



Nota Técnica N° 6 / Junio 2010

Evaluaciones de impacto de los Programas de Empleo y Empleabilidad.

UNIDAD DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO • SUB UNIDAD DE ESTUDIOS

1. Presentación

Uno de las más importantes novedades que presentan las políticas públicas en la última década es la posibilidad de ser evaluadas por su impacto.

Esta evaluación aplica una metodología orientada a medir el impacto comparando los resultados, en variables claves, de beneficiarios/as del programa con la situación y evolución de esas variables en personas no beneficiarias de él. En efecto, desde que James J. Heckman obtuvo el año. 2000 el Premio Nobel de Economía, por desarrollar teorías y métodos de análisis de datos estadísticos, que actualmente son utilizados ampliamente para estudiar comportamientos individuales en economía, así como también en otras ciencias sociales, se ha consolidado una determinada metodología para medir el impacto de las políticas públicas o de determinados programas públicos. Por cierto, muchos programas de empleo impulsados por el Estado han estado sujetos a evaluaciones de este tipo.

A partir de ese momento el desarrollo de las evaluaciones de impacto ha definido un principio metodológico básico, a saber, se evalúa el cambio en las condiciones de los beneficiarios, debidamente cuantificados, y se compara con los cambios ocurridos en otro grupo de personas, no beneficiarios del programa o de la política, pero de características similares a ellos, es decir lo que habitualmente se denomina el grupo de control.

La diferencia observada entre los primeros y los segundos, en las variables definidas como relevantes, es el impacto que se atribuye al programa. En el caso de las evaluaciones de impacto en materia de empleo, normalmente ellas han estado dirigidas a medir el impacto real de los respectivos programas gubernamentales en las

condiciones de empleabilidad y/o a medir los cambios en las remuneraciones si es que se tratase de trabajadores con empleo.

En el caso de Chile, la Dirección de Presupuestos de la Nación (DIPRES) no sólo ha integrado plenamente las evaluaciones de impacto dentro del procedimiento de control y evaluación de la gestión y los recursos públicos, si no que además, año a año, ellas son parte de los protocolos entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso Nacional, que se acuerdan de modo complementario a la Ley de Presupuestos.

2. Un problema a resolver: ¿Es válida esta metodología para evaluar el impacto en el ámbito del empleo?

En el transcurso de los últimos años se ha desarrollado múltiples evaluaciones de impacto siguiendo los criterios básicos que impone la metodología desarrollada a la luz de los trabajos de Heckman, con algunas variaciones menores al respecto.

En el caso del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), institución del Estado de Chile que, operando jurídicamente como servicio autónomo y funcionalmente descentralizado, es responsable de los programas gubernamentales de empleo y de empleabilidad, se han desarrollado, también en torno a estos criterios, evaluaciones de impacto en distintos programas tales como el Programa Nacional de Becas y el Programa Especial de Jóvenes (en dos oportunidades), o el de financiamiento de la capacitación a través de la franquicia tributaria.

En todos los casos, los criterios metodológicos básicos se han mantenido dentro de los mismos

principios ordenadores, vale decir determinar el impacto en los beneficiarios sobre la base de la comparación de la situación de ellos con un grupo de control, en variables que se consideran claves o fundamentales comparar; entendiéndose para estos efectos como grupo de control un grupo de personas de características similares a los beneficiarios, pero que no hayan accedido al programa en cuestión. Es decir, lo que se evalúa es la mejoría de los beneficiarios atribuible, exclusivamente, al programa público en estudio.

La pregunta que inevitablemente surge es si esa metodología, plenamente válida para instituciones y programas que son responsables de beneficiarios o segmentos particulares de población, **¿es aplicable a un programa cuya pretensión es tener un efecto neto en el mercado del trabajo, medido agregadamente?** Ello resulta de capital importancia dilucidar para estos programas y, por extensión para el SENCE.

3. Potenciales efectos de los programas en el empleo global.

Para poder contestar la interrogante ANTES planteada resulta fundamental entender la lógica sobre la cual programas y SENCE se mueven para poder realizar adecuadamente las evaluaciones de impacto que permitan sopesar adecuadamente el real efecto de los programas públicos que ejecuta.

Ello implica entender la lógica que se constituye en el marco referencial de un servicio de esta naturaleza. Es verdad que en esa racionalidad se imbrican dimensiones y disciplinas diversas, tales como la economía, el derecho, en particular el administrativo, y la gestión, entre otras. Pero, sin duda el beneficio social de los recursos públicos utilizados debe ser la vara que permita evaluar efectivamente la utilidad de esos programas y compararlos con sus costos. Y ellos nos vinculan directamente al mercado del trabajo, o en un sentido más amplio, a los mercados del trabajo que operan en el país, en tanto ellos pudiesen ser segmentados, fundamentalmente por razones territoriales.

En esta óptica, en primer lugar surge la diferenciación entre el rol económico administrativo y la función que administrativamente corresponde a SENCE. La primera, lo transforma, por defecto en “la” institución pública, a cargo de los temas de empleo; la segunda, más allá del nombre, lo limita a un aspecto particular de intervención en el mercado del trabajo, el de empleabilidad de los

trabajadores. Ello lleva a una función singular y variada por la dinámica que estos conceptos adquieren cuando se transforman en variables operacionales al confrontarse en la realidad.

En efecto, empleo, desempleo y empleabilidad, temas centrales definidos por la ley para el SENCE, se entrecruzan en la dinámica propia del mercado del trabajo.

La operatoria básica del mercado del trabajo, en general, es la existencia de empresas que demandan trabajo y trabajadores que ofrecen trabajar a la remuneración vigente en el mercado. En ese contexto hay dos categorías que resultan relevantes, la capacidad de los trabajadores para desempeñarse adecuadamente en los trabajos que requieren las empresas, y la cantidad de trabajos existentes respecto del total de personas dispuestas a trabajar.

A partir de esta lógica es donde surgen las explicaciones que permiten entender dos de los fenómenos socioeconómicos más significativos y de mayor impacto en la vida de las personas a saber, el desempleo y las remuneraciones, temas que son la preocupación, aunque indirecta en algunos casos, de SENCE.

De allí que sólo una adecuada comprensión de ellos, permitirán comprender el sentido de las evaluaciones de impacto en estas materias.

3.1 El desempleo

El desempleo se encuentra definido como la existencia de trabajadores que buscan emplearse y no encuentran un puesto de trabajo. En términos económicos es una situación en que los oferentes de trabajo (es decir los trabajadores) no encuentran demanda suficiente para ella, a los salarios vigentes. Es decir existe un exceso de oferta de trabajo o un déficit de demanda.

“Para entender este déficit de demanda es necesario entender que ello puede originarse en una expansión de la oferta de trabajo, es decir en un aumento en el número de trabajadores que buscan empleo, en una disminución de la demanda, o en términos más dinámicos en que el crecimiento de la masa de trabajadores disponibles para trabajar es mayor que el crecimiento de la demanda de trabajadores que realizan las empresas”.¹

¹ SENCE. Nota Técnica N° 8. Septiembre 2008

En teoría económica se entiende que el desempleo se genera por cinco tipos de razones.

Desempleo Cíclico: Es el desempleo que se vincula al ciclo económico, y en particular es aquel desempleo atribuible a lo que normalmente se conoce como "la parte de abajo del ciclo económico". La recuperación de las tasas de empleo son difíciles y normalmente toma años acercarlas a los niveles previos a la crisis, y desde los años 80 se observa una tendencia mundial, a que no recuperen los niveles previos a ellas.

Desempleo Estacional: Se refiere a aquel desempleo atribuible a ciertas temporadas del año, que pueden ser distintas de lugar en lugar, y que tienen un alto nivel relativo de ocupación en actividades que varían en ciertas temporadas del año. Es el caso de las actividades agrícolas y, en menor medida, de algunas obras públicas y actividades de la construcción.

Desempleo Friccional: Es aquel tipo de desempleo atribuible a los tiempos normales que demora en encontrar trabajo un trabajador, y normalmente se origina en los cambios de ocupación y/o alguien que busca trabajo por primera vez, es decir alguien que se incorpora al mercado laboral.

Desempleo Estructural: Se denomina al tipo de desempleo que se asocia a dificultades estructurales de la economía para absorberlo. Este concepto tiene dos dimensiones asociadas cada una a causas diferentes que lo originan:

a) la que se origina por las diferencias entre las competencias requeridas por las empresas a los trabajadores y las que ellos efectivamente tienen, es decir hay desempleo a pesar que existen puestos de trabajo vacantes, porque los requerimientos de las empresas no han sido debidamente incorporados en el sistema educativo y en la formación post educativa (sea de educación superior o del sistema de capacitación).

b) aquella que se origina porque la tasa de crecimiento promedio de la economía es, en general menor que la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, situación que se mantiene sostenidamente en el tiempo. En el origen de este desempleo se encuentran las tasas de crecimiento económico relativamente bajas, en combinación con altas tasas de crecimiento demográfico, o más precisamente con altas tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo; o en un tipo de crecimiento de la economía relativamente "ahorradora" de mano de obra.

A esto debe agregarse la idea que normalmente la demanda de trabajo que realizan las empresas es una demanda derivada de la demanda agregada de la economía, por tanto insuficiencias o restricciones de demanda agregada están, inevitablemente asociadas a una mayor tasa de desempleo. Y si bien también existen otras causas que originan desempleo, como se acaba de ver, por lo general ella es la causa principal del flagelo que comentamos.

3.2 La empleabilidad

El tema del desempleo estructural originado en las diferencias de competencias demandadas con las ofertadas en el mercado laboral, da origen a otro concepto fundamental, sobre todo en el quehacer de SENCE, cual es la empleabilidad.

En efecto, la empleabilidad tiene que ver con las capacidades y posibilidades de los trabajadores para encontrar trabajo. Por tanto está íntimamente asociada al conjunto de habilidades y competencias de que dispone ese trabajador en particular, y más en general el conjunto de habilidades y competencias de que disponen un grupo determinado de trabajadores o todos ellos en general. Aumentar la empleabilidad significa mejorar las condiciones de los trabajadores para encontrar, acceder y/o mantener un empleo. Un trabajador que dispone de mayores competencias y habilidades, ya sean generales o específicas, tiene mayor facilidad para encontrar empleo si está desocupado, y mayor facilidad para mantenerlo e incluso mejorar sus remuneraciones en una empresa.

El tema de las competencias laborales, así comprendido está entonces asociado tanto a la disminución del desempleo originado en esta causa, como a la disminución de la pobreza, en tanto se ataca las causas de que determinados grupos estén casi crónicamente marginados del mercado del trabajo por falta de las competencias mínimas para efectuar determinados quehaceres. Entre estos grupos se encuentran segmentos que viven una situación de vulnerabilidad tales como jóvenes o mujeres de escasos recursos y menor calificación, entre otros.

Por otro lado empresas más competitivas, y por ende con mayor capacidad de crecer en el mercado o de incursionar en nuevos mercados, expandir y diversificar líneas de producción, etc. incrementan la demanda de trabajo y contribuyen a generar nuevos puestos de trabajo.

Es en esas circunstancias donde la calificación de los trabajadores adquiere especial relieve. Así, por ejemplo, mano de obra con un nivel de competencias laborales mayores, con educación completa, infoalfabetizada, y/o con formación técnica o profesional, tiene mayores posibilidades que sus pares no calificados de encontrar trabajo y perdurar en él. Del mismo modo existe una suerte de efecto colateral cual es que los empleos que encuentren los trabajadores sean de mayor calidad y con mejores remuneraciones, en tanto tienen mayores niveles de productividad y por ende, contribuyen mayormente a la competitividad de las empresas.

Singular importancia, en este sentido, puede adquirir, la capacitación en materias asociadas al desarrollo y la incorporación de tecnología moderna, no solo en la dirección del desarrollo del país, si no también de la generación de empleos de mayor productividad y, por ende de mejores remuneraciones con la consecuente mejoría en materias distributivas.

Desde el punto de vista agregado, además debe considerarse que estas capacitaciones son imprescindibles, no sólo para los segmentos de trabajadores potenciales con mayores dificultades de acceso al mercado laboral, si no también para el conjunto de trabajadores, incluso de modo independiente a su calificación y al financiamiento de ella, ya que:

a) Por mucho que desarrollemos la educación cada vez será mayor la brecha entre educación formal y conocimiento disponible, y también la brecha entre la educación formal y el conocimiento aplicado en los procesos productivos²; Ello significa que la educación a lo largo de la vida será una cuestión que cobrará una importancia capital, la que deberá materializarse a través de capacitación permanente del trabajador.

b) En la medida que las empresas introduzcan este desarrollo tecnológico en los procesos productivos, el desajuste entre el mercado del trabajo y el sistema educacional asociado a la brecha entre conocimientos y desarrollo tecnológico, derivará en una aceleración en la obsolescencia de las competencias laborales, lo que requerirá de

² Para hacerse una idea solamente, piénsese que sólo la actualización del nuevo conocimiento disponible entre una enorme masa de profesores para que, a su vez, puedan transmitirlo en las aulas, es más lenta que la velocidad a la que se estima que se crea conocimiento.

mecanismos para proveer la calificación que el mercado demandará.

4. Efectos no considerados de las evaluaciones de impacto.

Por lo tanto, es de la máxima relevancia, diferenciar la naturaleza de los programas que ejecuta una institución como SENCE. En efecto es posible diferenciar, desde esta óptica entre dos tipos de de programa: de una parte los programas de empleo y los de empleabilidad que buscan afectar el nivel de desempleo estructural de la economía, de otra los programas de empleabilidad que sólo buscan disminuir ciertas discriminaciones o vulnerabilidades que afectan a segmentos específicos tales como mujeres, jóvenes, discapacitados u otros.

4.1 Programas que sólo buscan equiparar condiciones de la fuerza de trabajo.

En este caso las evaluaciones, más allá que provoquen ciertos efectos colaterales en otros segmentos de la fuerza de trabajo, pareciese adecuado mantener el mismo tipo de evaluaciones de impacto que hasta aquí se han realizado.

El único caso en que ello no sería recomendable es si este tipo de actividades de capacitación alcanzaran magnitudes muy importantes en proporción a la fuerza de trabajo, pues podrían afectar los resultados no solo de los beneficiarios si no también de los grupos de control³.

En ese caso las estimaciones podrían perder precisión y hasta sentido ya que, al menos en la metodología de las regresiones múltiples con que se comparan los resultados⁴ entre beneficiarios y no beneficiarios, pudiesen presentarse casos de multicolinealidad o de heterocedasticidad.

En el caso de la multicolinealidad, eso quiere decir que las variables explicativas o independientes del modelo, en una correlación múltiple, muestran una fuerte correlación entre ellas, esto es una situación en que una variable explica, aunque sea parcialmente a otra u otras de esas variables independientes

³ Por ejemplo por mayor demora en los tiempos de encontrar trabajo

⁴ Que es la metodología que sugiere la DIPRES.

En el caso de heterocedasticidad, estamos diciendo que los residuos de una correlación múltiple, es decir la parte no explicada por las variables independientes, no tienen un comportamiento aleatorio si no sistemático, con lo cual los estimadores pierden eficiencia pues dejan de tener varianza mínima.

4.2 Programas que buscan atacar el desempleo

En este caso pareciera que a lo menos pudiesen considerarse dos efectos adicionales:

Evaluaciones de Impacto: efectos empleo

Como ya se señaló, las evaluaciones de impacto que normalmente se han realizado hasta acá han medido el impacto en el grupo de beneficiarios, sin embargo la tesis central de esta Nota Técnica es afirmar que si bien ello es adecuado desde una mirada sectorial, no lo es desde la perspectiva del empleo agregado.

En efecto, pongámoslo de la siguiente manera, desde la perspectiva de un órgano como el SERNAM es tremendamente adecuado medir el impacto de la capacitación en grupos específicos de mujeres. De igual manera, para el INJUV puede ser muy correcto medir el impacto en grupos específicos de jóvenes que hayan pasado por programas de capacitación realizados con recursos públicos.

Sin embargo desde la perspectiva agregada del empleo, cual es la perspectiva del SENCE, es necesario formularse una pregunta adicional para dar por pertinentes estas evaluaciones y ella tiene que ver con un potencial efecto sustitución que se da en el mercado del trabajo entre trabajadores recién capacitados y “antiguos”.

Uno de los elementos centrales de la teoría económica dice relación con la existencia de un efecto sustitución tanto en los mercados de bienes y servicios como en los de factores productivos, ante el cambio en los precios relativos y/o en las productividades relativas de estos factores⁵.

⁵ Considérese que en la teoría económica neoclásica, esto se viene trabajando desde que se planteó, hace más de medio siglo, la idea de la demanda compensada tanto por Hicks como por Slutsky, más allá que las soluciones propuestas por ambos difieran en, si la recta de presupuestos, que refleja la nueva relación de precios, debe pasar por el punto de equilibrio original del consumidor o por la curva de utilidad original, con el fin

Desde ese punto de vista cabe considerar si la presencia de un contingente de nuevos trabajadores hábiles para trabajar puede significar un efecto negativo directo, cual es que desplaza trabajadores ya instalados como trabajadores en puestos de trabajo o en condiciones de ocuparlos. Si este fuese el caso sería necesario realizar una estimación de la magnitud que ello alcanza y por ende considerar ese impacto negativo con el eventual impacto positivo para medir el impacto agregado efectivo y no sólo por el impacto en beneficiarios.

Es decir, es necesario saber si la capacitación de nuevos contingentes de trabajadores, por ejemplo jóvenes y mujeres, tiene un impacto agregado en el desempleo o es simplemente desplazamiento de hombres por mujeres o de mayores por jóvenes.

Evaluaciones de Impacto: efectos salarios

Luego es necesario realizar una segunda mirada al impacto agregado, que ya no tiene que ver con volumen de ocupación sino con la masa total de salarios pagados en la economía.

En efecto, hasta acá tampoco se han realizado evaluaciones que midan si el total de capacitaciones financiadas con cargo a recursos públicos tienen un impacto real en la oferta total de trabajo, o lo que es lo mismo en la cantidad total de trabajadores en el mercado y si esto impacta en las remuneraciones reales.

La teoría económica nos dice que si aumentamos la oferta, en cualquier mercado, ello debe traducirse en una disminución del precio, que en este caso es el salario., cosa que hasta acá no ha sido evaluada.

3. Conclusiones

Resulta conveniente introducir estos temas en el diálogo institucional y público sobre la forma de elaboración y aplicación de este tipo de instrumento en servicios como el SENCE.

Ya sea que las evaluaciones de impacto, se realicen por medio de las regresiones econométricas o por medio del denominado propensity score matching, se hace imprescindible realizar una nueva evaluación de la forma, valga la redundancia, como se realizan las evaluaciones de impacto cuando ellas pueden alcanzar magnitudes

de diferenciar entre el efecto ingreso y el efecto sustitución.

que pudiesen afectar el conjunto del mercado del trabajo.

Si bien es improbable a escala nacional, que los programas de capacitación afecten al total del mercado laboral, por su magnitud, ello no es despreciable como posibilidad en determinados mercados regionales del trabajo, en particular cuando se aplican más masivamente en casos de emergencia

Los riesgos asociados a perseverar en la forma de realización de estas evaluaciones son tener estimaciones poco precisas, sobreestimar los impactos positivos de los programas, o calcular una rentabilidad social mayor que la que realmente tienen, entre otras consecuencias.

Un debate abierto sobre estos temas puede potenciar la posibilidad de superar este tipo de dificultades.

Esta nota técnica fue confeccionada por Luis Sierra Bosch, Profesional de la SubUnidad de Estudios del SENCE.