 2009. La segunda tiene 2664 observaciones, (1797 tratados y 864 controles) y se aplicó entre Octubre y Diciembre de 2009.

La categorización entre tratados y controles se basa en un proceso de selección, según el cual uno de cada diez individuos registrados en las listas de inscritos del Programa, es excluido aleatoriamente sin su conocimiento. Esto permite evaluar el impacto del programa, de acuerdo a la intención de tratamiento, mediante la comparación directa entre los promedios de las variables de resultado para tratados y controles. Posteriormente, para evaluar el impacto en el subgrupo de tratados que completaron el programa (tratados “completos”) se recurre a la identificación de potenciales controles, utilizando la metodología de pareo (matching) por propensity score.

III. 2. Resultados de la investigación

A continuación se exponen los principales resultados de la evaluación, en base a la aplicación de encuestas en la muestra previamente señalada.

➤ **Evaluación de la implementación del programa**

1. *Focalización del programa.* Presenta un muy buen cumplimiento, ya que sólo se registra un 2,3% de los beneficiarios de capacitación fuera del rango de edad estipulado y un 1,8% sin la escolaridad exigida. Por otro lado, un 96% de los capacitados cumplía con ambos requisitos de entrada y sólo seis individuos (0,1%) no tenían ni la edad ni el nivel de escolaridad requerido para participar en el programa.

2. *Valoración del programa.* La inscripción online se considera fácil o muy fácil por casi la totalidad de los encuestados (91%), lo cual parece confirmar que fue un acierto utilizar por primera vez esta modalidad de inscripción con un grupo más familiarizado con las tecnologías de la información.

En cuanto al componente diagnóstico, se valora positivamente tanto la capacidad como la disposición del orientador responsable del diagnóstico en la OTEC. Sólo un 9,1% y un 6,3% consideran mala o muy mala su capacidad y su disposición.

Respecto a la capacitación, un 77% de los jóvenes se declara satisfecho o muy satisfecho con el curso ofrecido en el diagnóstico. Dicho grado de satisfacción aumenta conforme el curso ofrecido respetaba en mayor medida las preferencias expresadas. Esto parece confirmar el acierto de establecer itinerarios personalizados que buscan el mejor encaje entre los resultados objetivos del diagnóstico, los intereses de los participantes y los núcleos de desarrollo productivo regional.

Del mismo modo, los niveles de satisfacción respecto a los responsables de la capacitación son altos. Casi un 92% de los encuestados afirma que los relatores tenían una capacidad alta o muy alta. Igualmente, más de un 95% declaran que su disposición era buena o muy buena.

Los subsidios también tienen una valoración positiva, de manera que sólo un 10% de los encuestados los considera inadecuados o muy inadecuados. No obstante, llama la atención que, un 18% de los participantes encuestados declara no haberlos recibido, pese a que la entrega de subsidios era un beneficio universal para los participantes del programa.

Por otro lado, la infraestructura de las aulas tiene una valoración regular, ya que un 20% la considera inadecuada.

Los participantes que participaron del componente práctica laboral se declaran medianamente conformes. En este contexto, uno de cada cinco encuestados afirma estar insatisfecho o muy insatisfecho con la práctica a la que ingresó. Además, existe un 36% de encuestados que declara no estar satisfecho con el rol desempeñado por el tutor, lo cual amerita una revisión del desempeño de las personas que realizaban este rol.

Un 42% de los encuestados considera poco o nada útil lo aprendido en el programa en su primer empleo tras desvincularse de éste. Para aquellos encuestados que declararon recibir ayuda para buscar el primer empleo tras el programa, el porcentaje disminuye a un 33% respectivamente. Esto confirma la pertinencia y relevancia del proceso de intermediación laboral respecto a la inserción de los jóvenes egresados del programa en puestos de trabajo vinculados al área en que fueron capacitados.

Finalmente, la valoración global del programa resulta heterogénea, puesto que un 70% de los jóvenes encuestados lo considera bueno o muy bueno y un 30% malo o muy malo. Esto podría estar relacionado con el cumplimiento de expectativas, ya que existe un 39% de personas

que considera que el programa no cumplió sus expectativas de ingreso a éste. Del mismo modo, un 39% de los participantes valora como inadecuados o muy inadecuados los tiempos de espera durante el programa. El grado de satisfacción global es menor al de las etapas de diagnóstico y capacitación por separado. Esta menor valoración podría estar explicada en parte por la insatisfacción con la inserción laboral al finalizar la formación.

3. Deserción durante etapas y en las transiciones entre etapas del programa. La tasa de entrada a la etapa de capacitación es de un 84%, mientras en la etapa de práctica laboral es de un 74%. Las tasas de deserción en dichas etapas son del 16% y 5%, respectivamente.

Las tasas de salida del programa entre las distintas etapas resultan mayores. De los individuos que completan el diagnóstico, se estima que un 84% ingresa a la capacitación. Un 74% de los encuestados que completan la capacitación pasa a la práctica laboral. Entre los motivos aducidos con mayor frecuencia para abandonar el programa está el haber encontrado empleo y empezar estudios, siendo éstas consideradas salidas exitosas. En su conjunto, un 21,5% de la deserción podría considerarse como salida exitosa del programa. Sin embargo, el principal motivo reportado de salida del programa tras el diagnóstico es no haber sido llamado a la siguiente etapa (40% de respuestas entre los participantes que no entran en la capacitación). Igualmente, un 43% de los desertores tras completar la capacitación no asistió a una práctica, porque no se la ofrecieron. La no convocatoria a etapas posteriores es esperable, por los cupos decrecientes para las etapas sucesivas del programa, pero apunta implícitamente a una entrega insuficiente de información a los participantes.

4. Análisis de implementación desde una óptica regional. Existe una considerable diferencia en las tasas de entrada y deserción en las etapas de capacitación y práctica laboral, según la región de implementación del programa. Existe igualmente una importante heterogeneidad en los tiempos de espera entre regiones, de manera que en algunas (III, V, VI) son más del doble que en otras (IV, XIV). Esto no puede ser explicado únicamente por una mayor complejidad en la gestión regional, ya que las diferencias se dan incluso entre regiones con un número similar de beneficiarios, y parecen influir en la mayor o menor salida de los participantes entre etapas.

5. Primer empleo tras el programa. El 60% de los encuestados considera que su primer empleo tras

salir del programa no está relacionado con los contenidos de la capacitación y sólo el 40% considera que lo aprendido en el programa le fue útil en dicho empleo. Para aquellos encuestados que se beneficiaron del componente de intermediación laboral, los porcentajes son del 34% y 57%, respectivamente. Ello confirma la pertinencia de este componente para favorecer una buena inserción laboral de los participantes. En cualquier caso, existe margen de mejora en la implementación de este componente, que benefició a un 18% de los participantes que entraron en la etapa de capacitación. Según la encuesta de seguimiento, sólo uno de cada seis participantes recibió ayuda para buscar empleo al finalizar la completar/abandonar la etapa de capacitación o práctica laboral. Además, de éstos un 55% aceptó el empleo que le fue ofrecido. En cualquier caso, estos resultados del componente de intermediación deben ser contemplados teniendo en cuenta el contexto de crisis económica del año 2009.

➤ **Evaluación de impacto del programa**

1. Resultados en empleo, ingreso y horas trabajadas. Desde un análisis de intención de tratamiento, el programa no se observa un impacto visible del programa en las variables más relevantes para las que fue concebido. Ello no significa que el programa no tiene impacto en absoluto, dado que sólo un 16% de los tratados encuestados completó el programa. Esto se produce porque el análisis por intención de tratamiento (ITT) mide el impacto que tiene la intención de participar en un programa. Si, en la práctica, esto se traduce en un elevado nivel de compleción del tratamiento, se puede inferir que el ITT mide efectivamente el impacto. Sin embargo, para el programa Jóvenes Bicentenario este supuesto no se cumple, ya que es una minoría la que completa el tratamiento.

Dado lo anterior, los resultados presentados indican que la mera inscripción en el programa no se traduce en una mejor inserción en el mercado laboral. Por este motivo se debe analizar si hay diferencias significativas en empleo, ingresos y horas trabajadas entre los tratados que sí completaron el programa y los controles.

Al observar los resultados incluyendo sólo al grupo de tratados “completos”, el programa tiene un impacto estadísticamente significativo en la disminución de la inactividad laboral y en el aumento del empleo. Al considerar como tratados únicamente a los beneficiarios que completaron todas las etapas del programa (diagnóstico-

capacitación-práctica) y excluyendo a los controles que aparecen en los registros de capacitados, se aprecia una tasa de empleo significativamente mayor para los tratados “completos” (en promedio 13 puntos porcentuales más respecto a los controles).

Igualmente, los beneficiarios que completaron todo el programa tienen tasas de inactividad 9 puntos porcentuales menores que sus respectivos controles varios meses después de su egreso del programa, siendo las diferencias estadísticamente significativas. El aspecto más positivo del impacto en inactividad laboral es que esta reducción se traduce en mayores niveles de ocupación y no en una mayor cesantía. Sobre este último punto la evidencia entregada es robusta, si se considera que el mayor nivel de ocupación registrado a partir del mes de Junio se mantiene hasta el mes de Octubre, estando la diferencia promedio en el rango de 11-17 puntos porcentuales según el mes. A partir de este hecho es posible interpretar que, a nivel agregado, el programa es capaz de fomentar una movilidad laboral virtuosa de los jóvenes que reciben la intervención completa del programa, al lograr insertar laboralmente a jóvenes previamente desvinculados del mercado del trabajo.

Junto con lo anterior, se destaca que para los últimos meses con información disponible, aun cuando no se observa ningún impacto significativo como en las variables de condición de actividad laboral, los tratados “completos” muestran ingresos superiores a sus controles transcurridos unos meses de su salida del programa.

Debe dejarse constancia que -para efectos de este análisis- el grupo de tratados que completa el programa difiere sistemáticamente en sus características observables del grupo de control. En efecto, quienes completan el programa provienen de hogares más pobres, pero cuentan con una ligeramente mayor dotación de capital humano.

2. Caracterización de los participantes que terminan el programa. Quienes presentan mayor probabilidad de completar el programa son mujeres, individuos con menor experiencia laboral previa, con menos recursos en el hogar y mayor edad. Al agregar todas estas características individuales, es posible indicar que en general los beneficiarios con características más vulnerables son quienes completan el programa. A partir de esto se podría inferir que una forma de mejorar la tasa de retención del programa podría ser mediante ajustes en los criterios de focalización, de manera que el programa esté dirigido a jóvenes más vulnerables que cumplan con características similares a quienes lo finalizan en esta cohorte. Lo anterior

podría reforzar los resultados de impacto del programa a nivel agregado, aumentando la rentabilidad social de esta iniciativa.

IV. 3. Conclusiones

En primer lugar, a partir de los resultados, es posible afirmar que el programa tiene impacto en la reducción de la inactividad laboral y en el aumento de la inserción laboral de jóvenes vulnerables que completaron todas las etapas del programa.

Junto con lo anterior, es razonable esperar una mejora en los contenidos e implementación del programa para las dos cohortes posteriores de participantes (2009-2010), por lo cual los impactos positivos que se han observado pueden ser considerados como una cota inferior del efecto del programa para los beneficiarios de los años 2009 y 2010.

Además de la mera mejora por efecto aprendizaje y ganancias de experiencia en la implementación existen varios argumentos que permiten respaldar que el programa podría haber mejorado en los dos años siguientes. Primero, el componente de tutorías sociolaborales, que para la cohorte 2008 sólo estuvo disponible en la Región Metropolitana, se extiende a las otras dos regiones con más beneficiarios (Valparaíso y Bío Bío)². Segundo, se implementa un sistema de información para el programa que agiliza la gestión operativa del mismo y se crea una Red de Empleadores que genera vínculos con el sector empresarial para conocer cuáles son las competencias demandadas por el mercado laboral e identificar si existe una oferta de capacitación que las entregue. Tercero, se realiza un esfuerzo por ofrecer más horas de capacitación a los participantes.

Por otro lado, a partir de las afirmaciones de los beneficiarios del programa parece desprenderse que los problemas de gestión son un factor importante que influye en las demoras y desigual calidad de los capacitadores, ya que, por ejemplo, un 40% de quienes no participaron en la capacitación, tras haber completado el diagnóstico, declara que fue debido a que no fue contactado por el programa.

Otros nudos críticos se relacionan con los problemas que tienen los participantes para su inserción

² Finalmente, debido a demoras y trabas en la tramitación de Convenio con la Fundación para la superación de la pobreza, en los años 2009-2010 no se ejecutó el componente Tutorías.

laboral tras completar o abandonar las etapas formativas del programa. Sólo un 40% afirma que el primer trabajo tras salir del programa estaba relacionado con lo aprendido.

A partir de la evaluación realizada surgen una serie de recomendaciones tendientes a ampliar el estudio del impacto del programa a otras dimensiones relevantes como calidad del empleo (firma de contratos y derechos laborales), hábitos de salud y perspectivas de vida. Relacionado con lo anterior, también sería aconsejable realizar un análisis del impacto de otros componentes del programa como las tutorías aplicadas en la Región Metropolitana a participantes de perfil más vulnerable.

Asimismo, dado que se cuenta con información laboral para pocos meses tras la salida del programa de los beneficiarios, sería aconsejable levantar una tercera ronda de encuestas, lo que permitiría contar con datos para un año y medio para los egresados y testear la robustez de los hallazgos.

Junto con lo anterior, resulta pertinente indagar respecto a la existencia de heterogeneidad en el impacto por motivos de género, tramos de edad y/o área geográfica. Esto es, identificar si el programa ha producido efectos diferenciados por género, tramos de edad, nivel educacional y áreas geográficas, de manera de identificar sobre quienes impacta en mayor magnitud el programa

Finalmente, una evaluación completa del programa desde una perspectiva de política pública exige comparar los beneficios para la sociedad que se derivan del programa con los costos en que se incurre para alcanzarlos. Sólo considerando explícitamente el costo de oportunidad de los recursos públicos, se puede tomar una decisión informada respecto a materias de diseño e implementación de este y otros programas de capacitación laboral.

La presente Nota Técnica fue elaborada Andrea Lizama profesional de la Unidad de Estudios de SENCE.