



Aportes para el Diseño de un Sistema de Evaluación y Monitoreo de la Ley de Empleo Juvenil

Resumen Ejecutivo

Este trabajo espera constituir un aporte al proceso de elaboración del sistema de evaluación y monitoreo de la Ley de Empleo Juvenil (LEJ), a partir de la propuesta de implementación realizada por las autoridades.¹

Contar con un sistema de evaluación y monitoreo es un requisito saludable tanto para poder dar cuenta de la efectividad y la eficiencia de las políticas implementadas así como para permitir corregir oportunamente desvíos o insuficiencias en los desempeños esperados (Gertler et al, 2011). Este sistema debe diseñarse teniendo en cuenta los objetivos, metas e instrumentos que tiene la política. En el caso de la LEJ se señala como objetivo general la promoción del trabajo decente de las personas jóvenes, vinculando el empleo, la educación y la formación profesional. Por otra parte, la estrategia que se diseñó para alcanzar este objetivo combina instrumentos de incentivo a la demanda laboral, incremento de competencias generales y específicas de la oferta de trabajo, con actividades de intermediación entre oferta y demanda. Son cuatro las modalidades en las que se estructuran las iniciativas propuestas por la LEJ: (i) Modalidades contractuales en el Sector Privado; (ii) Primera experiencia laboral en

¹ Llamamos Ley de Empleo Juvenil a los contenidos de la Ley 19.133 de 2013, reglamentados a partir del Decreto 115/015.

el Estado y en personas públicas no estatales; (iii) Promoción de los estudios de las personas jóvenes trabajadoras; y (iv) apoyo a los Emprendimientos juveniles.

A continuación se sintetizan los principales elementos característicos de un Sistema de Monitoreo y los mecanismos para el desarrollo de una evaluación de impacto, al tiempo que para ambos se realizan propuestas aplicables a la LEJ.

A) Seguimiento y Monitoreo

El Monitoreo es un proceso continuo, a diferencia de la evaluación que se realiza en un momento determinado del tiempo, que se centra en lo que está sucediendo dentro del programa y utiliza la información recolectada para informar sobre la implementación periódica del mismo, colaborando con los ejecutores de la política en la toma de decisiones. Hay tres elementos fundamentales que es imprescindible definir: (1) el sistema de información que se utiliza (tipo de datos e información contenida); (2) los indicadores que se elaboran para dar cuenta de este proceso; (3) y la frecuencia y contenidos de los reportes que se realicen.

El sistema de información que piensa utilizarse está basado en la plataforma ya existente *Vía Trabajo*, donde empresas y jóvenes que buscan empleo deben registrarse, y cuyos contenidos están en proceso de modificación para que se adecúen a los nuevos objetivos.

El corazón del seguimiento y el monitoreo está en los indicadores que se utilicen, los que deben cumplir con ciertas propiedades generales como ser *específicos, atribuibles o apropiados, realista y estar focalizados en la población objetivo*. Pueden definirse cuatro tipos de indicadores:

- i. *Indicadores de Recursos* que deben dar cuenta de la disponibilidad de condiciones básicas para la producción esperada;
- ii. *Indicadores de Proceso* que dan cuenta de la adecuación de los procesos llevados adelante en relación a las metas de la política;
- iii. *Indicadores de Producción* los que permiten monitorear el nivel de cumplimiento de las metas institucionales (oportunidad y calidad de la producción);

- iv. *Indicadores de Resultados* que dan cuenta de los cambios en el entorno atribuibles a la ejecución del proyecto, programa o política.

Propuesta de Indicadores

Se realizó una exhaustiva propuesta de indicadores para cada una de las etapas que considera el monitoreo, desde la identificación y cuantificación de los recursos con los que se cuenta para implementar la política, hasta los indicadores que den cuenta de los resultados en los desempeños de los jóvenes que se buscan modificar. En este apartado se presenta una selección de los mismos. Las fuentes de información necesarias para poder construir estos indicadores son diversas. Si bien la mayor parte de la información puede extraerse de la plataforma Vía Trabajo, la construcción de varios indicadores requiere que se combinen estos datos con información proveniente de otras fuentes (Ministerios, Intendencias, BPS, INE, entre otras). En particular, los indicadores de resultados, requieren de una fuente adicional, que si bien puede ser complementada con registros administrativos, requiere la realización de una Encuesta de Seguimiento (ES) de los jóvenes beneficiarios.

Cuadro 1: Indicadores seleccionados de Recursos y Actividades

INDICADORES DE RECURSOS	INDICADORES DE ACTIVIDADES
Recursos monetarios asignados y utilizados	Empresas
Recursos asignados a la Ley	Empresas registradas/ Total de Empresas en actividad
Gasto Efectivo Total Acumulado/Presupuesto asignado	Empresas que marcan interés por modalidades de la Ley/ Empresas registradas
Gasto Efectivo en Subsidios/ Gasto Efectivo Total	Promedio de Demandas de empleo iniciadas por empresa inscripta con interés en la LEJ
Recursos Humanos	Jóvenes
Gasto total en Recursos Humanos (\$)	Jóvenes registrados/Total Jóvenes
Cargos	Jóvenes registrados desocupados/ Jóvenes de 15 a 29 años desocupados
Cargos Totales	Jóvenes registrados ocupados / Jóvenes de 15 a 29 años ocupados
Cargos CEPES	Jóvenes registrados ocupados que estudian/ Jóvenes de 15 a 29 años ocupados que estudian
Cargos Unidad Gestión de la Ley (UG)	Jóvenes registrados ocupados que estudian sin experiencia laboral formal/ Jóvenes de 15 a 29 años ocupados que estudian sin experiencia laboral formal
Cargos otros recursos humanos asignados a tareas de la Ley (capacitación y otros)	Gestión
Indicadores por Departamento	Gestiones realizadas/ Horas totales trabajadas
	Intermediaciones/ Horas totales trabajadas
	Contactos de empresas atendidos por la UG/ Horas totales trabajadas por la UG
	Actividades de difusión realizadas por la UG/ Horas totales trabajadas por la UG

Cuadro 2: Indicadores Seleccionados de Producción

DE PRODUCCIÓN	DE PRODUCCIÓN	PRODUCCIÓN
A) Empresas	B) Jóvenes	C) Calidad
Empresas beneficiarias/Empresas realizan gestiones	Beneficiarios/ Jóvenes inscriptos	<u>De la contratación</u>
Promedio de contrataciones por empresa solicitante	Beneficiarios de 15 a 19 años/ Jóvenes inscriptos de 15 a 19 años	Meses promedio de duración del contrato
Promedio de apoyo a Estudios por empresa solicitante	Beneficiarios de 20 años o más/ Jóvenes inscriptos de 20 años o más	Meses promedio de duración efectiva de los contratos
Empresas beneficiarias	Jóvenes: Beneficiarios por forma de ingreso	% de contratos establecidos con período de pruebas
<u>Contrataciones sector privado</u>	% Beneficiarios Vía a	% de contratos rescindidos luego del período de prueba
Empresas beneficiarias de contrataciones subsidiadas/ Empresas registradas iniciaron gestiones	% Beneficiarios Vía b	Principales motivos de la recisión
Empresas beneficiarias de contrataciones subsidiadas/ Empresas solicitaron intermediación (Vía I)	Beneficiarios Primera experiencia laboral/ Inscriptos	<u>Del emparejamiento</u>
Empresas beneficiarias de contrataciones subsidiadas/ Empresas presentaron postulante beneficio (Vía II)	Beneficiarios Prácticas Laborales para Egresados/ Inscriptos	Empresas realizan contratación/ Empresas realizan demanda
<u>Promoción de los Estudios de los jóvenes trabajadores</u>	Beneficiarios Trabajo Protegido/ Inscriptos	Empresas realizan contratación/ Empresas realizan demanda * sector de actividad
Empresas beneficiarias de subsidio por reducción horaria/ Empresas registradas que solicitan beneficio	Beneficiarios Prácticas Formativas en Empresas/ Inscriptos	<u>Del proceso de gestión de la solicitud</u>
Empresas beneficiarias de subsidio a licencia por estudio/ Empresas registradas que solicitan beneficio	Beneficiarios de reducción horaria/ Inscriptos	Duración promedio del proceso
<u>Prácticas Formativas en Empresas</u>	Beneficiarios de licencia por estudio/ Inscriptos	Duración promedio del proceso exitoso
Empresas donde se realizan prácticas formativas/Empresa registradas	Beneficiarios de reducción horaria/ Inscriptos	Duración promedio de la intermediación
	Beneficiarios de licencia por estudio/ Inscriptos	Duración promedio de las etapas posteriores

Cuadro 3: Indicadores Seleccionados de Resultados

DE RESULTADOS
Calidad del Empleo de los Jóvenes
Efectos de las modalidades de la ley que buscan aumentar el empleo
Variación en la Tasa de actividad
Variación en la Tasa Empleo
Variación en la Tasa de Formalidad
Variación en la proporción de Asalariados
Variación en la Estabilidad laboral
Variación del Salario
Variación del Ingreso Laboral
Efectos de las modalidades de la ley que buscan incrementar la compatibilidad de estudio y trabajo
Cambio en los años de educación formal completados
Logros educativos

Efecto sustitución

Peso promedio por empresa de los menores de 30 años en el total de ocupados

Peso promedio por empresa de los trabajadores de 30 a 35 años en el total de ocupados

Costo-Beneficio

Tasa interna de retorno (Compara el ingreso promedio de los jóvenes en los distintos momentos (beneficios) con el costo promedio asociado)

Por Modalidad

Propuesta para los Reportes

En cuanto a los Reportes para dar cuenta del funcionamiento de los programas contenidos en la LEJ podrían elaborarse tres tipos de Reportes:

- 1) *Reporte Trimestral* para dar cuenta del conjunto de actividades desarrolladas, lo que deber permitir ir corrigiendo el accionar en el corto plazo.
- 2) *Reportes semestrales* que se centren en los productos que se van alcanzando (metas).
- 3) *Reportes anuales* donde se incluyan todas las dimensiones (recursos, actividades, productos y resultados) incorporando los indicadores de resultados para la población tratada.

El soporte informático de la LEJ debería permitir que estos reportes se elaboren de manera prácticamente automática una vez que se cargue a la plataforma Vía Trabajo la información adicional que se requiere.

B) Evaluación de Impacto

En la evaluación estamos interesados en identificar la diferencia en un desempeño que es atribuible a la intervención en cuestión. Por ejemplo, en el caso de los programas contenidos en la LEJ, uno de los desempeños sobre los que se espera tener impacto es la formalidad del empleo. Entonces quisiéramos evaluar si se observa alguna diferencia en la probabilidad de obtener un empleo formal en los jóvenes que participaron en alguna de las iniciativas de la ley que pueda ser atribuible exclusivamente a ella. Para ello vamos a querer determinar cuál es el nivel promedio de acceso al empleo formal que tendrían los jóvenes que accedieron a los programas si en realidad no hubieran participado, y cuál es el que verdaderamente poseen luego del pasaje por el mismo.

Como no podemos observar a una misma persona en dos estados, es decir no puedo observar el resultado hubiera obtenido hoy un joven que participó en un programa si no hubiera participado en él (situación contrafactual), es que se necesita diseñar una estrategia para aproximarnos de la mejor manera a este resultado. La determinación

de esta situación contrafactual requiere contar con un grupo de control para comparar con el grupo que llamaremos de tratamiento constituido por los beneficiarios de determinada política o programa. En base a la forma en que se defina este grupo se estructuran distintas estrategias de evaluación. Las características ideales que debe cumplir el grupo de control son: (a) sus miembros deben ser iguales al grupo de tratados en ausencia de programa (deben ser iguales para el promedio de las características que los definen); (b) deben reaccionar de la misma forma al programa; y (c) no pueden estar diferencialmente expuestos a otras intervenciones durante la duración del programa.

Se sintetizan a continuación las principales estrategias metodológicas que pueden utilizarse para medir los impactos de la LEJ, explicitando las alternativas viables en función de la estrategia de implementación seguida por las autoridades. Todas las estrategias que se describen requieren que la Encuesta de Seguimiento ya mencionada se realice y sea representativa de tratados y controles.²

1) Diseño de evaluación experimental

El diseño experimental está caracterizado por la asignación aleatoria (sorteo) a un tratamiento. Este tipo de diseños sufre de cuestionamientos éticos en muchas oportunidades, pero se puede considerar que siempre que los jóvenes elegibles sean superiores a la capacidad de los programas, se deberían reducir los problemas éticos de su utilización. Adicionalmente, este diseño garantiza tanto la validez interna como la externa, entendiéndose por la primera que el impacto estimado es atribuible únicamente a la política mientras que la última permite la generalización de los resultados encontrados hacia toda la población elegible.

Implementación par la LEJ

Para la LEJ supondría implementar una forma aleatoria de elección dentro de la población elegible (jóvenes inscriptos que cumplen con las condiciones requeridas). Sería recomendable utilizar este tipo de diseño siempre que la cantidad de jóvenes inscriptos supere en tal medida a la demanda que para cada una de las demandas

² Para algunos desempeños, como los que se producen en el mercado de trabajo formal y en el sistema educativo, puede y sería deseable recurrir a la utilización de datos administrativos provistos por los organismos públicos correspondientes.

realizada por las empresas siempre existan más oferentes (inscritos voluntariamente en la plataforma) que la demanda presentada.

Una forma de operacionalizar esta aleatorización podría implicar que, más allá de mantener la elección en última instancia por parte de la empresa, se le pida que seleccione de una "bolsa de candidatos" una cantidad superior a la que efectivamente está dispuesto a contratar. Por ejemplo, si la empresa realiza una demanda para la contratación de dos jóvenes con ciertas características, se le envían 10 candidatos por cada modalidad donde existan candidatos (primera experiencia laboral, práctica laboral para egresados, trabajo protegido) y se le pide a la empresa que elija cinco candidatos de la modalidad que quiera utilizar para contratar. Por último dentro de los 5 candidatos elegidos el intermediador sortea los dos jóvenes seleccionados, pasando los restantes 3 a conformar el grupo de control. De esta manera se iría conformando el grupo de tratamiento y control en cada una de las gestiones de demandas laborales. Dado que el proceso de asignación al tratamiento ya está siendo aplicado sin considerar esta estrategia, una propuesta de este estilo no sería aplicable por el momento.

2) Diseño discontinuo.

Este método resulta apropiado si la elegibilidad al programa depende de un índice o puntaje continuo que ordena a los potenciales beneficiarios del programa, el cuál sufre una discontinuidad a partir de un umbral dado, determinando elegibles y no elegible. Enfocado en los programas de empleo o de formación centrados en la población joven, este método se ha utilizado considerando que la edad es el puntaje que determina la elegibilidad. Por ejemplo en programas focalizados en jóvenes menores de 25, se compara la situación posterior al programa de jóvenes que cumpliendo con todos los otros requisitos tenían de 23 o 24 años en el inicio del programa con la de aquellos que tenían 25 o 26 años en ese entonces, (Universidad de Chile, 2012).

La principal desventaja de este método está es que no reporta el efecto para el promedio de la población tratada sino que es un efecto que se centra una determinada sub población. Por ejemplo, volviendo al caso del Subsidio al empleo joven en Chile, los autores señalan que con esta metodología si el impacto de la ley fuera decreciente con

la edad, no se estaría capturando con este análisis. Es por esta razón que no se realiza una propuesta para la LEJ centrada en este tipo de diseño de evaluación.

3) Métodos cuasi experimentales: Diferencias en diferencias y Matching

La propuesta que consideramos con mayor viabilidad para aplicar en una evaluación de la LEJ, en función al diseño implementado, es la que combina estas dos técnicas.

Estos métodos descansan en buscar un grupo de individuos u hogares comparable con el grupo de tratados en función de las características observables.

a) En primer lugar el método de diferencias en diferencias consiste, en aplicar una doble diferencia, comparando los a lo largo del tiempo (antes y después) en la variable de impacto de interés entre la población que participa de en un programa (el grupo de tratamiento) y una población no participa (control).

b) Los métodos de Matching construyen estadísticamente un grupo de control en función de características observables de individuos u hogares. Se busca a los individuos no tratados que sean más parecidos en las características observables a quienes accedieron al tratamiento, por tanto no tiene en cuenta las posibles diferencias en inobservables.

Implementación para la LEJ combinando Diferencias en Diferencias con Matching.

La potencia de un diseño de diferencias en diferencias descansa en el supuesto de que en ausencia del tratamiento el resultado del grupo de tratados habría evolucionado de forma paralela al del control. Si bien no hay forma de probar este supuesto, los resultados obtenidos con esta metodología tienen mayor confianza si las tendencias previas al tratamiento entre los dos grupos eran paralelas antes del programa.

Como se mencionó, al considerar a los jóvenes que se inscriben voluntariamente para ser tenidos en cuenta, se elimina uno de los principales inobservables que difieren entre quienes son tratados y quienes no, asociado a la motivación por participar de los programas y la correlación que pueda tener esta motivación con los resultados posteriores en el mercado de trabajo. Por ejemplo, en el caso de los programas de empleo, puede pensarse que aquellos que estén más predispuestos a participar de los mismos sean a su vez quienes sean más activos en el mercado de trabajo y por tanto tendrían mejores desempeños que quienes no participen en los programas sin que el programa existiera.

Por otro lado, al utilizar para la conformación de los grupos técnicas de matching, se controla adicionalmente por las posibles diferencias en las características observables, haciendo las comparaciones entre los individuos más similares posibles en la situación previa a la participación en el programa. Cuanto mejor y más amplia sea la información recogida en la línea de base, mayor la probabilidad de lograr que los jóvenes sean similares en las variables que pueden afectar su desempeño posterior en el mercado de trabajo y sistema educativo. Combinando las técnicas de diferencias en diferencias con el matching es posible atribuir las diferencias que se observen en las variables de resultados entre controles y tratados, al pasaje por los dispositivos de la LEJ.