



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Vigésima Promoción

**“Lecciones sobre Políticas Activas en el Mercado Laboral de cara al
Futuro del Empleo”**

Franco Amorosi. Legajo 35.236.805

Buenos Aires, julio 2020

Director: Mg. Luca Sartorio

Agradecimientos.

A mis viejos, por supuesto. Cualquier palabra queda corta para agradecer todo el amor y apoyo que me brindaron siempre.

A mi hermano por acompañarme en la vida.

A mis compañeros, amigos y familia con quienes crecí y de quienes aprendí tanto.

A Luca por guiarme generosamente en el desarrollo de este trabajo.

A Sonia Filipetto, Paula Clerici, Aldo Isuani y Marcelo Leiras por sus lecturas y comentarios que mucho ayudaron para llevarlo adelante.

A la escuela y la universidad pública, gratuita, laica y de calidad y especialmente a sus docentes por su compromiso y dedicación.



Universidad de
San Andrés

Índice

Agradecimientos.	2
Introducción.	4
Objetivo general.	6
Objetivos específicos.	6
El problema de investigación	7
La preocupación por el futuro del empleo.	7
Qué sabemos hoy sobre el futuro del empleo	8
Cambio tecnológico: destrucción y generación de empleos	10
Cambio tecnológico: polarización de patrones de empleo.	11
Las políticas activas en el mercado laboral.	12
Respuestas a la pregunta en trabajos previos.	13
Análisis de PAMLs mediante evaluaciones experimentales.	15
Teoría e hipótesis	17
Políticas Activas en el Mercado Laboral como Políticas Complejas.	17
Hipótesis.	20
Presentación y discusión de los resultados	21
Análisis de los 4 programas	24
Jóvenes en Acción (2001-2005)	24
WorkAdvance (2010-2015)	32
Yo emprendo semilla (ex PAME) (2011)	39
Graduation Program (2007-2014)	43
Respuesta a la pregunta de investigación y relevancia de los hallazgos	48
Lecciones para políticas activas en el mercado laboral.	53
Conclusión	56
Bibliografía	57

Introducción.

En los últimos años se dio un creciente interés sobre el avance de la automatización y la inteligencia artificial en el mercado de trabajo y sus posibles implicancias. La potencial caída de los niveles de empleo, disminución de los ingresos y aumento de la desigualdad generaron señales de alerta en la élite global y en la opinión pública hasta llegar a hablar del “Fin del Trabajo” (Rifkin, 2010). El tema se convirtió en tópico fundamental en la comunidad académica (Frey y Osborne, 2013) y en los espacios de discusión de la gobernanza global. En las últimas reuniones del G20 y del Foro Económico Mundial (WEF) este fue el eje central. Sin embargo, los estudios más recientes (como Autor y Salomons, 2017 y 2018) demostraron que la mayor demanda de trabajo indirecto puede compensar (e incluso superar) la caída en el empleo directo dentro de la industria. Estos análisis son consistentes con lo observado en los niveles agregados de empleo y desempleo de las principales economías desarrolladas, donde no se ve una ola sustitutiva en los mercados laborales. Los cambios anticipados, entonces, no generarían mayor desempleo pero sí mayor desigualdad en ingresos, y un patrón de ganadores y perdedores por esta transformación (McIntosh, 2013).

Las alteraciones de los tipos de trabajos disponibles, la compensación asociada y las habilidades requeridas para desempeñarlos hacen necesario un acompañamiento en la transición laboral y una transformación de las habilidades de los trabajadores desplazados dentro de la nueva estructura productiva para lograr su reinserción laboral efectiva. El desafío de política implica revisar los mercados laborales y los requerimientos de trabajo, relevar la escasez de habilidades actual y futura, y minimizar las fricciones en estos mercados. Una de las herramientas con la que cuentan los gobiernos son las Políticas Activas para el Mercado Laboral (PAMLs). La inversión en este campo representa actualmente el 0.5 por ciento del PIB entre los países de la OCDE (Bonoli, 2010). Dada la relevancia de este conjunto de herramientas en el contexto actual, es importante dilucidar cuáles son las intervenciones con mayor impacto en el empleo y salario de los trabajadores para poder extender su uso.

En esa búsqueda surgieron meta análisis que buscaron determinar la efectividad de los distintos tipos de PAML (Card et al, 2010 y 2017; Escudero et al, 2017; Kluve et al, 2019). La mayoría de esos estudios ponderan a las políticas de formación de capital humano. Sin

embargo, solo un porcentaje muy bajo de las evaluaciones son de tipo experimental. Este diseño es considerado técnicamente más robusto porque realiza una selección aleatoria de los beneficiarios dentro del universo de individuos para cuantificar el impacto de la intervención. A su vez, los modelos utilizados en esos trabajos no incorporan el contexto, implementación y diseño como variables de control, por lo que no es posible extender las conclusiones a contextos y situaciones diversas. ¿Funcionan estas políticas en cualquier contexto y ante cualquier población? ¿Ciertas prácticas en el diseño y la implementación de estas políticas pueden identificarse como superiores a partir de la evidencia?

Levy Yeyati et al (2019) recopilan la base de datos de evaluaciones experimentales de PAML más grande que se tenga conocimiento. A diferencia de las mencionadas anteriormente, en esta investigación los autores buscan identificar los efectos del contexto, el diseño y la implementación sobre el resultado de las intervenciones. Aún así, este análisis cuantitativo presenta limitaciones: es imposible captar todos los factores multidimensionales que influyen en las políticas dado que no es posible capturar en un meta análisis cuantitativo de evaluaciones experimentales cada micro variable del contexto, diseño e implementación con tal nivel de granularidad.

El presente trabajo busca identificar los mecanismos mediante los que el contexto, el diseño y la implementación generan efectos sobre el impacto políticas públicas. La pregunta de investigación que se busca responder es: ¿de qué manera impactan el diseño, el contexto y la implementación en la efectividad de las políticas activas en el mercado laboral (PAML)? Para hacerlo se recurre al estudio de casos para indagar a través de qué mecanismos operan efectos causales encontrados en estudios cuantitativos previos. La hipótesis es que el impacto en el nivel de empleo e ingresos laborales de los trabajadores de las políticas activas en el mercado laboral (PAML) orientadas a la formación de capital humano depende de aspectos del contexto en el que se desarrollan y de arreglos específicos vinculados a las características del diseño e implementación.

Entre los hallazgos se identifican aspectos del contexto en el que se desarrollan las intervenciones (dispositivos por características demográficas como género o edad), arreglos específicos de las características de su diseño (incentivos para participantes y proveedores, mecanismos estructurados de evaluación y retroalimentación, componentes de seguimiento

individualizado) e implementación (mecanismos de selección, orientación a sectores específicos, interacción con sector no público) que impactan en su eficacia.

El trabajo se estructura en cuatro secciones. En la primera, se revisa la literatura más relevante y los hallazgos más recientes sobre el potencial impacto de la automatización sobre el empleo y se profundiza sobre el rol de las políticas activas en el mercado laboral en ese contexto, presentando así la relevancia del problema de investigación. En la segunda sección se profundiza sobre la efectividad de las políticas activas en el mercado laboral, se recopilan los antecedentes de análisis cuantitativos que respondieron a la pregunta, haciendo foco en los hallazgos de una investigación muy reciente sobre evaluaciones experimentales de PALMs y se presenta la hipótesis de investigación y el marco teórico con el cual se aborda. Seguidamente se expone el desarrollo de los casos que serán objeto de estudio y las conclusiones a la contrastación de la hipótesis. Para finalizar se sugieren recomendaciones de buenas prácticas observadas en la implementación de estas políticas.

Objetivo general.

Analizar los mecanismos a través de los cuales operan efectos causales del contexto, las características del diseño y la calidad de la implementación en la efectividad de las Políticas Activas en el Mercado Laboral a partir del estudio de casos exitosos encontrados en estudios cuantitativos previos de PAMLs realizadas en los últimos 20 años a nivel global.

Objetivos específicos.

- Indagar sobre la necesidad de las PAML dentro del contexto actual de aceleración de los avances en campos como la inteligencia artificial y automatización.
- Estudiar la efectividad de las PAML a partir de los meta-análisis de políticas implementadas en las últimas décadas e identificar casos sobresalientes en su impacto en la base de evaluaciones experimentales más grande en su tipo.
- Comprender los elementos del contexto, las características del diseño y la calidad de implementación que operan en casos de PAMLs exitosas.
- Desprender mejores prácticas extrapolables en la implementación de estas políticas.

El problema de investigación

La preocupación por el futuro del empleo.

La preocupación por el futuro del empleo no es contemporánea: ya en 1930 John M. Keynes escribe un ensayo titulado "*Posibilidades económicas para nuestros nietos*"¹ donde señala que la eficiencia técnica ocurre más rápido que la capacidad de absorción del empleo generando "desempleo tecnológico". Keynes concluye que se trata de un desajuste temporal dado que con el avance de la tecnología y la prosperidad la gente no iba a tener necesidad de trabajar en el futuro (Keynes, 1930). La "destrucción creativa" schumpeteriana explica esta transformación tecnológica constante como inherente a la evolución de las empresas dentro del capitalismo (Schumpeter, 2015).

En los últimos años esta inquietud cobra fuerza nuevamente dada la aceleración de los avances en campos como la inteligencia artificial. Rifkin (2010) señala que nos encontramos ante el "Fin del Trabajo": el proceso de innovación sustituye a los seres humanos por máquinas en todos los sectores económicos e industrias de la economía global y lleva a números altos de desempleados, las "víctimas de la revolución tecnológica". Más aún, advierte que es un proceso incipiente, y que las nuevas y más sofisticadas tecnologías llevarán a la civilización a situaciones cada vez más próximas a la desaparición del trabajo.

El ámbito académico se hace eco de esta preocupación. El trabajo de referencia sobre el impacto de la automatización sobre el futuro del empleo que genera una intranquilidad inusitada sobre la problemática es el de Frey y Osborne (2013). Estos autores realizan una estimación sobre la economía norteamericana para identificar las ocupaciones compuestas por tareas que podrían ser completamente realizadas en el corto plazo por equipamiento computarizado. Su principal hallazgo es que el 47% de los trabajadores en Estados Unidos tenían trabajos con alto riesgo de potencial automatización, en particular en los sectores de

¹ "We are suffering just now from a bad attack of economic pessimism. It is common to hear people say that the epoch of enormous economic progress (...) is over. [...] The increase of technical efficiency has been taking place faster than we can deal with the problem of labour absorption. [...] We are being afflicted with a new disease of which some readers may not yet have heard the name, but of which they will hear a great deal in the years to come -namely, technological unemployment. This means unemployment due to our discovery of means of economising the use of labour outrunning the pace at which we can find new uses for labour. But this is only a temporary phase of maladjustment. All this means in the long run that mankind is solving its economic problem." (Keynes, 1930: 1-6)

transporte y logística, apoyo de oficina y ventas y servicios. El Banco Mundial (2016) retoma este trabajo y replica sus estimaciones para un amplio set de países desarrollados y en vías de desarrollo. La principal conclusión es que los países en vías de desarrollo presentaron un mayor porcentaje de empleos susceptibles a la automatización: se estima que dos de cada tres de empleos en estos países se caracterizan como de alto riesgo de automatización².

Estos descubrimientos son consistentes con los del informe de McKinsey (Manyika, 2017) que sostiene que los efectos serán transversales a todos los países y que al menos el 60% de las ocupaciones actuales se verán afectadas. Sin embargo, encuentran que aunque menos del 5% de las ocupaciones son candidatas para una automatización completa, casi todas las ocupaciones tienen potencial de automatización parcial. En esa línea, Manyika, J., et al (2017) estiman que para el año 2030, hasta 375 millones de personas -aproximadamente el 14 por ciento de la fuerza de trabajo global- pueden necesitar cambiar de categoría ocupacional.

Todos estos trabajos generan un marco alarmista y mucha preocupación por un potencial crecimiento masivo del desempleo. Esto hace que se ponga en el eje de la gobernanza global la pregunta por el futuro del empleo, siendo éste tema principal en las últimas reuniones del Foro Económico Mundial y G20. Ahora bien, ¿se observa en la realidad esta tendencia estructural de caída del empleo por el avance de la automatización?

Qué sabemos hoy sobre el futuro del empleo

El análisis de los niveles agregados de empleo de las principales economías desarrolladas no refleja un cambio estructural y disruptivo que indique una oleada sustitutiva sobre los mercados laborales de países que se encuentran a la frontera de la innovación tecnológica. Al observar las tasas de desempleo de mercados laborales de economías que están a la frontera del avance tecnológico como EEUU, Australia, Japón, y la Unión Europea, vemos que éstas se mantienen por debajo del promedio de los últimos treinta años, con una tendencia a la baja (fig. 1).

² La historia muestra que los períodos de revoluciones tecnológicas también fueron fases de grandes bifurcaciones en ingresos, productividad y bienestar en todos los países. Según Albrieu, R. et al (2018) para que esta vez sea diferente, los países en desarrollo deben adaptar sus políticas e instituciones para fomentar la adopción tecnológica y el desarrollo de habilidades.

Desempleo total como % de la población activa total

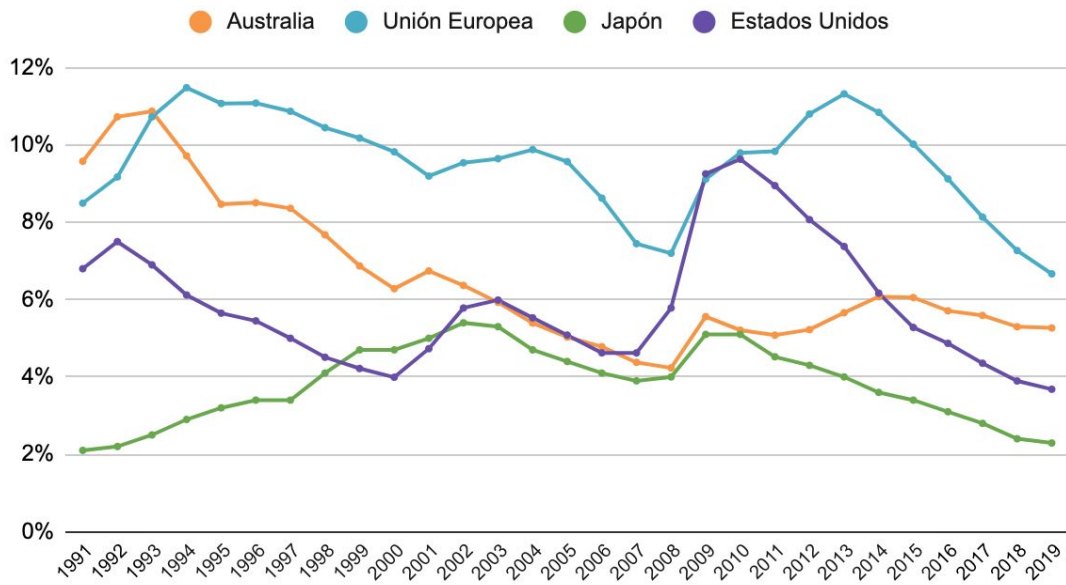


Figura 1. Desempleo total como % de la población activa total. (Australia, Estados Unidos, Japón y UE, 1991-2019). Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Al observar el nivel de empleo agregado (figura 2) del mismo conjunto de países se puede apreciar algo similar: tampoco se exhiben interrupciones generalizadas.

Relación empleo / población total mayores de 15 años

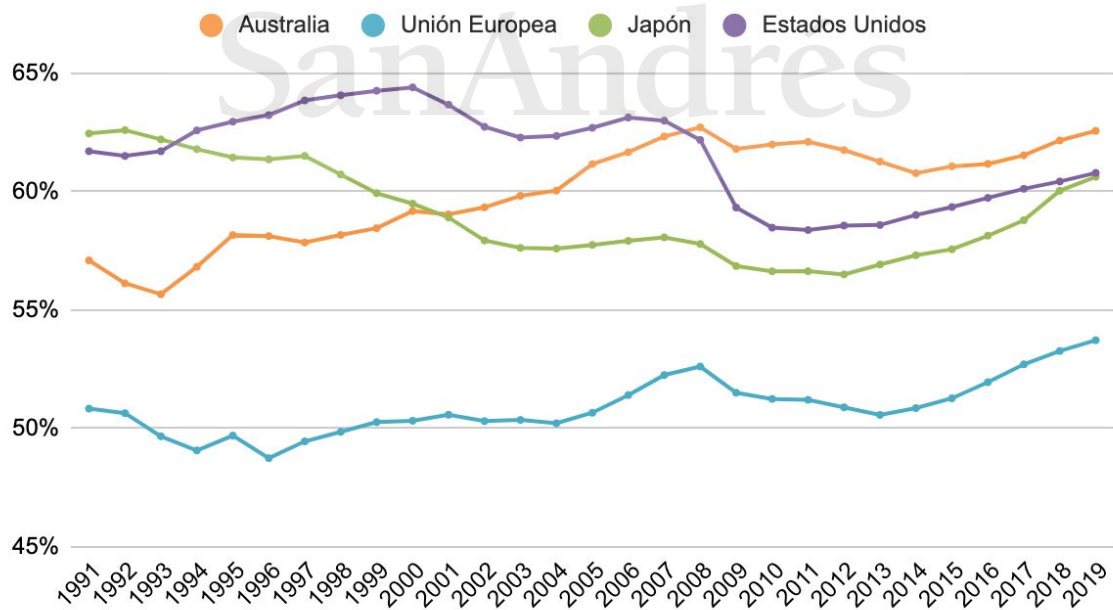


Figura 2. Relación empleo / población total mayores de 15 años. (Australia, Estados Unidos, Japón y UE, 1991-2019). Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

A priori, parecería difícil reconciliar esta tendencia de estabilidad de la tasa de desempleo con las estimaciones de automatización del empleo señaladas anteriormente que implicaría disrupciones generalizadas en el mercado laboral. ¿Cómo se explica esta contradicción entre la creciente preocupación por el avance de la automatización y la aparente estabilidad del mercado de trabajo?

Cambio tecnológico: destrucción y generación de empleos

Autor y Salomons (2017) explican por qué no observamos grandes disrupciones en los niveles agregados de empleo y desempleo de las economías en la frontera tecnológica con datos empíricos de 19 economías desarrolladas durante el período 1970-2007. Los autores encuentran que el aumento en la productividad en una industria tiene un doble efecto contradictorio sobre los niveles de empleo. Por un lado, los aumentos de productividad que se producen en una industria particular tienden a asociarse con una reducción del empleo en esa misma industria específica (“efecto negativo directo”). Sin embargo, también puede generarse un aumento de los niveles de empleo en todas las demás industrias en las que no se produjo ese salto de productividad (“efecto positivo indirecto”). El efecto negativo puede ser más que compensado por los efectos indirectos por lo que a nivel de empleo agregado podemos no distinguir el impacto.

Los autores identifican múltiples factores que podrían explicar su hallazgo. Por un lado, pueden producirse “encadenamientos hacia atrás”, a partir de los cuales la innovación en una industria incrementa sus niveles de producción y por lo tanto también su demanda de insumos, lo que estimula la producción y el empleo en las industrias proveedoras. Análogamente, también pueden generarse “encadenamientos hacia adelante”: la mejora en la productividad reduce el precio final de la producción, por lo que la demanda de las industrias que se abastecen con el producto aumenta generando incrementos en su producción. Por último, otro factor que puede explicar el estímulo del empleo es el denominado “efecto ingreso” por el cual, debido a los precios más bajos de una industria más productiva, los consumidores cuentan con un mayor ingreso disponible para el consumo de bienes y servicios de otras industrias, elevando la demanda agregada y, por lo tanto, los niveles de producción y empleo en el total de la economía en su conjunto.

Autor y Salomons (2018) extienden la investigación utilizando la misma base de datos armonizados entre países e industrias para explorar la relación entre cambio tecnológico y resultados del mercado laboral. Contabilizan tanto efectos directos en la propia industria y efectos indirectos y descomponen estos últimos en sus tres componentes: encadenamientos hacia adelante, encadenamientos hacia atrás y efectos ingreso. Realizan estimaciones del efecto del crecimiento de la productividad considerando impacto tanto sobre niveles de empleo agregado como sobre cantidad de horas trabajadas, ya que podría no manifestarse en una caída de la cantidad de personas empleadas pero sí podría haber reducido las cargas laborales requeridas. Los autores encuentran que la contribución neta del crecimiento de la productividad a los agregados laborales fue positiva, tanto en niveles de empleo como en horas trabajadas. En ambos casos, el efecto negativo de la automatización del empleo fue compensado por los efectos de demanda final y los encadenamientos hacia adelante. Los encadenamientos hacia atrás no jugaron un rol relevante en este contexto. A partir de estos aportes se pueden contemplar todos los efectos de las innovaciones sobre la productividad que son consistentes con la observación de los niveles agregados de empleo, al entender que los cambios ocurren al interior de los mercados pero no a nivel agregado.

Cambio tecnológico: polarización de patrones de empleo.

Otro cambio relevante en el empleo en las principales economías desarrolladas durante las últimas décadas es la tendencia a la polarización de los patrones de empleo. McIntosh (2013) define como la polarización al proceso en el que tanto los empleos de alta como de baja calificación ganan preponderancia sobre el empleo total a expensas de los empleos de calificación media. A partir de eso encuentra que la estabilidad de los agregados laborales esconde una dinámica de creación y destrucción de empleos, donde las ocupaciones que nacen con las nuevas tecnologías no son idénticas a aquellas que se eliminan, generando un patrón de ganadores y perdedores del cambio y fuertes costos sociales en la transición.

Son varios los estudios que han documentado la polarización laboral siguiendo una misma metodología (Goos y Manning, 2007; Autor, 2015). Estos clasifican la distribución de ocupaciones de los países seleccionados en el período analizado en base a la paga promedio de ese año inicial y luego, segmentan la distribución en grupos en base a sus niveles de remuneración. El supuesto involucrado detrás de esta clasificación es que el salario promedio

del año inicial puede operar como un proxy del nivel de habilidad implícito en cada tipo de empleo. En ambos trabajos se verifica un mecanismo de polarización del patrón de empleo, en el que la proporción de ocupaciones de baja y alta calificación presentó una evolución creciente en detrimento de la proporción de ocupaciones de calificación media.

Se concluye que el avance de la automatización genera cambios en la composición y polarización del empleo. Por esa razón se trata de un desafío de política pública que es relevante analizar.

Las políticas activas en el mercado laboral.

Abordar problemas estructurales en el mercado laboral requiere estrategias diferentes de las que afrontan problemas cíclicos por la caída temporal de la demanda de bienes y servicios. Las políticas del mercado laboral en países como EE. UU. se han centrado en proporcionar seguro de desempleo durante las recesiones para brindar apoyo financiero a los trabajadores (Nie y Strubi, 2011). Estos programas no ayudan directamente a los trabajadores a encontrar empleo por lo que se denominan políticas pasivas del mercado laboral. En cambio, las políticas activas del mercado laboral (PAML) buscan aumentar la probabilidad de que los trabajadores desempleados encuentren empleo. Para eso utilizan enfoques más directos, como la capacitación y la asistencia en la búsqueda de empleo, o incentivos a los empleadores para expandir sus fuerzas laborales. Este tipo de políticas se han desarrollado significativamente en las últimas dos décadas en todos los países de la OCDE (Bonoli, 2010).

Entre los tipos principales de intervenciones podemos distinguir cuatro tipos: (i) capacitación y desarrollo de habilidades; (ii) promoción del desarrollo emprendedor; (iii) servicios de empleo; y (iv) intervenciones de empleo subsidiadas. En la primera se consideran los programas de capacitación que equipan a los trabajadores desempleados con habilidades en demanda. La segunda agrupa los programas de desarrollo de habilidades para que los trabajadores se conviertan en trabajadores independientes o desarrollen su propio negocio. Las categorías (i) y (ii) se agrupan como “inversión en capital humano”. La tipología (iii) es la asistencia laboral, que consiste en medidas destinadas a favorecer el reingreso al mercado laboral con servicios de *job placement* o programas de asesoría para a la búsqueda de empleo. El último tipo es el de "ocupación" y su objetivo es el de mantener ocupadas a las personas

desempleadas para evitar el agotamiento del capital humano mediante programas de creación de empleo, principalmente en el sector público y en organizaciones sin fines de lucro.

Las PAML son políticas complejas que operan dentro de una variedad de condiciones contextuales. Los grupos destinatarios de estas políticas son heterogéneos y muchos encuentran barreras para la reintegración en el mercado laboral. Las técnicas para mejorar la empleabilidad son diversas e incluyen en su diseño muchos componentes particulares para su implementación en cierto contexto con cierta población y esto hace que sean difíciles de estandarizar. Dada la importancia de este tipo de políticas dentro del panorama mencionado, cabe preguntarse sobre los mecanismos a través de los cuáles el contexto, el diseño y la implementación impactan en la efectividad de las PAML.

Respuestas a la pregunta en trabajos previos.

La efectividad de las políticas activas del mercado laboral ha sido objeto de un intenso análisis. Las variables más importantes que se consideran son el efecto en los ingresos de los trabajadores y empleabilidad (podría analizarse también satisfacción con el nuevo empleo, inclusión social, adaptación urbana, escolarización de los hijos). Las evaluaciones basadas en microdatos muestran que los efectos del PAML en la empleabilidad son pequeños a corto plazo pero generalmente más visibles a largo plazo (Boone y Van Ours, 2004).

En los últimos años proliferaron los metaanálisis de evaluaciones de PAML. Se trata de análisis cuantitativos que realizan estimaciones a partir de estudios de programas recientes y, mediante modelos de regresión, pueden estimar su efecto de acuerdo a los tipos de programa y características de los participantes. Es posible identificar tanto el signo como la importancia del efecto estimado. Este tipo de meta-análisis sirven como guía para identificar cuáles son los tipos de programa más efectivos en generar efectos en el nivel de empleo e ingresos.

Card et al (2010) presentan un metaanálisis de 97 evaluaciones econométricas de 199 políticas activas del mercado laboral realizadas entre 1995 y 2007. Estos autores encuentran que los programas de asistencia para la búsqueda de empleo (tipo iii) producen impactos relativamente favorables, mientras que los programas de empleo del sector público son

menos efectivos. Los programas de capacitación (tipo i) están asociados con impactos positivos a mediano plazo, aunque a corto plazo parecen ineficaces.

Los mismos autores (Card et al, 2017) realizan estimaciones similares algunos años después para 200 estudios recientes de programas activos del mercado laboral. Observan que los impactos promedio en el empleo son cercanos a cero a corto plazo, pero se vuelven más positivo 2–3 años después de la finalización del programa. Además, encuentran que existen mayores ganancias promedio para programas que enfatizan la acumulación de capital humano (tipo i y ii). Por último, también identifican que existe una heterogeneidad sistemática entre los grupos participantes, y observan mayores impactos para las mujeres y los participantes que ingresan por desempleo de largo plazo.

Escudero et al (2017) recopilan evaluaciones sistemáticas de impacto de 51 programas de políticas activas del mercado laboral (PAML) en América Latina y el Caribe. Además de analizar los ingresos y los resultados de empleo como en los metanálisis anteriores, también investigan medidas de calidad del trabajo, como los efectos sobre las horas trabajadas y la formalidad. Encuentran que las PAML en la región son particularmente efectivas para aumentar la probabilidad de tener un trabajo formal, y que los programas de capacitación son ligeramente más efectivos que otros tipos de intervenciones (tipo i). También encuentran que los PAML en la región funcionan mejor para las mujeres que para los hombres y para los jóvenes. Finalmente, observan que las estimaciones a mediano plazo no tienen más probabilidades de ser positivas que las estimaciones a corto plazo, mientras que los programas de corta duración (4 meses o menos) tienen significativamente menos probabilidades de producir efectos positivos en comparación con intervenciones más largas.

Por último, Kluve et al (2019) consolidan la evidencia 113 estudios de evaluaciones rigurosas disponibles de PAML para comprender la efectividad relativa de las intervenciones dirigidas a jóvenes. Los resultados muestran que un tercio de las estimaciones de impacto son positivas y estadísticamente significativas en cuanto impacto sobre la empleabilidad, aunque esto varía según el tipo de programas. En casos de servicios de empleo (tipo iii) o empleo subsidiado (tipo iv) el efecto estadísticamente indistinguible de cero. Por su parte, las intervenciones de capacitación (tipo i) y promoción del emprendimiento (tipo ii) tienen proporciones similares de estimaciones de impacto positivas, aunque los últimos tienen efectos de mayor magnitud.

Finalmente, señalan que existe una gran variación para los programas en términos de poblaciones objetivo, escala, implementadores y ubicación, entre otros factores.

A partir de estos meta análisis de impacto de las PAMLs identificamos que los programas enfocados en la acumulación de capital humano (tipo i y ii) parecen ser más efectivos que otros tipos de intervenciones. Es importante señalar que esta literatura tiene las siguientes limitaciones: un porcentaje muy bajo de las evaluaciones son de tipo experimental (a excepción de Escudero et al, 2017 y Kluve et al, 2019). Sin embargo, el primero solo se enfoca en Latinoamérica y el último solo en jóvenes. Por su parte, estas recopilaciones no consideran en sus modelos el contexto, implementación y diseño como variables de control.

Análisis de PAMLs mediante evaluaciones experimentales.

El proyecto “¿Qué funciona?”, coordinado por Luca Sartorio y Martín Montané del Centro para la Evaluación de Políticas Basadas en la Evidencia (CEPE)³ desarrolló una base de datos que consolida los resultados de 102 intervenciones evaluadas con metodología experimental sobre la efectividad de políticas activas en el mercado laboral (PAML). Este estudio constituye, hasta donde se tiene conocimiento, la revisión más extensa de evaluaciones de impacto de intervenciones que, a diferencia de los meta análisis anteriores está compuesta enteramente por evaluaciones de impacto con diseño experimental.

Los hallazgos de este análisis se presentan en el trabajo Levy Yeyati et al (2019). En el trabajo se revisan 652 estimaciones de impacto en el empleo o ingresos laborales implementadas en 32 países de los cinco continentes que cubren los cuatro grupos de PAML. La muestra es suficientemente grande lo que permite enfocarse en estimaciones con alta validez interna y refinar las métricas utilizadas, haciendo que los resultados de las evaluaciones individuales sean más comparables. Este trabajo realiza un avance significativo dado que los autores consideran el impacto del contexto, diseño e implementación en la efectividad de los programas. Para hacerlo crean un espacio de diseño (siguiendo a Pritchett et al, 2013) que captura los detalles de esas dimensiones en los programas y buscan así identificar los determinantes de la efectividad. Específicamente, el espacio que proponen captura variables estandarizadas que caracterizan el contexto económico y la población

³ Universidad Torcuato Di Tella

objetivo de los programas, las características específicas del diseño de los programas y las características propias de la implementación. Los principales hallazgos son:

1. Los impactos de las PAML en el empleo y los ingresos son moderadamente positivos en promedio. El impacto medio del programa en el empleo del participante en relación con el grupo de control oscila según la tipología del programa: la formación profesional (tipo i) se encuentra en el centro con un impacto medio del 6,7%; 11% para subsidios salariales (tipo iv) y apoyo a trabajadores independientes (tipo ii) y 2% para los servicios de empleo (tipo iii). El impacto medio en los ingresos de los participantes es mayor para los subsidios salariales y el apoyo de los trabajadores independientes, alcanzando casi un 17% de aumento en los ingresos, y para capacitaciones vocacionales, que tienen un impacto relativo medio de 7.7%. Por su parte, los servicios de empleo informan efectos nulos en las ganancias.

2. El contexto tiene una incidencia crucial: es más probable que los programas den resultados positivos cuando el crecimiento del PIB es mayor y el desempleo es menor. La efectividad de los programas se correlaciona positivamente con el crecimiento del PIB per cápita y negativamente con la tasa de desempleo en el año de implementación. En este sentido, encuentran evidencia cercana a Escudero et al (2017). A su vez, encuentran indicios de que los programas financiados parcial o totalmente por el sector no público tienden a ser más efectivos. Más interesante aún, el seguimiento individualizado de los participantes se correlaciona con mejores resultados una vez que se eliminan los servicios de empleo de la muestra (en línea con Kluve et al, 2019).

3. Los programas destinados a la creación de capital humano, como la formación profesional, la asistencia independiente a los trabajadores y los subsidios salariales, muestran un impacto positivo significativo. En la submuestra de formación profesional encuentran que los programas más largos tienden a ser más efectivos, en línea con otros metanálisis (Card et al, 2017). Los incentivos monetarios para que los participantes cubran los costos de oportunidad de tomar el programa (o al menos fomentar la participación), se convierten en un coeficiente estadísticamente significativo (en línea con Kluve et al, 2019). Finalmente, los programas vocacionales orientados a un sector productivo particular (formación de programadores -sector IT-, formación de cuidadores de niños y/o ancianos -sector salud-, etc.) también están asociados con una mayor probabilidad de éxito.

4. La duración del programa, los incentivos monetarios, el seguimiento individualizado y la focalización de la actividad son clave para determinar la efectividad de las intervenciones. El diseño y la implementación son importantes: todas esas características mencionadas se correlacionan con mejores resultados en los programas de capacitación vocacional (los PAML más frecuentes en el conjunto de datos). A su vez, los programas de capacitación tienden a ser más efectivos para jóvenes (sin diferencias entre géneros o niveles educativos).

Los hallazgos de esta investigación cuantitativa son consistentes con los meta análisis presentados en la sección anterior. Se reafirma que las intervenciones más efectivas son las de formación de capital humano (tipo i y ii). Además, se confirma el efecto del contexto, el diseño y la implementación sobre la efectividad de las PAMLs. Ahora bien, estos análisis cuantitativos tienen un límite: existen tantos aspectos en la multidimensionalidad del contexto, diseño e implementación que influyen sobre la política que no es posible captarlos a partir de la especificación de micro variables con tanto nivel de granularidad. ¿Cuáles son entonces los mecanismos a partir de los cuáles estas dimensiones actúan sobre la efectividad?

Teoría e hipótesis

Políticas Activas en el Mercado Laboral como Políticas Complejas.

Las PAML son intervenciones complejas cuyos resultados dependen de muchas variables asociadas al diseño, el contexto y la implementación. En este sentido, se utiliza como marco teórico de referencia la categoría que Andrews et al (2017) denominan como políticas complejas (wicked hard) en su libro “Building State Capabilities”. Esta tipología analítica encuadra en uno de los cinco tipos de capacidades estatales que se requiere para dar respuesta a cierto tipo de actividades que combinan tres características: “son intensivas en transacciones (requiere la participación de un número grande de agentes), discrecionalmente locales (las decisiones hechas por los agentes sin posibilidad de seguir un protocolo) y no están basadas en una tecnología conocida” (Andrews et al, 2017:110).

Estos tres conceptos son fundamentales para entender cómo llevar adelante intervenciones exitosas. Que una intervención sea intensiva en transacciones se refiere a que el cumplimiento del objetivo de política requiere de muchas personas: en una campaña de

vacunación o en la gestión de la educación primaria intervienen muchos agentes distribuidos a lo largo del territorio, mientras que el manejo de la política monetaria de un país puede requerir sólo unas pocas profesionales especializadas en la temática.

Los servicios son clasificados como discrecionales (o discrecionalmente locales) cuando no existe un recetario mecánico que los agentes deben seguir al pie de la letra para realizar su tarea en el campo dado que la información es imperfecta e incompleta (a diferencia de un protocolo de vacunación). Por el contrario, se trata de situaciones en las que los agentes locales permanentemente ejercen su propia discreción, diseñando ellos mismos los contenidos de aplicación de la política y sus metodologías de implementación. Tanto la vacunación como la atención de salud ambulatoria son intensivas en transacciones, ya que implican interacción entre un agente y la persona a recibir el servicio para tener éxito, pero el cuidado ambulatorio requiere que la acción tomada por el agente se adapte a cada paciente para discernir el tratamiento correcto (es discrecional).

Por último, los autores se refieren a la (no) existencia de una tecnología conocida. Muchas tareas, como la atención ambulatoria, son complicadas y requieren que los agentes ejerzan discreción, pero los médicos pueden confiar en conocimientos, manuales e incluso protocolos a seguir para el diagnóstico y el tratamiento. La dirección de un Banco Central también es compleja pero aunque existe un cuerpo de conocimiento basado en evidencia empírica y consenso profesional sobre las decisiones de política monetarias, muchas veces el éxito requiere que los agentes vayan más allá de seguir los protocolos establecidos, innovando y superando la frontera de la tecnología conocida y la práctica aceptada para lograr el éxito.

Los cuatro tipos principales de políticas activas en el mercado laboral cumplen con las tres características para ser consideradas complejas (*wicked-hard*). En primer lugar, son intensivas en transacciones, porque implican coordinar a muchos agentes que implementan la política: tanto coordinar un programa de subsidios para desempleados como realizar capacitaciones en habilidades requeridas en el mercado laboral implica coordinar muchas transacciones para su cumplimiento. A su vez, los agentes que las llevan adelante son discrecionalmente locales, es decir, adaptan al contexto local el diseño de la política y por eso el proceso no puede estar protocolizado: la efectividad de un agente que lleva adelante un curso de formación profesional no está vinculada al cumplimiento del protocolo sobre cada una de las

clases y a su vez los contenidos deben ser adaptados al contexto productivo local; la ayuda para la búsqueda de trabajo requiere de adaptaciones a los individuos y prácticas del mercado que son considerados por los agentes. Por último, tampoco existe una tecnología o metodología dentro de los tipos de programas de PAML que sea infalible ni superior a las demás: tanto sea el contenido de capacitaciones vocacionales, servicios de *job placement* o programas de creación de empleo, no existe consenso sobre una forma única infalible para llevarlo a cabo, sino que las intervenciones requieren de un componente innovador y un proceso sistemático de prueba y error para adecuarlo al contexto particular.

En esta caracterización radica la dificultad en generar capacidades colectivas en la implementación de políticas activas en el mercado laboral que puedan ser replicadas como soluciones a problemas locales de forma sistemática, dado que el éxito de la política pública está muy determinado por la implementación y el contexto y no tanto por el diseño⁴. Esto es consistente con los hallazgos de Levy Yeyati et al (2019), que demuestran que los cuatro tipos de programa tienen una altísima varianza en su efectividad dado que una misma política funciona distinto según sus variables de implementación, la población objetivo y el contexto social y económico.

Los análisis cuantitativos son muy útiles para identificar los casos de políticas más efectivas (mayor impacto en empleo e ingresos). Además, permiten identificar cuáles elementos del contexto, diseño e implementación están presentes en las intervenciones más exitosas. Sin embargo, tienen un límite metodológico al no poder estandarizar un conjunto de intervenciones con un nivel de granularidad lo suficientemente preciso y profundo de manera tal que sean comparables a nivel de cada micro variable específica en una taxonomía comparable. Tampoco permiten profundizar en las relaciones causales que determinan la efectividad de las PAML. Por ejemplo, el análisis cuantitativo puede definir si hubo o no una preselección de participantes en un programa, y si la presencia de ese elemento contribuye al éxito de la política; ahora bien, nada dice sobre los criterios que se usaron para definir quiénes podían participar, de qué manera se llevaba a cabo la selección, etc. y en estos detalles reside mucha información útil para entender los mecanismos mediante los cuales

⁴ “To distinguish between policy formulation and policy implementation. Capability in policy formulation is the ability to frame objectives, analyze options and, based on the relevant methods and evidence, choose the best policy. Capability in policy implementation is regarded in strictly logistical terms as creating organizational procedures that produce the process compliance of agents with the policy as formulated” (Andrews, 2017:111)

estos elementos impactan en el éxito de la política. Es por eso que es difícil entonces determinar cuáles son los mecanismos causales que generan que una política funcione, dado que la evidencia cuantitativa tiene problemas de validez externa (un programa que funcionó en Berlín puede no funcionar en Kenia; otro que fue efectivo en jóvenes capaz no funciona en adultos, en pobres y en ricos, etc.). Por lo tanto, identificar modelos exitosos a partir de análisis cuantitativos no es suficiente, dado que las mismas intervenciones llevadas adelante en otras circunstancias puede no ser garantía de éxito dado que implementación y diseño pueden variar significativamente y afectar la efectividad de la política.

Woolcock (2016) señala que los estudios de caso son especialmente instructivos para las deliberaciones de políticas complejas. El autor reconoce especialmente su ventaja comparativa en aquellos casos que exhiben una alta densidad causal, requieren una alta capacidad de implementación y generan impactos a lo largo de una trayectoria temporal desconocida (Woolcock, 2016:16) como lo es el de las PAML. Como estas políticas dependen de las circunstancias específicas (implementación y contexto) la evidencia cualitativa (estudios de casos) es especialmente útil porque permite entender por qué cierto componente de la política funcionó. Por esta razón este trabajo construye sobre los hallazgos mencionados utilizando la metodología de estudio de casos para profundizar sobre los mecanismos causales que generan que una política funcione.

El estudio de casos seleccionados permitirá enriquecer la explicación sobre los mecanismos mediante los cuales la implementación, el diseño y el contexto afectan la efectividad de las PAML. Al adentrarse en profundidad en cómo se implementó un conjunto de políticas efectivas se podrán entender los pormenores que en esta clase de intervenciones son los que verdaderamente definen el éxito de estas intervenciones. Además, permite distinguir mejores prácticas que puedan ser consideradas para intervenciones futuras.

Hipótesis.

El impacto en el nivel de empleo e ingresos laborales de los trabajadores de las políticas activas en el mercado laboral (PAML) orientadas a la formación de capital humano depende de aspectos determinados del contexto en el que se desarrollan y de arreglos específicos tanto de las características del diseño como de la implementación.

Presentación y discusión de los resultados

Las PAMLs son intervenciones complejas en las que muchos aspectos multidimensionales influyen sobre su efectividad. La investigación cualitativa, a partir de un análisis sistemático y estructurado de casos, permite profundizar sobre esos mecanismos para entender de qué manera el contexto, el diseño y la implementación influyen sobre el programa. La intención es captar las relaciones causales mediante los cuales ciertos elementos jugaron un papel en los resultados de las las políticas analizadas.

Los meta-análisis de evaluaciones de políticas activas en el mercado laboral (Card et al, 2010; Card et al, 2017; Escudero et al, 2017; Kluve et al, 2019) y los realizados mediante evaluaciones de tipo experimental (Levy Yeyati, 2019) coinciden en que los tipos de PAMLs más efectivas son las políticas de formación de capital humano. Por efectivos se entiende que registran mayor impacto en empleabilidad e ingresos de la población objetivo. Por esa razón, los casos a analizar serán de esas tipologías: entrenamientos vocacionales (tipo i) y programas de formación emprendedora (tipo ii).

Ambas tipologías son especialmente relevantes en el contexto del futuro del trabajo. Por un lado, son claves para la reinserción laboral de trabajadores de las industrias directas cuya demanda laboral se contrae versus el de las industrias indirectas que se expanden (Autor y Solomons, 2017 y 2018), ya sea mediante el reskilling y retraining (Illanes et al, 2018), o como trabajadores independientes. También funcionan para formar trabajadores directamente para las industrias en crecimiento o personas que no ingresaron al mercado laboral y que pueden encontrar sustento a través de sus propios negocios, especialmente en países poco insertados en las cadenas de producción global. A su vez, ambos programas pueden jugar un papel importante dentro del contexto de polarización de los patrones de empleo (McIntosh, 2013) para los trabajos de calificación media que pierden preponderancia sobre el empleo total.

Las unidades de estudio son Políticas Activas en el Mercado Laboral realizadas entre 2001 y 2015. Los casos a analizar se seleccionan de la base de evaluaciones de impacto rigurosas de PAML desarrollada por el Centro para la Evaluación de Políticas Basadas en la Evidencia (CEPE) a partir del metaanálisis realizado por Levy Yeyati et al (2019). La selección se

realiza considerando el impacto sobre las variables dependientes, definidas de la siguiente manera:

- Nivel de empleo: efecto del programa sobre la probabilidad de estar empleado
- Ingresos laborales: efecto de un programa sobre el ingreso laboral de los participantes en relación con trabajadores comparables que no participan en el programa

Los casos elegidos son Jóvenes en Acción (2001-2005), WorkAdvance (2012), Yo emprendo semilla (2011) y Graduation Program (2007-2014). Las cuatro son políticas de formación de capital humano cuyos resultados reportados en las evaluaciones de impacto, comparando impactos de corto plazo y largo plazo, fueron sobresalientes respecto a la base documentada y por lo tanto son considerados casos de éxito dentro de su clase. Estudiar las intervenciones más exitosas permite desprender mejores prácticas que pudieron estar detrás de la efectividad de estas políticas y que eventualmente puedan ser replicables.

Las variables independientes cuya influencia en los programas se busca evaluar están enmarcadas dentro del espacio de contexto, diseño e implementación. Éstas se definen y operacionalizan de la siguiente manera:

- Contexto:
 - Región: África, América Latina y el Caribe, América del Norte, Asia, Europa
 - Ingresos del país: De bajos ingresos, Ingreso medio-bajo, Ingreso medio-alto, Altos ingresos (clasificación Banco Mundial)
 - Zona: urbana, rural
 - Características demográficas de la población objetivo:
 - Nivel educativo: Escuela secundaria incompleta o inferior, escuela secundaria completa o superior
 - Género: hombres, mujeres, ambos
 - Edad: máxima de 29 años o menos; máxima de 30 años o más; sin restricciones de edad.

- Características del diseño:
 - Tipo de programa: Entrenamiento Laboral, Entrenamiento Emprendedor
 - Componentes específicos del diseño: Incentivo monetario para los participantes, tutoría o seguimiento individualizado, módulo de habilidades blandas.
- Calidad de implementación:
 - Existen mecanismos de retroalimentación para mejora de la calidad
 - Existe un mecanismo de selección de los proveedores
 - Existen mecanismos de monitoreo y evaluación del programa
 - Hay orientación a sectores económicos u ocupaciones específicos
 - Participación del sector no público: sin participación, participación en el diseño, en la financiación, en la implementación.

La expectativa teórica respecto a las variables, siguiendo a Levy Yeyati et al (2019), es que ciertos componentes están asociados con una mayor probabilidad de éxito. Los programas tienden a ser más efectivos para los jóvenes y no se encuentran diferencias significativas entre géneros o niveles educativos. A su vez, los incentivos monetarios para los participantes, el seguimiento individualizado, la formación en habilidades blandas y la capacitación centrada en una industria específica correlacionan con mejores resultados en los programas.

Análisis de los 4 programas

Jóvenes en Acción (2001-2005)

El programa Jóvenes en Acción, que funcionó entre 2001 y 2005 en 7 ciudades de Colombia, proveía entrenamiento subsidiado a jóvenes de bajos ingresos en áreas urbanas, llegando a 80.000 personas. Alcanzaba a personas desempleadas de los últimos deciles de la distribución del ingreso. El costo del programa fue de 60 millones de dólares (o 750 dólares por persona). Consistía de 3 meses de entrenamiento *classroom-based* (brindado por institutos privados de entrenamiento y ONGs que participaron de un proceso competitivo para ser elegidos) que involucraba tanto una capacitación en oficios particulares y una formación en habilidades blandas propias de ambientes laborales. Se complementaba con 3 meses de entrenamiento “on-the-job”, no pago, brindado por compañías privadas. La variedad de cursos era muy grande, con 441 tipos de cursos. El programa contaba con una transferencia monetaria para cubrir costos de almuerzo y transporte (condicionados a participar en el programa). El programa se mostró altamente costo efectivo y sus efectos positivos sobre los beneficiarios fueron sostenidos en el largo plazo, generando incrementos del 13.6% en los ingresos formales de los beneficiarios.

- Contexto | Región: América Latina y el Caribe
- Contexto | Ingresos del país: Ingreso medio-alto
- Contexto | Zona: urbana
- Contexto | Características demográficas de la población objetivo
 - Nivel educativo: Escuela secundaria incompleta o inferior
 - Contexto | Género: ambos
 - Contexto | Edad: máxima de 29 años o menos

El programa estaba dirigido a hombres y mujeres desempleados de entre 18 y 25 años, de los últimos dos deciles de la distribución del ingreso que en su mayoría habían abandonado la escuela. Al igual que en muchas otras partes del mundo, en Colombia los jóvenes encuentran tasas de desempleo mayores al promedio: “A pesar de que la población económicamente activa juvenil apenas representa el 23% de la población activa total, el desempleo de los-as jóvenes corresponde al 44% del desempleo total” (Cardona Acevedo et al, 2008:87). El

mercado de trabajo no suele ofrecer muchas oportunidades a los jóvenes, especialmente a aquellos que no terminan sus estudios, y por lo tanto presentan mayores tasas de desempleo, subempleo y condiciones de contratación más precarias.

Al tratarse de un programa focalizado permite abordar las dificultades de la población objetivo que presenta carencias educativas y sociales de forma exitosa. Sin embargo, al ser una problemática tan extendida, es más difícil captar a los jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad, aquellos con mayores niveles de pobreza y pocas competencias básicas. “Las entidades de capacitación debíamos realizar el proceso de selección de los jóvenes. Eso garantiza el éxito para las entidades. Cuando lo hemos hecho se ha realizado a través de exámenes, entrevistas y orientaciones vocacionales eso ha sido un éxito.” (Entrevista a una de las egresadas del programa citada en Cardona Acevedo et al, 2008:150). Las entidades de capacitación buscaron a los jóvenes con mayor probabilidad de terminar el curso y conseguir empleo (por los incentivos monetarios para ello que se abordarán luego), priorizando jóvenes con más altos niveles de escolaridad y competencias básicas dentro de la población objetivo. Se pone de manifiesto como un elemento del diseño (el proceso de selección) impacta inclusive sobre el contexto: el subgrupo de la población objetivo que efectivamente participa en el programa.

Al analizar los efectos del programa en términos de género, se ve que fueron de mayor impacto sobre las mujeres. En este subgrupo, “la capacitación aumentó los ingresos salariales y la probabilidad de tener un empleo remunerado. Las ganancias salariales aumentaron en cerca del 20 por ciento solo para las mujeres.” (Attanasio et al, 2011:211). Los efectos laborales fueron considerables tanto para trabajos formales como informales. “Según la mayoría de los estándares, incluidos los criterios de costo-beneficio, Jóvenes en Acción es un éxito para las mujeres. Esto contrasta con los resultados obtenidos en países industrializados, como los Estados Unidos, el Reino Unido y otros” (Attanasio et al, 2011:211). La explicación puede encontrarse en el gran número de mujeres con hijos que participaron del programa, que normalmente estaban más excluidas del mercado laboral, y necesitaban el sustento para mantener a su familia, que fue cubierto con el subsidio monetario brindado. “Cuando estuve en el programa yo no tenía hijos, pero veía que la mayoría de las compañeras ya tenían uno o varios; ellas contaban que estaban solas, sin los papás de sus hijos, decían que querían salir adelante y trabajar para mantenerse a sí mismas y a sus hijos. Muchas ni habían terminado el

bachillerato” (Entrevista a una de las egresadas del programa citada en Cardona Acevedo et al, 2008:140). El incentivo monetario actúa como un mecanismo fundamental para atraer y permitir participar a este subgrupo de la población.

- Diseño | Tipo de programa: Entrenamiento Laboral

La capacitación consistió en aprendizaje en el aula y en el trabajo (esta última mediante una pasantía no paga). Este punto fue diferenciador respecto a lo común en América Latina en ese momento, que conceptualizaba las capacitaciones para jóvenes como una combinación de educación general y específica que les permitía insertarse rápidamente en algún nicho ocupacional existente, sin parte práctica. La idea era que luego se actualizarían en el trabajo, mediante capacitaciones ofrecidas en la empresa o brindados por instituciones de formación profesional. El problema con estas capacitaciones es que las realidades de pobreza y exclusión social mostraban que esta población no podía acceder siquiera a las empresas o al sistema educativo formal (Gallart, 2009).

Hacia 2005 eran 114 instituciones de capacitación que ofrecían 441 tipos de cursos diferentes con clases de 27 estudiantes en promedio. En la fase lectiva de tres meses se capacitaba en una labor específica hasta alcanzar un nivel semicalificado, seguida de la fase de práctica dirigida con una duración de otros tres meses. Si bien no existe evidencia sobre la importancia relativa del componente de clase versus la experiencia laboral, Attanasio et al creen que la combinación de ambos fue una de los factores de éxito del programa (Attanasio et al, 2015:27).

- Diseño | Componentes específicos del diseño: Incentivo monetario para los participantes. Tutoría o seguimiento individualizado. Módulo de habilidades blandas.

El programa proporcionó un acompañamiento económico mediante una transferencia de efectivo de alrededor de US \$2,20 por día a los estudiantes durante los 6 meses en el programa para cubrir el transporte y el almuerzo, condicionado a la participación en el programa. Para mujeres con niños menores de 7 años el monto se incrementó a US \$3.00 por día para ayudar a cubrir los gastos de cuidado de niños. (Attanasio et al, 2011: 192). Este subsidio directo reduce los costos de participar en la capacitación, siendo un diferencial para que los participantes culminen el programa.

A su vez, un componente importante en la formación, transversal durante toda la capacitación, fue el denominado “Proyecto de Vida”. Este espacio buscó que los participantes identifiquen qué es lo que deseaban hacer de su vida y las metas que querían obtener en el plano personal. “Este espacio permitía el reconocimiento de sus experiencias, aprendizajes previos, habilidades básicas, comprensión y asimilación de valores sociales” (Cardona Acevedo et al, 2008:200). Según Attanasio et al (2011), el módulo de escuela vocacional condujo a una mayor participación en el mercado laboral y horas trabajadas. Esto es así porque estos jóvenes de las estratos más vulnerables no cuentan con una buena formación básica, ni con redes o capital cultural o social, necesario para conseguir una inserción laboral de calidad. Por eso este es uno de los puntos que destacan los participantes del programa: “cuando empezamos el curso había muchos compañeros escépticos porque no sabían realmente lo que hacían allí, había algunos jóvenes a los que no les importaba. Pero, con el pasar de los días, la mayoría nos fuimos volviendo positivos y hubo un cambio de mentalidad, muchos fuimos viendo que era importante terminar el curso, que si le metíamos la ficha, en algún lado nos iban a dar trabajo.” (Entrevista a una de las egresadas del programa citada en Cardona Acevedo et al, 2008:153).

En ese sentido, el módulo de seguimiento y desarrollo de habilidades blandas fue un mecanismo que marcó una diferencia, dado que la inserción laboral efectiva requiere una capacitación específica de orientación al mundo socio-laboral. Este módulo permitía a los jóvenes entender el mercado de empleo, explorar sus decisiones vocacionales y conocer las pautas y reglas del juego del trabajo formal. Es por eso que este punto era de lo más destacado por los participantes, junto con la formación en el oficio. “La socialización y la educación general (disciplina, responsabilidad, buen trato a compañeros y profesores) parece ser uno de los logros más importantes” sostiene Cardona Acevedo et al (2008:144). En ese sentido, destaca “la puesta en práctica de habilidades básicas y al currículo oculto de transmisión de competencias sociales (trabajo en grupo, disciplina, creatividad, comunicación, etc.), el incremento del capital social de relaciones, las conexiones con centros de trabajo, las actividades formativas más amplias (como deportes, recreación, etc.)”.

Todo lo anterior contribuyó a ampliar el espectro de la capacitación e implicó una formación integral, generando un impacto psico-social positivo en la mayoría de los jóvenes, al mejorar su autoestima. Este aspecto resulta importante: “los-as jóvenes que pasan por estos programas

en general han tenido bajo rendimiento escolar e ingresos fallidos al mundo del trabajo. La elevación de la autoestima, la confianza en las propias potencialidades, es un punto de partida relevante para que puedan aplicar los saberes adquiridos durante la capacitación en la resolución de problemas concretos, tanto en su vida cotidiana como en su inserción laboral.” Cardona Acevedo et al (2008:160).

- Implementación | Mecanismos de retroalimentación para mejora de la calidad

“La duración de los cursos es materia de discusión: gran parte de los entrevistados de las entidades de capacitación que han participado de este programa opinan que la intensidad horaria exigida (...) no es suficiente para formar integralmente jóvenes considerados socialmente vulnerables.” (Cardona Acevedo et al, 2008:117). Luego de las primeras convocatorias, hubo cambios en el programa y las entidades redujeron el tiempo en el que capacitaban a los jóvenes. Este mecanismo de aprendizaje estructurado, feedback y calibración durante la implementación del programa permitió realizar mejoras que impactaron en el rendimiento del programa. En este caso, algo que en la investigación se relevó que los empresarios consideraban que el tiempo era poco para desarrollar un buen desempeño en la práctica. De esto toman nota también las entidades que capacitan, que adaptaron el programa para poder continuar brindando el contenido: “Ante el recorte de horas el equipo de trabajo solicitó al docente de oficio trabaja como eje transversal el proyecto de vida; es decir, al joven se le dio en los espacios de capacitación ese aspecto; se buscó que los docentes no solamente dieran los elementos de un oficio, sino que también proporcionaran elementos del proyecto de vida. Es muy importante para próximas convocatorias ampliar la intensidad horaria especialmente del proyecto de vida, ya que los empresarios manifiestan que lo que más interesa es que los jóvenes estén formados en valores, que la capacitación ellos la pueden reforzar” (entrevista citada en Cardona Acevedo et al, 2008:117).

- Implementación | Mecanismos de selección de los proveedores

Las capacitaciones fueron proporcionadas por instituciones privadas que tuvieron que participar en un proceso de licitación. La selección siguió varios criterios: registro legal, solvencia económica, calidad de la enseñanza y capacidad de colocar a los estudiantes después de la fase teórica en pasantías con empleadores registrados. “Montar las propuestas siempre es difícil. Cada vez las licitaciones son más exigentes [para el caso de Jóvenes En

Acción], lo que se busca es que las entidades sean responsables, que sepan lo que están haciendo y que no cualquiera se meta.” (entrevista citada en Cardona Acevedo et al, 2008:122). Esto llevaba a que las instituciones se prepararan para las convocatorias, invirtiendo recursos humanos y financieros, e inclusive requiriendo la asesoría de expertos.

A su vez, la licitación pública impulsa la competencia entre las entidades, generando un incentivo de mejora. “Todos competimos, a veces de manera desigual. Por ejemplo, es muy difícil competir con una universidad. Cuando a una universidad se le ocurre participar como entidad de capacitación, lleva todas las de ganar. Las entidades pequeñas no podemos competir a ese nivel. Pero, ahí gana no solamente el que cumple con los términos de referencia sino también el que cobra más barato” (entrevista citada en Cardona Acevedo et al, 2008:129).

- Implementación | Monitoreo y evaluación del programa

Se pidió a cada institución que seleccionara más individuos de los que tenían capacidad en cada una de las clases que ofrecía. Posteriormente, el programa ofreció capacitación al azar a tantas personas como había cupos disponibles en cada clase entre las personas inicialmente elegidas por las instituciones de capacitación. Los jóvenes restantes actuaron como un grupo de control no seleccionado para el entrenamiento. La ventaja de este diseño es que intenta capturar el proceso de selección de estudiantes como se llevaría a cabo en la práctica, en lugar de obligar a las instituciones de capacitación a capacitar a personas que de otro modo no elegirían capacitar. Esto significa que los resultados se centran en la población de individuos lo suficientemente buenos como para ser aceptados en dicho programa (Attanasio, 2011:190).

Una característica única del programa era que a las instituciones se les pagaba una cantidad relativamente pequeña si un joven completaba solo el componente del aula. Una fracción sustancial del pago general estaba condicionada a que el estudiante completara el aprendizaje en las empresas de manera oportuna. “Los ECAP no recibieron ningún pago si un estudiante abandonó antes de completar al menos 20 de los cursos (...), recibieron el 30% del pago si el estudiante completaba menos del 80 por ciento de los cursos, 40% si el estudiante terminó el trabajo del curso pero no completó el componente de capacitación 'en el trabajo', 45% si el estudiante comenzó la capacitación en el trabajo con retraso pero no la terminó por completo,

50% si el estudiante comenzó a tiempo (dentro de los 5 días hábiles) como aprendiz pero no terminó completamente el curso, entre el 80 y el 90% si el alumno se inicia con un retraso lo finaliza por completo, y el 100% si el alumno comenzó a tiempo como aprendiz y terminó el curso completo” (Attanasio et al, 2015:34). Además, las instituciones recibían pagos adicionales si los beneficiarios eran contratados por las empresas que los capacitaron. Este esquema de incentivos llevaba a identificar habilidades para las cuales la demanda estaba presente en el mercado laboral.

A su vez, se brindaba un certificado de culminación del curso que podría explicar parte de los efectos en el empleo que se observan por el efecto de señalización que produce al haber realizado el programa. Este “efecto de certificación” actúa mostrando que el cumplimiento del programa da por evaluados a los trabajadores en cuanto a habilidades básicas y honestidad (Attanasio, 2011:210)

- Implementación | Orientación a sectores económicos u ocupaciones específicos

Las habilidades vocacionales proporcionadas por los cursos fueron muy diversas. El mayor número de cursos eran ocupaciones administrativas (como ventas, trabajo de secretaría, marketing, trabajo de almacén e inventario, y trabajo de archivo). También hubo una gran cantidad de cursos en ocupaciones manuales (como costureras, electricistas y asistentes de cocina), así como cursos en ocupaciones más calificadas (como especialistas en TI, ingreso de datos, topógrafos y asistentes contables). (Attanasio, 2011:192). Esta diversidad de potenciales salidas laborales, sin embargo, no pareciera haber influido en el éxito. De hecho, la elección de cursos no se daba en un diálogo con el sector privado para determinar necesidades: las instituciones de capacitación eligieron los cursos a impartir. “En las convocatorias coordinadas por la Presidencia se le pedía a las entidades que ofertaran los cursos, la única exigencia era que esas propuestas estuvieran en el marco nacional de ocupación. (...) aunque el SENA respalda la pertinencia de los cursos que propone con todos sus estudios y aunque son válidos, son cursos que en ocasiones las empresas no están necesitando. Nos piden cursos que aquí no estaban solicitando (...) Cursos que permanente nos solicitan las empresas: auxiliar de oficina, auxiliar administrativo, ayudante de biblioteca. Esos no los solicita el SENA, aunque sabemos que son necesarios por la demanda de las empresas” (entrevista citada en Cardona Acevedo et al, 2008:133).

- Implementación | Participación del sector no público: participación en el diseño y la implementación.

Las instituciones del sector privado, algunas con fines de lucro y otras sin fines de lucro, ofrecieron la capacitación en el aula y eligieron, diseñaron y comercializaron los cursos a las empresas que proporcionaban las prácticas. “De las instituciones de capacitación participantes, el 43.2 por ciento fueron con fines de lucro y el 56.8 por ciento sin fines de lucro. Las instituciones de capacitación se pagaron de acuerdo con los precios del mercado y se les pagó con la condición de que los participantes del programa completaran la capacitación.” (Attanasio, 2011:192). Las instituciones brindaban la infraestructura de capacitación en las ciudades donde aplicaba el programa.

Según Cardona Acevedo (2008:53) uno de los obstáculos para el éxito de este tipo de modalidad de educación es la dificultad de la interrelación permanente entre las empresas y las instituciones de formación, debido al rezago de información entre el momento en que se determinaban las nuevas necesidades del sector y el tiempo que tomaba a las instituciones formadoras modificar sus programas, actualizar sus docentes en los aspectos teóricos, e introducir modificaciones en sus talleres de práctica o agilizar convenios para realizar prácticas empresariales. Ahora bien, dado los incentivos mencionados anteriormente, las instituciones de capacitación desempeñaron un papel fundamental para determinar qué cursos se ofrecían, cómo se comercializaban y cómo se diseñaban, dado que tenían que ofrecer cursos que proporcionaran habilidades para las cuales había demanda en el mercado laboral. Esto fue un factor importante para el éxito de los programas de capacitación.

La capacitación en el trabajo fue proporcionada por empresas legalmente registradas que proporcionaron pasantías no remuneradas a los participantes. Las pasantías permitieron que tanto las empresas como los trabajadores obtuvieran información del otro lado del mercado. “Del lado de los empleadores, las pasantías permiten a las empresas obtener información sobre la calidad de los trabajadores sin tener que comprometerse con un contrato escrito sujeto a los altos costos de despido en Colombia. Desde el punto de vista de los trabajadores, las pasantías brindan información sobre los trabajos que recién están disponibles y que no se anuncian a través de canales formales, así como información sobre qué tipo de habilidades se requieren para un trabajo.” (Attanasio, 2011:212).

Fueron diversos los mecanismos mediante los cuales el contexto, diseño e implementación influyeron en los resultados del programa Jóvenes en Acción. Entre los principales se identifican el proceso de selección de participantes dentro de la población objetivo, el subsidio a los participantes (reforzado para mujeres con hijos), el acompañamiento y la orientación vocacional, la pasantía no paga, la interrelación con el sector privado para tomar información del mercado (del lado de la demanda) como también desde la oferta (screening de candidatos con la pasantía), la compulsa pública para elegir las organizaciones y el esquema de pagos como incentivos a las instituciones para que los participantes culminen el curso y sean empleados.

WorkAdvance (2010-2015)

WorkAdvance fue un programa de gestión público-privada lanzado en 2010 en cuatro ciudades de Estados Unidos que ofrecía entrenamiento laboral para adultos desempleados en sectores productivos específicos con potencialidad de brindar buenos empleos. Fue implementado en diversos contextos por distintos proveedores. Hubo 4 variantes del programa con distintos proveedores en diferentes ciudades, ofreciendo formación en múltiples sectores productivos. El programa contaba con 5 fases: A) selección de individuos que estuvieran cerca de los requerimientos de los empleadores, B) servicios de orientación sectorial y de carrera (asistencia a los individuos en cómo buscar empleo en el sector específico, coaching individualizado, etc.) C) entrenamiento de habilidades ocupacionales, D) servicios de placement y asistencia en la búsqueda de empleo, E) asistencia de post empleo y retención (coaching, identificación de oportunidades de carrera, etc.). 2 años después de finalizada la política los ingresos semanales de los participantes eran un 21% mayores.

- Contexto | Región: América del Norte
- Contexto | Ingresos del país: Ingreso alto
- Contexto | Zona: urbana
- Contexto | Características demográficas de la población objetivo
 - Nivel educativo: escuela secundaria completa o superior
 - Contexto | Género: ambos
 - Contexto | Edad: sin restricciones de edad

WorkAdvance fue dirigido a adultos desempleados y trabajadores de bajos salarios. El promedio de edad era de 34 años. Si bien no existían restricciones respecto al género, la mayoría de los participantes eran hombres (73%) y solteros (67%), aunque había variaciones importantes según lugar y el sector. La mitad de los participantes eran afroamericanos, el 18% blancos y el 17% latinos. Casi todos tenían al menos un diploma de escuela secundaria o equivalente, y más de la mitad tenía al menos algo de educación universitaria (la mayoría no tenía título).

De los participantes, solo el 20% trabajaba y más de un tercio habían estado desempleados durante al menos siete meses. El 15% tenían experiencia laboral en su industria específica. A pesar de los niveles altos de educación y experiencia laboral, muchos miembros de la muestra aún enfrentaban barreras sustanciales para el empleo: una cuarta parte, por ejemplo, tenía una condena penal. “Está bien documentado que los trabajadores de bajos salarios a menudo experimentan un empleo inestable y aumentos salariales modestos. WorkAdvance está diseñado para enfrentar una serie de obstáculos que impiden que muchos trabajadores de bajos salarios (y programas que los atienden) logren la progresión del mercado laboral” (Tessler, 2016:44). Entre estos obstáculos se encuentran déficits de capital humano (falta de entrenamiento) y capital social, el costo de los entrenamientos difícil de afrontar y la falta de oportunidades de carrera.

WorkAdvance tenía un proceso de admisión y evaluación estricto que resultó en que muchas personas interesadas fueran identificadas como no académicamente calificadas o se auto-seleccionaran fuera del proceso. “Solo alrededor del 20 por ciento de las personas que inicialmente expresaron interés en WorkAdvance todavía estaban interesadas y calificadas para la inscripción al final del proceso de admisión al programa, antes de que se realizara la asignación aleatoria” (Tessler, 2016:28).

Nuevamente se observa como el proceso de selección, aún dentro de la población objetivo, actúa como un mecanismo de identificación de mejores candidatos dentro del pool posible. Esto constituye una consideración importante cuando se busca analizar la escalabilidad de programas similares.

- Diseño | Tipo de programa: Entrenamiento Laboral

Solo ayudar a los trabajadores a encontrar empleo a menudo no es suficiente para mejorar los ingresos. Muchas veces los tipos de trabajos que las personas encuentran no ofrecen oportunidades para adquirir nuevas habilidades que posibiliten mejoras en los ingresos en el futuro. Por esa razón, “WorkAdvance fue diseñado específicamente para ser más que un simple programa de colocación laboral porque se ha acumulado evidencia sustancial y establece que la colocación laboral inicial por sí sola no es suficiente para fomentar el avance a largo plazo.” (Tessler, 2016:44). La capacitación estuvo orientada a ofertas de trabajo actuales en sectores y ocupaciones específicos y las ofertas de capacitación se fueron adaptando a los cambios en los requerimientos para esos trabajos.

Para eso el programa contó con diferentes abordajes durante el proceso de desarrollo. Entre ellos, se destacaron la evaluación intensiva de los aplicantes del programa antes de la inscripción para garantizar que se seleccionen participantes que puedan aprovechar la capacitación en el sector y estar calificados para ocupaciones específicas. Esta práctica no es común en los programas de empleo para personas de bajos ingresos. Además, el foco sectorial con capacitación en habilidades ocupacionales específicas, destinada no solo a impartir habilidades sino también a generar credenciales.

- Diseño | Componentes específicos del diseño: Tutoría o seguimiento individualizado. Módulo de habilidades blandas.

“WorkAdvance fue diseñado como un programa de capacitación laboral sectorial que alineó la capacitación profesional con las oportunidades laborales. Uno de los hallazgos más claros de investigaciones anteriores es que la capacitación solo funciona cuando corresponde a las necesidades laborales de los empleadores.” (Tessler, 2016:48). Sin embargo, buscó ir más allá de los programas sectoriales tradicionales que solo se basan en identificar sectores productivos pujantes y preparar a trabajadores suponiendo que solos podrán conseguir empleo y desarrollarse.

El programa tenía un enfoque explícito en la asistencia y acompañamiento como medio para lograr la movilidad ascendente. “Debido a que los proveedores pueden no haber sido capaces de ubicar a los participantes directamente en trabajos de "habilidades medias" en todos los casos, el componente de coaching del modelo fue hipotetizado para ayudar a los participantes

a hacer la transición de un trabajo de nivel básico a un trabajo de habilidades medias después de que obtuvieron alguna experiencia adicional.” (Tessler, 2016:48).

Estos servicios de preparación para el empleo incluían orientación al sector específico, capacitación para la carrera (con énfasis en búsqueda de trabajo y comportamiento laboral), coaching individualizado, servicios de apoyo durante el programa y ayuda para completar la capacitación y encontrar empleo. Además de brindar capacitación en habilidades ocupacionales y técnicas relevantes para los sectores, ocupaciones específicas y empleadores locales particulares, el programa también brindaba credenciales reconocidas a nivel local o nacional, que agregaban un valor importante para conseguir un trabajo en un sector.

Los participantes del programa efectivamente utilizaron los recursos disponibles: “los resultados del estudio (...) sugieren que el coaching avanzado ocurrió para aproximadamente un tercio de los participantes de WorkAdvance y que la mayoría (76%) de los inscritos que participaron en una reunión de coaching asistió al menos a una sesión de entrenamiento mientras estaba empleado” (Tessler, 2016:54).

El programa también contaba con un servicio de job placement específicos para los sectores, destinados a facilitar el ingreso a puestos para los participantes capacitados en oportunidades laborales con posibilidad de desarrollo de habilidades y avance profesional. Eso se lograba mediante relaciones sólidas con los empleadores que contratan a personas con los tipos de habilidades que impartía el programa. A su vez, se brindaba servicio de acompañamiento y retención post empleo. Se mantuvo el contacto con los trabajadores y los empleadores para evaluar el desempeño, brindar asesoría para abordar situaciones que pudieran surgir y ayuda para identificar oportunidades laborales y capacitación. También se ofrecía apoyo con nuevas búsquedas de empleo rápido si los trabajadores pierden sus trabajos.

- Implementación | Mecanismos de retroalimentación para mejora de la calidad

La calidad del programa fue mejorando a lo largo de los cinco años evaluados dado que los proveedores ganaron experiencia y eso fue registrado en las evaluaciones. “Los programas, maduraron con el tiempo, es decir, los proveedores cambiaron la entrega de algunos componentes a medida que adquirieron experiencia operativa, al igual que ajustaron el contenido de sus clases de preparación para la carrera profesional y capacitación laboral.”

(Tessler, 2016:57). Entender este costo de aprendizaje de las organizaciones al momento de plantear el programa en un horizonte de tiempo suficiente, así como también brindar la flexibilidad para generar adaptaciones a partir de la experiencia, pareciera ser un elemento importante a considerar.

- Implementación | Mecanismos de selección de los proveedores

Para la elección de los proveedores se consideró la capacidad de recaudar los fondos necesarios a nivel local, la diversidad de las economías locales y los sectores industriales. Además, para ser seleccionados, los proveedores debían demostrar que estaban establecidos en un sector específico, con conocimiento y fuertes relaciones con los empleadores. Por su parte, tenían que demostrar capacidad para operar escala y poder trabajar con un amplio espectro de trabajadores con bajos ingresos con dificultades en acceder a puestos de trabajo.

El proceso de selección de los proveedores impactaría en las competencias de las instituciones para alcanzar a la población objetivo, generar los contenidos y generar oportunidades de empleo dentro de la industria. Al analizar los resultados sobre el empleo y los ingresos de los trabajadores producidos por el programa, se observa que varió significativamente entre proveedores. Mientras uno tuvo impactos grandes y consistentes en los resultados, otro no produjo impactos positivos y dos proveedores ganaron experiencia con el tiempo y fueron mejorando sus resultados, lo que permite pensar que el éxito está ligado a la calidad del proveedor y no solo al sector específico. “Juntos, los cuatro sitios de WorkAdvance ayudaron a los participantes a ganar un promedio del 14 por ciento (o casi \$2,000 en ingresos anuales) más de lo que hubieran ganado dos años después de ingresar al programa. Los efectos difieren según el sitio, que van desde la ausencia de ganancias en un proveedor hasta un aumento del 26% en el proveedor más efectivo” (Tessler, 2016:174).

- Implementación | Monitoreo y evaluación del programa

Los programas de WorkAdvance fueron estudiados utilizando un diseño de asignación aleatoria. Las personas que cumplieron con sus criterios de elegibilidad, así como los requisitos para los programas sectoriales específicos, fueron asignados al azar al grupo WorkAdvance o al grupo de control. Los miembros del grupo WorkAdvance eran elegibles para recibir los servicios del programa, mientras que los del grupo de control no eran

elegibles para estos servicios, pero podían obtener otros servicios y apoyo disponibles en la comunidad. Ambos grupos de investigación fueron rastreados con el tiempo. El proceso de asignación aleatoria aseguró que, cuando los individuos ingresaron al estudio, no hubieran diferencias sistemáticas en las características de los miembros de la muestra, medidos o no, entre los dos grupos de investigación. Por lo tanto, cualquier diferencia entre los grupos que surgen después de la asignación aleatoria puede atribuirse al programa WorkAdvance.

- Implementación | Orientación a sectores económicos u ocupaciones específicos

WorkAdvance fue un programa orientado a distintos sectores productivos: tecnología de la información, y sectores de remediación ambiental y control de plagas en Nueva York; transporte y manufacturera en Tulsa; atención médica e industria, en Cleveland. “El peso de la evidencia sugiere que tanto el alcance como la calidad de las ubicaciones del sector objetivo fueron factores importantes para explicar el patrón de impactos por sitio.” (Tessler, 2016: 145). A partir de la evaluación se observa que el mismo programa produjo mayores impactos salariales en el caso de Nueva York, al colocar a muchos más participantes en el sector de TI mejor pagado.

“Los proveedores de WorkAdvance trataron con empleadores con diferentes características, en línea con los sectores a los que apuntaban, lo que puede haber influido en la probabilidad de colocar a los participantes del programa en puestos de trabajo” (Tessler, 2016:48). De todas formas, en los otros tres sectores fuera del de IT, los trabajos del sector objetivo tenían salarios u horas algo más altos que los trabajos del sector no objetivo. “Los resultados sugieren que los impactos económicos de WorkAdvance dependieron críticamente del aumento del empleo en el sector objetivo en relación con el grupo de control.” (Tessler, 2016: 156). Algo importante a destacar en este sentido es que centrar la capacitación en áreas de alta demanda requiere que el personal del programa tenga un profundo conocimiento de los nichos del mercado laboral.

- Implementación | Participación del sector no público: participación en el diseño, la financiación, la implementación.

La participación del sector privado fue fundamental para el éxito de los programa. Todos los proveedores adaptaron sus planes de estudio de capacitación de habilidades en algún

momento, en función del mercado laboral y al input de los empleadores, y la mayoría también modificó sus ofertas de cursos. “Los socios empleadores influyeron y participaron en actividades de preparación profesional de diversas maneras: a través del asesoramiento a los proveedores sobre los planes de estudio y las tendencias del sector, como oradores invitados en las clases, como simuladores de entrevistadores de los participantes y como anfitriones de las visitas de los participantes al lugar de trabajo.” (Tessler, 2016:40). A lo largo de la implementación, se generaron modificaciones en los programas a partir de aprendizajes que planteaban los mismos empleadores, sumando nuevos contenidos o dejan de dictar cursos cuya demanda no crecía al ritmo previsto.

Los programas de capacitación sectorial pueden producir grandes impactos pero, como cualquier intervención política, no son efectivos en todas las circunstancias. Hay varias razones por las cuales programas como éste podrían no ser efectivos: los participantes podrían no ser capaces de completar la capacitación, la capacitación podría no satisfacer las necesidades del empleador, o no ser vista como una señal seria de preparación. También hay algunos riesgos en la estrategia sectorial, dado que al centrarse en un segmento especializado del mercado los participantes están particularmente expuestos cuando la demanda cambia. Finalmente, los beneficiarios podrían obtener empleos en el sector pero tener dificultades para conservarlos, una realidad común de los trabajadores de bajos salarios. Por lo tanto, aunque parece obvio que los empleadores necesitan empleados capacitados para trabajos que requieren habilidades especializadas, no lo es que programas como WorkAdvance logren producir el tipo adecuado de oferta de trabajo o que estos programas sean una ruta efectiva a la movilidad económica de personas de bajos ingresos.

Son varios los mecanismos que parecerían actuar para que esta estrategia aumente el empleo y los ingresos de los trabajadores. En este caso, se observa que la orientación sectorial es muy importante, la experiencia de los proveedores y su evolución parecen importar, y el enfoque práctico basado en el entrenamiento es fundamental. Otro ingrediente clave que subyace parece ser la agilidad de los proveedores: éstos no sólo deben centrarse en la capacitación, el proveedor tiene que ser capaz, además, de adaptar los contenidos de acuerdo con las demandas cambiantes de los potenciales empleadores.

Yo emprendo semilla (ex PAME) (2011)

El Programa de Apoyo al Microemprendimiento (luego denominado “Yo Emprendo Semilla”) fue un programa perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social de Chile. Contaba con dos componentes: una transferencia en especie de capital equivalente a un valor de 600 dólares (cerca de 6 veces el ingreso laboral mensual promedio del beneficiario) y 60 horas de entrenamiento durante un mes en prácticas efectivas de negocios que se realizaban durante 12 sesiones grupales con cerca de 30 individuos por grupo y requería una tasa de asistencia del 90% para calificar para la transferencia de activos. Además, el programa incluía un la asignación de un mentor que realizaba un seguimiento con visitas individuales durante los 3 meses posteriores a la finalización de la política. La transferencia en activos en especie era para que el emprendedor pueda elegir los materiales e insumos requeridos en sintonía con el plan de negocios desarrollado durante el entrenamiento. El programa tuvo importantes efectos en los niveles de empleo y los ingresos laborales de los participantes, inclusive hasta casi 3 años después de finalizada la política donde los beneficiarios mantenían un incremento del 20% en sus ingresos laborales.

- Contexto | Región: América Latina y el Caribe
- Contexto | Ingresos del país: Altos ingresos
- Contexto | Zona: urbana
- Contexto | Características demográficas de la población objetivo
 - Nivel educativo: Escuela secundaria incompleta o inferior;
 - Género: ambos
 - Edad: sin restricciones de edad.

La población objetivo comprendía hogares extremadamente pobres, enfocado en individuos mayores de 18 años beneficiarios del programa contra la pobreza “Chile Solidario” y desempleados o subempleados. El término "subempleo" fue definido por la agencia gubernamental que implementa Chile Solidario, considerando ocupaciones que proporcionan ingresos muy bajos y requerían pocas horas de trabajo. Las personas se postulaban al programa en las oficinas municipales del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) mediante una solicitud electrónica, respondiendo preguntas para determinar la elegibilidad (edad, situación laboral y un puntaje de vulnerabilidad económica).

Aún sin una orientación específica por género, el 93% de los beneficiarios fueron mujeres y la edad promedio fue de 36 años. Aproximadamente el 31% había completado su educación primaria. Respecto a las variables de empleo, el 65% informó estar empleado al inicio del estudio y alrededor de la mitad lo hacía por cuenta propia. “El ingreso laboral mensual promedio para toda la muestra es de aproximadamente US \$105 (considerando tanto empleados como desempleados), que es significativamente más bajo que el salario mínimo legal de US \$344” (Martínez et al, 2018: 111). Estas estadísticas muestran las condiciones de los solicitantes con respecto a la población elegible: eran mayoritariamente mujeres, con niveles de educación y tasas de empleo superiores a los observados el decil de ingresos más bajo de la población chilena. Por lo tanto, “la validez externa de los resultados de la evaluación debe considerarse cuidadosamente y las posibles extensiones del programa para las personas pobres deben tener en cuenta estas características.” (Martínez et al, 2018: 111)

- Diseño | Tipo de programa: Entrenamiento Emprendedor

El propósito del programa fue proporcionar a las personas las habilidades y el capital necesarios para generar ingresos a través del trabajo por cuenta propia mediante el desarrollo de sus propios negocios. Para eso combinaba capacitación y transferencia de activos.

El entrenamiento duraba cuatro meses: durante las primeras tres semanas se brindaba una capacitación formal intensiva en habilidades microempresariales en 12 sesiones grupales. La capacitación se dividió en cinco partes: 8 horas para configurar el concepto de negocio; 20 horas para mejorar las habilidades de gestión (cómo establecer y evaluar el progreso en los objetivos comerciales, definir producto, obtener comentarios de los clientes y aprender sobre legislación); 20 horas para redactar un plan comercial; 8 horas para planificar las actividades durante los próximos 3 meses que se revisarían durante las visitas de seguimiento y 4 horas para obtener cotizaciones de los activos que comprarían con la transferencia.

- Diseño | Componentes específicos del diseño: Incentivo monetario para los participantes. Tutoría o seguimiento individualizado.

Los “resultados sugieren que la capacitación puede haber afectado positivamente las prácticas comerciales de pequeños empresarios durante al menos tres años, y el efecto es mayor cuando se realizan transferencias más grandes” (Martínez et al, 2018: 116). Sin embargo, “no

podemos separar los efectos de la capacitación de los de la transferencia de activos; sólo podemos comparar diferentes niveles de transferencias de activos con la condición de que se haya recibido capacitación” (Martínez et al, 2018: 103). Se requería una tasa de asistencia de al menos el 90% para calificar para la transferencia de activos. “Los individuos eligen entre trabajo por cuenta propia y empleo asalariado, dependiendo de los retornos. Bajo restricciones de liquidez, comunes entre las personas de bajos ingresos, una transferencia de activos similar a la del MESP facilita las actividades empresariales.” (Martínez et al, 2018: 103). El apoyo financiero en especie de US \$600 podía gastarse en maquinaria o insumos, autorizado de acuerdo al plan de negocios. La cantidad de financiamiento no difirió según tipo de negocio, sector económico o ubicación geográfica. Durante los meses siguientes a la transferencia del activo los beneficiarios fueron visitados por los administradores del programa para seguir el desempeño del negocio y brindar asesoramiento administrativo.

Adicionalmente, para un grupo seleccionado de participantes se realizó una transferencia adicional de US \$240 seis meses después con las mismas reglas del gasto inicial, denominado MESP+. “Las personas no sabían sobre el financiamiento adicional al comprar el primer activo como parte de su participación en el programa regular MESP y, por lo tanto, no lo consideraron al planificar su primera ronda de financiamiento.” (Martínez et al, 2018: 105). El análisis de la transferencia adicional da cuenta del impacto en relación a las restricciones de liquidez mencionadas: “Los resultados sugieren que, a corto plazo, una transferencia mayor es útil para aumentar la productividad de las pequeñas empresas y, por lo tanto, sustituir el empleo asalariado. A la larga, las personas asignadas a MESP+ tienden a permanecer en el trabajo por cuenta propia, lo que es consistente con que sus negocios sean más productivos y/o con la presencia de costos fijos de cambio de ocupaciones y el empleo asalariado no sea lo suficientemente atractivo.” (Martínez et al, 2018: 103).

- Implementación | Mecanismos de retroalimentación para mejora de la calidad

En la investigación no se encuentran menciones sobre la existencia de este tipo de mecanismos. Por lo tanto no es posible en esta instancia sacar conclusiones al respecto.

- Implementación | Mecanismos de selección de los proveedores

Existió un proceso competitivo para seleccionar las instituciones ejecutoras a cargo de los entrenamientos y las visitas. En la investigación no se hallan detalles del proceso de licitación y de selección de los proveedores, ni tampoco sobre la medición de sus estándares de calidad. A su vez, en el análisis empírico no se revisa el impacto de la calidad del proveedor sobre el resultado final así como tampoco de las distintas sucursales locales que estuvieron a cargo de la implementación. Se trata de un vacío en la literatura a abordar a futuro.

- Implementación | Monitoreo y evaluación del programa

Para evaluar el programa el programa se dividieron a los individuos en tres grupos al azar: un grupo de control, un grupo que recibió capacitación y transferencia de activo, y un grupo con el programa regular más una transferencia de activos adicional. “Este segundo grupo de tratamiento se creó para estudiar más a fondo los efectos de las transferencias de activos en especie”. (Martínez et al, 2018: 102). Se evaluó el programa con tres oleadas de encuestas de hogares y se complementó el análisis con datos del sistema de seguro de desempleo para evaluar el empleo asalariado formal posterior a la finalización del programa. Como se señaló, a partir de esta evaluación se pudo identificar que en el largo plazo las personas con una mayor transferencia tienden a permanecer en el trabajo por cuenta propia, mientras que quienes no la recibieron fue más probable que terminen como asalariados.

- Implementación | Orientación a sectores económicos u ocupaciones específicos

No se observa que el programa estuviera diseñado hacia ciertos sectores sino que fueron los propios emprendedores quienes identificaron las oportunidades. Este podría ser un aspecto a revisar, considerando dirigir hacia sectores más dinámicos con espacio para nuevos negocios versus espacios más saturados ya abordados por otros. Los datos sugieren que los negocios son diversos e informales, principalmente unipersonales con un número de empleados muy bajos. “Los sectores económicos más comunes son textiles y prendas de vestir (38%), alimentos (21%) y pequeños minoristas (10%). Solo el 5% está registrado formalmente en la Oficina de Impuestos. Aunque todas las personas solicitaron este programa de microemprendimiento, una parte de la muestra indica cierta preferencia por el empleo asalariado. Por ejemplo, en la encuesta de referencia, el 38% de las personas que no tenían un

empleo asalariado en el momento de la entrevista declararon que preferirían trabajar por salarios en lugar de trabajar por cuenta propia.” (Martínez et al, 2018: 112).

- Implementación | Participación del sector no público: participación en la implementación.

Organizaciones privadas como organizaciones no gubernamentales (ONG) o instituciones de educación terciaria fueron seleccionadas mediante un proceso de licitación. Estuvieron a cargo de la capacitación y las visitas de seguimiento de los participantes.

Los mecanismos que se destacan en este programa por su efectividad son la capacitación y la transferencia de activos. Hubo efectos positivos sobre el empleo y los ingresos, a largo plazo menores a los de corto plazo. Se observan impactos positivos tanto en el autoempleo como en el empleo asalariado. La transferencia de activos es un aspecto clave: una transferencia demasiado pequeña puede solo tener efectos a corto plazo en el trabajo por cuenta propia, mientras que las transferencias más grandes y/o regulares, pueden resultar en más trabajo por cuenta propia durante períodos más largos. Según los autores, la “evaluación de impacto considera un programa gubernamental a gran escala, por lo que la efectividad y escalabilidad más amplias de este tipo de intervenciones parece plausible” (Martínez et al, 2018: 123).

Graduation Program (2007-2014)

El Graduation Program fue implementado durante 2007 y 2014 por 6 ONGs en Etiopía, Ghana, Honduras, India, Pakistán y Perú. Proveía múltiples servicios para estimular el empleo por cuenta propia y se dirigía a los individuos más pobres de las comunidades. Estaba compuesto por una combinación de 6 servicios: 1) transferencia de un activo productivo, 2) transferencia temporaria (monetaria o de alimentos), para sostener el consumo durante un período, 3) entrenamiento en habilidades técnicas para operar los activos productivos particulares, 4) visitas a las viviendas para proveer accountability y motivar a los participantes, 5) estímulo al ahorro mediante múltiples mecanismos (en la mayoría de los casos con participación de instituciones microfinancieras para proveer acceso a cuentas de ahorro) y 6) educación en salud, servicios básicos sanitarios o entrenamiento en life-skills. Fue particularmente exitoso en los casos de Honduras, India y Etiopía.

- Contexto | Región: América Latina y el Caribe, África, Asia

- Contexto | Ingresos del país: Bajos ingresos (Etiopía), Ingreso medio-bajo (Ghana, Pakistán, India, Honduras), Ingreso medio-alto (Perú)
- Contexto | Zona: rural
- Contexto | Características demográficas de la población objetivo
 - Nivel educativo: Escuela secundaria incompleta o inferior;
 - Género: ambos
 - Edad: sin restricciones de edad.

El programa se realizó en Etiopía, Ghana, Honduras, India, Pakistán y Perú con un total de 10,495 participantes. “En cada país, el programa se ajustó para adaptarse a diferentes contextos y culturas, mientras se mantenía fiel a los mismos principios generales.” (Banerjee et al, 2015: 772). En cada sitio, los socios implementadores seleccionaron aldeas en función de estar en geografías asociadas con la pobreza extrema. Luego identificaron a los más pobres en esas aldeas a través de un proceso participativo de clasificación de la riqueza, seguido de una visita de verificación por de la organización. “De los hogares seleccionados, el 48% tiene un consumo diario per cápita por debajo de PPP US \$1.25, en comparación con el 19% de la población en general en estos países” (Banerjee et al, 2015: 774).

- Diseño | Tipo de programa: Entrenamiento Emprendedor

Este programa contaba con una serie de componentes diseñados para complementarse entre sí y ayudar a los hogares a comenzar una actividad productiva de autoempleo, al proporcionar un impulso durante un período de tiempo limitado que los ayude a desbloquear la trampa de pobreza. El foco estaba en la capacitación en habilidades técnicas para la gestión de activos productivos particulares. Incluyó también la transferencia de un activo productivo, la transferencia regular de alimentos o efectivo, visitas domiciliarias con capacitación y entrenamiento, acceso a una cuenta de ahorros y educación en salud, acceso a servicios básicos de salud y capacitaciones en habilidades para la vida.

Según quienes lo diseñaron, “el pensamiento detrás es que la combinación de estas actividades es necesaria y suficiente para obtener un impacto persistente en una gran fracción de los beneficiarios” (Banerjee et al, 2015: 773). Este enfoque es integral y está bien codificado lo que lo hace escalable y replicable. Un punto interesante es que “los componentes centrales del programa son similares en sustancia y magnitud, aunque el diseño

del programa incluye ajustes que son necesarios para los contextos locales. Por ejemplo, se realizó un análisis de mercado específico del país para determinar medios de vida viables para promover, en lugar de simplemente promover el mismo medio de vida en todos los contextos.” (Banerjee et al, 2015: 773). Esta adaptación al contexto local es un aspecto importante a considerar respecto al éxito del programa en los distintos países con ideologías, necesidades, competencias y recursos tan diferenciados.

- Diseño | Componentes específicos del diseño: Incentivo monetario para los participantes. Tutoría o seguimiento individualizado. Módulo de habilidades blandas.

Un componente estructural del programa fue la transferencia de un activo productivo, que era seleccionado por los participantes. Las opciones comunes incluían ganado (ovejas, cabras, pollos, vacas, etc.) o insumos para el comercio minorista. Este era complementado con una transferencia regular de alimentos o efectivo durante unos meses a aproximadamente un año para estabilizar el consumo y reducir los incentivos para vender (o comer) los activos productivos. A diferencia de otros, como los de microcrédito, este programa no obligaba a los hogares a los participantes a devolver la transferencia y, por lo tanto, se estima que impactó en el comportamiento de los participantes: “Esto podría haberlos animado a tomar más riesgos e invertir genuinamente en la actividad. O podría ser la capacitación y el estímulo personal que produjeron este efecto en su comportamiento.” (Banerjee et al, 2015: 786).

Las visitas domiciliarias de capacitación se llevaron a cabo durante 2 años. Buscaban proporcionar responsabilidad (asegurarse de que los hogares lleven a cabo las tareas necesarias para mantener y crecer la actividad generadora de ingresos), y aliento (ayudar a ver que pueden tener control de sus vidas y salir de la pobreza extrema). Se complementó con educación y acceso a servicios básicos de salud y capacitaciones en habilidades para la vida.

Resulta interesante indagar sobre el efecto del componente de capacitación y acompañamiento. “Este es un componente particularmente importante para probar, porque sus costos son en promedio el doble de los costos de transferencia directa, y porque operar a escala requiere contratación de calidad, capacitación y supervisión del personal. Como se discutió anteriormente, no tenemos una variación experimental para evaluar esta pregunta. La evidencia de otros lugares sugiere que las visitas domiciliarias, que son un gasto importante, pueden no ser un componente rentable.” (Banerjee et al, 2015: 786). Este vacío en la

literatura debería ser profundizado, ya que pareciera ser un factor que en el resto de los programas estudiados no tuvo un impacto importante en el éxito del programa, especialmente dado el análisis costo/retorno que mencionan los autores.

- Implementación | Mecanismos de retroalimentación para mejora de la calidad

Al observar los resultados se ve que no hay ningún país -ni organización- que se destaque particularmente. Sí existen diferencias entre los países. “Presentamos pruebas para la hipótesis de que los resultados son los mismos para todos los países para cada variable de resultado. La hipótesis se rechaza para casi todos los resultados agrupados, lo que sugiere que existe una variación significativa sitio por sitio (y suficientes datos para recogerla), lo que sería importante para estudiar en el trabajo futuro.” (Banerjee et al, 2015: 774)

- Implementación | Mecanismos de selección de los proveedores

El rol de los proveedores en cada país tuvo repercusiones en la implementación. Por ejemplo, la transferencia de activos pudo tardar entre 0 y 15 meses después de la identificación de los beneficiarios y la encuesta de referencia, dependiendo en gran medida del sitio. “En Pakistán, donde la intervención fue dirigida por varias organizaciones, llevó varios meses, y en algunos casos un año o más, completar todas las rondas de transferencias de activos. Honduras también tuvo retrasos en el inicio del programa. En Etiopía, las transferencias se extendieron durante 6 meses.” (Banerjee et al, 2015: 774). En parte esto explica la variación significativa entre los diferentes sitios en los que fue implementado el programa.

- Implementación | Monitoreo y evaluación del programa

Para la evaluación del programa se asignó a la mitad de los participantes elegibles para el tratamiento y la otra mitad a control. A su vez, en tres de los sitios también se asignaron al azar la mitad de las aldeas a tratamiento y la otra mitad a control para medir los efectos secundarios sobre las aldeas. Se realizaron encuestas de referencia sobre todos los participantes elegibles, y dos análisis: uno al final de la intervención, 24 meses después del inicio y otro un año después. Se midió impactos en el consumo, seguridad alimentaria, activos productivos y domésticos, inclusión financiera, ingresos, salud física y mental,

participación política y empoderamiento de las mujeres. Estas fueron las variables que se consideraron para evaluar el éxito de la intervención.

- Implementación | Orientación a sectores económicos u ocupaciones específicos

No se observa que el programa estuviera diseñado hacia ciertos sectores. Sin embargo, en la práctica se observa que la elección del activo fue consistente a la población a la que se dirigía y al contexto rural. “En Perú y Etiopía, los activos transferidos con mayor frecuencia fueron conejillos de indias y ovejas y cabras, porque se creía que eran más rentables (...). Diferentes activos generaron patrones de flujo de efectivo bastante diferentes: algunos produjeron ingresos inmediatos (por ejemplo, comercio minorista), mientras que otros (como las vacas) produjeron flujos de ingresos mucho más retrasados e irregulares” (Banerjee et al, 2015: 774). En un marco rural y poblaciones en la base de la pirámide, las alternativas de sustento tanto por disponibilidad como por antecedentes es la agricultura y ganadería de subsistencia, y fue hacia esos sectores que se orientó la elección de los participantes.

- Implementación | Participación del sector no público: participación en el diseño, la financiación, la implementación.

El programa fue originalmente diseñado e implementado por BRAC, una gran ONG de Bangladesh. Los programas que se analizaron fueron implementados a una escala relativamente pequeña, también por ONGs. “En el futuro, para llegar al mayor número de hogares muy pobres, los gobiernos tendrán que implementar los programas o los gobiernos financiarán la implementación a través de subcontratos a las ONG locales. Tener en cuenta que la implementación del programa a mayor escala requerirá principalmente una mayor cobertura geográfica, en lugar de aumentar la proporción de hogares a los que se llega en cada aldea.” (Banerjee et al, 2015: 787)

El programa fue efectivo en aumentar sustancialmente el consumo de los hogares y mantenerlo después. Los beneficios estimados fueron más altos que los costos en cinco de los seis sitios. La combinación de mecanismos del diseño tales como el apoyo económico para acceder a alimentos, el seguimiento individualizado con apoyo en salud y acceso a servicios financieros básicos, y de la implementación del programa, tales como la calidad de los proveedores en cada país, jugó un rol importante.

Respuesta a la pregunta de investigación y relevancia de los hallazgos

El estudio de estos cuatro casos de políticas especialmente efectivas en su impacto en ingresos y empleabilidad de la población objetivo nos permite explicar algunos de los mecanismos mediante los cuales el contexto, el diseño y la implementación contribuyen a esos resultados. Como se señaló, al tratarse de políticas complejas, las intervenciones analizadas exhiben una alta densidad causal: no existe un solo factor que explica el éxito, sino muchas causas, incluyendo las causas de las causas, que a su vez interactúan entre sí de forma complejas. Por lo tanto, no es posible aislar un único elemento que explique por sí mismo el resultado, sino que es la combinación de diferentes mecanismos lo que genera el impacto a lo largo de la trayectoria de estas políticas.

La evidencia cualitativa nos permite acceder a las circunstancias específicas mediante las cuales entran en acción las dimensiones de análisis. A continuación se presenta un resumen con los componentes contextuales, de diseño e implementación que sintetiza los elementos de las políticas que se analizaron:

	Jóvenes en Acción	WorkAdvance	Yo emprendo semilla	Graduation Program
Año	2001-2005	2012	2011	2007-2014
Elementos del Contexto				
Región	América Latina y Caribe	América del Norte	América Latina y Caribe	América Latina y Caribe, África, Asia
Ingresos del país	Ingreso medio-alto	Ingresos Altos	Ingresos Altos	Bajos ingresos, Ingreso medio-bajo; Ingreso medio-alto
Zona	Urbana	Urbana	Urbana	Rural

Nivel Educativo	Escuela secundaria incompleta o inferior	Escuela secundaria completa superior	Escuela secundaria incompleta o inferior	Escuela secundaria incompleta o inferior
Género	Ambos	Ambos	Ambos	Ambos
Edad	Máxima de 29 años o menos	Sin restricciones	Sin restricciones	Sin restricciones

Elementos del Diseño

Tipo de política	Entrenamiento Laboral	Entrenamiento Laboral	Entrenamiento Emprendedor	Entrenamiento Emprendedor
Componentes específicos del diseño.	Incentivo monetario para los participantes. Tutoría o seguimiento individualizado. Módulo de habilidades blandas.	Tutoría o Módulo de habilidades blandas.	Incentivo monetario para los participantes. Tutoría o seguimiento individualizado.	Incentivo monetario para los participantes. Tutoría o seguimiento individualizado. Módulo de habilidades blandas.

Elementos de la implementación

Mecanismos de retroalimentación para mejora de la calidad	Sí	Sí	n/a	n/a
--	----	----	-----	-----

Mecanismo de selección de los proveedores	Licitación pública.	Selección según criterios objetivos.	Licitación pública.	n/a
--	---------------------	--------------------------------------	---------------------	-----

Existen mecanismos de monitoreo y evaluación del programa	La evaluación se hizo con un grupo de control de jóvenes elegibles que no participaron en el programa.	Diseño de asignación aleatoria con grupo de control que podía obtener otros servicios y apoyo disponibles en la comunidad	Grupo de control, grupo con transferencia de activos regular, grupo con transferencia de activos adicional	Participantes elegibles para el tratamiento y la otra mitad a control. En tres de los sitios también se asignaron al azar la mitad de las aldeas para medir los
--	--	---	--	---

				efectos secundarios sobre las aldeas.
Orientación a sectores económicos u ocupaciones específicos	Sí	Sí	No (ex post).	No (ex post).
Participación del sector no público	En la implementación.	En el diseño, la financiación, la implementación.	En la implementación	En el diseño, la financiación, la implementación.

Cuadro 1. Mecanismos del contexto, diseño e implementación de los cuatro casos analizados.

Las cuatro intervenciones incluyeron elementos que les permiten de forma ingeniosa hacer frente a las características de estas políticas complejas (*wicked-hard*) y de esa forma apuntalan el éxito de la intervención a través de elementos propios del diseño y la implementación. Al adentrarse en profundidad en los mecanismos se puede entender de qué manera estos elementos presentes en estas intervenciones influyeron sobre las políticas.

Mecanismos del Contexto.

El éxito de las intervenciones requieren de un componente innovador para adecuarlo al contexto particular. Un primer mecanismo a señalar es el proceso de selección de los participantes (incluyendo la auto-selección de ellos mismos a lo largo del proceso) a través del cual se evidencia de qué manera el contexto influye en el desempeño de la política. El proceso de selección de todos los programas permitía trabajar con los mejores candidatos dentro de la población objetivo. Privilegiar trabajar con aquellos con mayor probabilidad de completar el programa puede influir sobre el resultado final.

Por su parte, resulta interesante como varios de los programas, aún sin tener una restricción en el ingreso para ciertos colectivos o incluso una campaña de fomento para acercar a ciertas poblaciones, terminaron trabajando mayoritariamente con ciertos segmentos (hombres en Work Advance, mujeres en Yo Emprendo Semilla). Tener esto en consideración y brindar adecuaciones específicas puede contribuir al éxito, como en el caso de Jóvenes en Acción, que brindaba un subsidio mayor en caso de mujeres con hijos.

Entender cómo el contexto influye permite a su vez generar mejores diseños de las políticas que contribuyan al éxito. En Graduation Program, por ejemplo, que se trabajaba con poblaciones rurales con muy bajos ingresos, no sorprendió que la mayoría de los activos adquiridos hayan sido ganado; ahora bien que hayan incluido un subsidio específico para alimentos para prevenir que los participantes terminen sacrificando los activos productivos destaca la experiencia y la capacidad de adecuar los programas para la interacción con el medio.

Mecanismos del Diseño.

La discrecionalidad local de los agentes en programas de estas escalas es contrarrestada a través de diversos elementos presentes en el diseño que lleva a alinear los incentivos de forma que los agentes procuren alcanzar el objetivos del programa aplicando su conocimiento local. Así se ve cómo actúa el sistema de pagos por cumplimiento de objetivos del programa Jóvenes en Acción, que desembolsaba sumas extra si los participantes conseguían trabajo a partir del curso, o la potestad de los proveedores de cursos de Workadvance de modificar la curricula de cursos ofrecidos a partir del diálogo con el sector privado dado que el objetivo era la contratación de las personas (y no solo que completen el curso). Graduation program protocolizaba que los beneficiarios recibían un activo pero eran las ONGs locales quienes ofrecían los posibles de acuerdo al contexto productivo local.

Se destaca la flexibilidad de algunos programas para generar variantes a partir de la propia experiencia y la interacción con el medio. El cambio en la duración de los cursos en Jóvenes en Acción y Yo Emprendo Semilla, como la adecuación de los cursos que repercutió en que algunas locaciones de Workadvance que no eran efectivas en las primeras ediciones lo fueran a partir del aprendizaje, muestra que brindar la posibilidad de innovar y adaptarse, considerando horizontes temporales más largos, sirve para que los programas puedan generar diferentes ediciones dado el costo de aprendizaje y la necesidad de adaptación. Parece importante establecer procesos de prueba y error con feedback estructurado para ir calibrando algunos aspectos durante la implementación del programa, que retroalimentan el diseño y permitan realizar mejoras.

La intensidad de las transacciones implica coordinar a muchos agentes que implementan la política. La inclusión en el diseño de un mecanismo de acompañamiento socio-emocional con

la suficiente flexibilidad para que los programas pudieran trabajar individualmente con los participantes parecería ser un elemento con impacto que, con distintas variaciones, se encuentra presente en los cuatro casos analizados. Coordinar tantas interacciones para su cumplimiento es difícil y no existe un protocolo correcto para la realización, sino que se sostiene con la capacidad propia de los agentes.

A su vez, la ayuda para la búsqueda de trabajo requiere de adaptaciones a los individuos y prácticas del mercado que son considerados por los agentes de acuerdo al contexto local (de comunidad, empresa, industria). El componente de acompañamiento en los programas de capacitación que trabajan en la formación de personas de las estratos más vulnerables tuvo su incidencia dado que éstos no cuentan con una buena formación básica, ni con redes o capital cultural o social, necesario para conseguir una inserción laboral de calidad.

Mecanismos de la Implementación.

Un elemento importante de la implementación que contribuye a lograr el éxito de los programas son los incentivos a los participantes. Para estos no existe una tecnología o metodología obvia sino que dependen de la población objetivo con la que se trabaja. En el caso de Jóvenes en Acción se destacan los subsidios para la comida y el transporte en caso de que continúen el curso -que a su vez era mayor para mujeres por hijos, explicando el mayor éxito en este subgrupo. Para obtener el subsidio económico del programa Yo Emprendo Semilla, era necesario culminar con las capacitaciones que incluían análisis de mercado y trabajo sobre un plan específico para recibir el activo, lo que correspondía con una elección trabajada y pautas claras para seguir. Graduation Program incluía un subsidio para alimentos, para evitar que esas poblaciones que se encontraban por debajo de la línea de pobreza, utilizaran el activo (que en la mayoría de los casos eran animales) para alimentarse.

Otra manera en la que se generó una influencia sobre el programa son las instancias de seguimiento individualizadas, que actuaban como visitas de control. Presentes tanto en Yo Emprendo Semilla como en Graduation Programa, estas acciones generaban por un lado un espacio para que los participantes pudieran contar con el apoyo de personal especializado, pero también actuaban como un mecanismo de control, reforzando el incentivo para los participantes para el avance de sus proyectos.

Otro mecanismo a destacar es la importancia de lograr la calidad de los proveedores para los diferentes programas. Incluir una compulsa pública para la elección de proveedores es un mecanismo efectivo como punto de partida, reconociendo nuevamente la discrecionalidad que estos obtienen para la implementación. Por su parte, la licitación pública impulsa la competencia entre las entidades, generando un incentivo de mejora. Finalmente, la inclusión de premios monetarios atados a resultados favorecen la alineación de los incentivos, como en el caso de Jóvenes en Acción en el que a las instituciones se les pagaba extra si los jóvenes completaban los distintos componentes del programa o conseguían trabajo.

Por último, uno de los obstáculos para el éxito de este tipo de programas de formación de capital humano es la interrelación permanente entre las instituciones de formación y el mercado. Esto es así debido al rezago de información entre el momento en que se determinan las nuevas necesidades de la demanda (ya sea de trabajo para los programas de entrenamiento laboral como de bienes y servicios para los de formación emprendedora) y el tiempo en que las instituciones formadoras modifican sus programas, actualizan a sus docentes en los aspectos teóricos, introducen cambios en los talleres de práctica o agilizan convenios para realizar prácticas empresariales. Además del análisis estructurado del feedback del medio ya mencionado, otros mecanismos como la capacitación en el trabajo proporcionada por empresas en el caso de Jóvenes en Acción o los mecanismos de testeo ágil de Yo Emprendo Semilla parecen efectivos para acelerar los tiempos al cortar intermediarios, siendo los participantes quienes reciben directamente la retroalimentación del mercado.

Lecciones para políticas activas en el mercado laboral.

El análisis y la revisión de casos exitosos de Políticas Activas en el Mercado Laboral orientadas a la formación de capital humano permite entender los mecanismos que contribuyen al éxito de las políticas. Esta revisión, además, posibilita extraer ciertas lecciones que podrían servir para orientar futuros políticas y programas. A esta altura redundaría aclarar que no existen recetas aplicables a todos los contextos y que variaciones en el diseño y la implementación afectan la trayectoria de las políticas. Aún así, esta recopilación es de utilidad para quienes diseñan políticas de este tipo.

1. Reconocer que la población con la que se trabaja no es homogénea o estandarizada. Eso implica ofrecer programas que sean útiles a los intereses y proyectos de vida de acuerdo a sus procedencias e idiosincrasias. Involucrar a la población objetivo en el proceso de diseño es una forma de respetar su diversidad. A su vez, es importante promover programas que habiliten trayectorias que los sujetos no solo necesitan sino que también desean, lo que eventualmente contribuye a cumplir los objetivos de los programas de lograr insertarlos social y laboralmente.
2. Incorporar en las políticas perspectivas que consideren el impacto en diferentes géneros. Incluir componentes en el diseño que se adapten a poblaciones en las que, por ejemplo, recaen mayoritariamente las tareas de cuidado como es en las mujeres, es un requerimiento necesario para que éstas puedan participar en los programas.
3. Contar con un proceso de intermediación -tanto de job placement como de acompañamiento y coaching- que garantice mayor impacto en la inserción laboral, acompañando a las personas de forma integral durante la búsqueda, el ingreso al trabajo, la permanencia y, en caso de que ocurra, el cambio de trabajo.
4. Sistematizar el seguimiento a las personas, ya sea empleados como emprendedores, y además a las empresas, luego de la inserción laboral para evitar los casos de abusos con las personas.
5. Considerar el rol que las empresas adquieren para la inserción laboral. En este sentido, es importante articular efectivamente entre entidades de capacitación y empresas, para buscar los programas cumplan con el objetivo de formar personas que puedan desempeñarse efectivamente en el trabajo, y también procurar que las empresas consideren a las personas formadas en los programas como una opción calificada para ocupar los puestos de trabajo.
6. Fomentar la participación del sector no público en la formulación de los programas. La información a la que acceden las agencias gubernamentales o incluso las entidades de capacitación a cargo muchas veces no coinciden con la experiencias del sector privado. Incluir estrategias para que los programas se alimenten de la información del sector privado respecto a cursos a ofrecer, contenidos a abordar, mercados de bienes y servicios con escasez de oferta para los casos de emprendimientos, es recomendable.
7. Considerar que la calidad del programa puede ir mejorando a lo largo del tiempo dado que los proveedores ganan experiencia. Por lo tanto, se requiere planificar período de

inicio con resultados económicos mínimos, para permitir la madurez de los proveedores, el desarrollo de relaciones más profundas con potenciales empleadores o la detección de nichos incipientes para el desarrollo de emprendimientos.

8. Estudiar cuidadosamente los subsectores de los mercados locales es un diferencial para detectar oportunidades, tanto para empleados como emprendedores. Encontrar nichos en la demanda de los empleadores locales que sean alcanzables a partir de la capacitación (mejor aún, nichos a los que la mayoría de los participantes no puedan acceder por su cuenta) y que ofrezcan oportunidades de crecimiento, así como también identificar faltas en la oferta de bienes y servicios a nivel local con potencial de desarrollo de emprendimientos. Es importante adaptarse a partir de un seguimiento continuo de estas situaciones para verificar que siga habiendo trabajos disponibles con perspectivas de avance, que los subsectores no estén saturados y sigan ofreciendo oportunidades para el desarrollo de emprendimientos.
9. No subestimar el nivel de esfuerzo necesario para acompañar a las personas a través de la capacitación, siendo muchas veces requerido un apoyo constante a lo largo de los programas para evitar la deserción.
10. Considerar la importancia de la instrucción de habilidades como comunicación, liderazgo, preparación para la búsqueda de empleo, análisis de oportunidades de mercado, planificación, etc. En los casos analizados se destacó continuamente la necesidad y la importancia de la instrucción en este tipo de capacidades.
11. Contar con incentivos correctos para los proveedores, alineando el foco hacia el objetivo final del programa (conseguir empleo permanente, aumentar los ingresos), a través de premios, secuencialidad en los pagos de acuerdo a hitos (completar la formación, realizar las prácticas, conseguir empleo).
12. Considerar el efecto de señalización que genera hacia el mercado que los participantes completen los cursos o sean seleccionados para los programas de fomento emprendedor, incluyendo mecanismos que reconozcan estas formaciones (como diplomas o certificados de habilidades).

Conclusión

El impacto de las nuevas tecnologías requiere de políticas proactivas orientadas a garantizar que los trabajadores continúen pudiendo insertarse en el mercado laboral. Identificar qué funciona y cuándo es el desafío, dado que generar capacidades colectivas en la implementación de políticas activas en el mercado laboral que puedan ser replicadas como soluciones a problemas locales de forma sistemática es un problema complejo. Los impactos de las PAML sobre el empleo y los ingresos de los trabajadores están sujetos a la multidimensionalidad de estas políticas altamente dependientes de factores del contexto diseño e implementación.

La revisión de casos de políticas evaluadas considerando la variabilidad en el diseño e implementación y sus interacciones con el contexto hace posible identificar mecanismos a través de los cuales estas dimensiones actúan sobre el éxito de las políticas. Entre ellos, se encuentran aspectos del contexto en el que se desarrollan los programas (dispositivos por características demográficas como género o edad), arreglos específicos de las características del diseño (incentivos para participantes y proveedores, mecanismos de retroalimentación, componentes de seguimiento individualizado) y de la implementación (mecanismos de selección, orientación a sectores específicos, interacción con el sector no público).

La complejidad de este tipo de intervenciones requiere el desarrollo de capacidades en la formulación de políticas que enmarquen objetivos, analicen opciones y elijan la mejor alternativa sin métodos de pruebas específicos para ese contexto particular. Queda de manifiesto la importancia de la distinción entre la formulación y la implementación, dado que el éxito es altamente dependiente de la capacidad en la creación de procedimientos organizativos que producen los incentivos correctos para el cumplimiento del objetivo de la política tal como fue formulada. El conocimiento sobre políticas exitosas y los mecanismos a través de los cuáles lo funcionan aporta lecciones a tener en cuenta y ser utilizadas para una mejor asignación de los esfuerzos de las intervenciones.

Bibliografía

Albrieu, R. et al (2018). Technological innovation and the future of work: a view from the South. Think20.

Andrews, M., Pritchett, L., y Woolcock, M. (2017). Building State Capability: Evidence, Analysis, Action. Oxford University Press.

Attanasio, O., Guarín, A., Medina, C., & Meghir, C. (2015). Long term impacts of vouchers for vocational training: Experimental evidence for Colombia (No. w21390). National Bureau of Economic Research.

Autor (2015). Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation. Journal of Economic Perspectives from Summer 2015

Autor, D. & Salomons, A. (2017). Does Productivity Growth Threaten Employment? Robocalypse Now?. European Central Bank Annual Conference, Sintra, Portugal.

Autor, D., & Salomons, A. (2018). Is automation labor-displacing? Productivity growth, employment, and the labor share. Brookings Papers on Economic Activity.

Banerjee, A., Duflo, E., Goldberg, N., Karlan, D., Osei, R., Parienté, W. & Udry, C. (2015). A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries. Science, 348(6236), 1260799.

Banco Mundial (2016). Digital Dividends. World development report. Washington DC: World Bank Group.

Bonoli, G. (2010). The political economy of active labour market policy. (Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, REC-WP 01/2010). Edinburgh: University of Edinburgh, Publication and Dissemination Centre.

Boone, J. and van Ours, J. C. (2004). Effective Active Labour Market Policies. IZA Discussion Paper No. 1335(10), pp. 2–38.

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). Active labor market policy evaluations: A metaanalysis. The economic journal, 120(548), F452-F477.

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2017). What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. Journal of the European Economic Association, 16(3), 894-931.

Cardona Acevedo, M., Macías Prada, J. y Suescún Álvarez, P. (2008) La educación para el trabajo de jóvenes en Colombia, ¿mecanismo de inserción laboral y equidad? Universidad EAFIT, Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), Fundación Carolina.

Escudero, V., Kluve, J., López Mourelo, E., & Pignatti, C. (2018). Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a metaanalysis. The Journal of Development Studies, 1-18.

Goos, M., & Manning, A. (2007). Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain. The review of economics and statistics, 89(1), 118-133.

Illanes, P. et al (2018). Retraining and reskilling workers in the age of automation. McKinsey Global Institute Article, Enero 2018.

Foro Económico Mundial (2016). El futuro del Empleo. Reporte Enero 2016.

Frey, C. y Osborne, M. (2013). The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?. University of Oxford.

Gallart, M. (2009) La formación para el trabajo y los jóvenes en América Latina. CEPAL. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/7254/MAGallartALatina.pdf>

Hendra, R., Greenberg, D., Hamilton, G., Oppenheim, A., Pennington, A., Schaberg, K., Tessler, B. (2016). Encouraging Evidence on a Sector-Focused Advancement Strategy: Two-Year Impacts from the WorkAdvance Demonstration. New York: MDRC.

Keynes, J. M. (1930). Economic possibilities for our grandchildren. Disponible en: www.econ.yale.edu/smith/econ116a/keynes1.pdf

Kluge, J., Puerto, S., Robalino, D., Romero, J. M., Rother, F., Stöterau, J., ... Witte, M. (2019). Do youth employment programs improve labor market outcomes? A quantitative review. *World Development*, 114, 237–253. doi:10.1016/j.worlddev.2018.10.004

Levy Yeyati, et al (2019). What Works for Active Labor Market Policies?. Harvard University Center for International Development. Working Paper No. 358.

Manyika, J., et al (2017). Jobs lost, jobs gained: What the future of work will mean for jobs, skills, and wages. McKinsey Global Institute Report, Noviembre 2017.

Manyika, J., et al (2017). Harnessing automation for a future that works. McKinsey Global Institute Report, Enero 2017.

Martínez, A., Puentes, E., & Ruiz-Tagle, J. (2018). The Effects of Micro-entrepreneurship Programs on Labor Market Performance: Experimental Evidence from Chile. *American Economic Journal: Applied Economics*, 10(2), 101-24.

McIntosh, S. (2013). Hollowing out and the future of the labour market. BIS Research Paper, 134.

Goos, M., & Manning, A. (2007). Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain. *The review of economics and statistics*, 89(1), 118-133

Nie, J. y Struby, E. (2011) Would Active Labor Market Policies Help Combat High U . S . Unemployment? *Economic Review, Academic Journal*, 96(3), pp. 35–69.

Pritchett, L., Samji, S. y Hammer, J. (2013) It's All About MeE: Using Structured Experiential Learning ('e') to Crawl the Design Space. Center for Global Development Working Paper No. 322.

Rifkin, J. (2010). El fin del trabajo. Paidós.

Sartorio, L. (2017). Automatización, empleo y comercio: ¿qué nos dice la literatura económica? Banco Interamericano de Desarrollo.

Schumpeter, J. A. (2005). Capitalismo, socialismo y democracia. Volumen I. Página Indómita.

UBS (2016) White paper on the Fourth Industrial Revolution. World Economic Forum Annual Meeting in Davos, Switzerland, on January 20-23.

UNCTAD (2016). Robots and industrialization in developing countries. Policy Brief n°50, octubre 2016.

Woolcock, M. (2016). Cases, Case Studies and the External Validity of ‘Complex’ Development Interventions. World Bank.