

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA JÓVENES EN ACCIÓN¹

Ficha Técnica

Generalidades del programa

Jóvenes en Acción –JA–, es uno de los programas que conformaban la Red de Apoyo Social (RAS), que fue creada a finales de los años noventa. El programa está orientado a mejorar las posibilidades de inserción laboral y social de los jóvenes desempleados a través de cursos de formación para el trabajo en oficios semicalificados, donde se realiza también una práctica en las empresas.

El programa estaba dirigido a jóvenes desempleados del Sisbén 1 y 2 entre los 18 y 25 años de edad, en siete de las principales ciudades del país: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Cartagena, con el objetivo de contribuir a mejorar los niveles y la calidad del empleo de estos jóvenes a través de acciones de formación para el trabajo, formación laboral para un oficio y práctica laboral en empresas formalmente constituidas.

Los medios planteados para lograr los objetivos propuestos del programa fueron: desarrollar en los jóvenes habilidades básicas para el trabajo y específicas en un oficio dado, hasta alcanzar el nivel de trabajador semicalificado; promover el desarrollo de las habilidades básicas, sociales y transversales del joven, para mejorar su capacidad de vinculación y desempeño laboral; y, fortalecer la oferta de formación laboral con base en las demandas de los sectores productivos y las características y expectativas de los jóvenes, y acercarlos a las entidades de capacitación del entorno empresarial.

El programa abrió las puertas de la capacitación para muchos y fue parte de un proceso formativo de los beneficiarios que señalaban que deseaban seguir su educación. El Programa tuvo un efecto de integración social y para la gran mayoría, casi un 90% de los beneficiarios de JA, su práctica laboral fue su primera experiencia con un trabajo formal. La labor de introducción al mercado formal de trabajo fue uno de los principales resultados.

Objetivo de la evaluación

Realizar una evaluación integral de los procesos, los resultados y los impactos del programa, sobre los diferentes agentes del programa (jóvenes, entidades de capacitación –ECAP– y firmas). E identificar los efectos que tiene el paso de los jóvenes por el Programa en la empleabilidad (vinculación al mercado de trabajo, tiempo que duró buscando empleo, vinculación a las empresas donde hicieron la práctica, tipo de ocupación, y nivel de ingresos) como en variables familiares.

Metodología y recolección de la información

El tipo de evaluación fue de impacto. La medición de impactos se basa en la comparación entre el grupo de tratamiento y el grupo control, donde éste último fue escogido de manera que las diferencias observadas puedan ser atribuidas al programa, sin sesgos introducidos por el proceso

¹ Esta evaluación fue realizada por Unión Temporal IFS, Econometría S.A. y SEI.

de selección. Principalmente se ha evaluado el impacto sobre los beneficiarios en tres aspectos: (I) la empleabilidad, donde se contemplan variables tales como la probabilidad de estar empleado, el período de búsqueda de empleo y la duración del empleo, (II) la calidad del empleo en términos de si el empleo ofrece beneficios no salariales y está cubierto con regulaciones laborales y en términos de si el empleo está sujeto a un contrato, y (III) los ingresos laborales. Se estimó el impacto sobre las familias en términos de los efectos de JA sobre el consumo familiar y sobre la participación laboral de todos los miembros de la familia.

Con el fin de alcanzar el carácter experimental en la selección de las muestras, el primer paso consistió en que las ECAP de la cuarta convocatoria completaran sus listas de candidatos para cada curso con un total que excedía el cupo disponible en 50%. De esta lista con todos los candidatos, se seleccionaron de manera aleatoria los aceptados. Tras completarse las matrículas se pudo obtener entonces muestras de igual tamaño del grupo de tratamiento con los jóvenes matriculados y del grupo control con los restantes que no fueron matriculados. Resulta pertinente observar que el porcentaje de jóvenes matriculados que reportan haber logrado matricularse en el curso de su preferencia aumentó con respecto a las primeras convocatorias (de un 42% al 80%).

Las encuestas de línea de base se condujeron durante las dos primeras semanas de iniciación de cursos y su análisis en general confirmó la similitud entre grupos dentro de los parámetros requeridos por el estudio. En casos en los cuales había diferencias iniciales en las variables, se utilizó la metodología de diferencias en diferencias que elimina las diferencias iniciales entre el grupo de tratamiento y el grupo de control. Las encuestas de seguimiento se condujeron 20 meses después de tomada la línea de base. El proceso de diseño de las muestras, los seguimientos intermedios de los jóvenes y el trabajo de ubicación final de miembros de los dos grupos, aseguraron la obtención del número de encuestas previsto en el diseño original para obtener los márgenes requeridos de significancia estadística.

Principales conclusiones

Los principales resultados obtenidos muestran que la capacitación provista por el Programa JA tuvo un impacto significativo que, de forma compacta se sintetiza en: 1) aumentos de hasta 28% para las mujeres y 9% para los hombres la empleabilidad medida en términos de días trabajados y de 10-12% para las mujeres, pero no estadísticamente significativo para los hombres en términos de la probabilidad de trabajar; 2) aumentos del 40% de las posibilidades de conseguir un trabajo con contrato escrito y en el sector formal aunque este último resultado no siempre es significativo; y 3) aumentos de los ingresos tanto para los trabajadores asalariados como para los autónomos, aunque el efecto no es significativo para el segundo grupo; en el caso de las mujeres asalariadas se mide un efecto de hasta un 28%.

Además, se encuentra que la participación en el programa genera un cambio en la composición de los gastos del hogar. En particular, se encuentra que los gastos en educación aumentan alrededor del 10%, en transporte y vestuario aumentan 8%, y 18% respectivamente. Este cambio en la composición de los gastos puede estar vinculado con las variaciones en los ingresos de los jóvenes después de participar en JA, pero también podrían estar vinculados con el hecho de que los jóvenes ahora están empleados y requieren gastos que antes no requerían. Por otra parte, no se ha encontrado que la participación en el programa induzca a cambios en la participación de los otros miembros del hogar.

Por su parte, los resultados obtenidos para las primeras convocatorias evidencian la acogida del programa. Los jóvenes, en general, consideran el programa como una oportunidad única que les proporciona el Estado y que les permite mejorar sus conocimientos y su capacidad de inserción en el mercado de trabajo. Las ECAP adoptaron el programa con entusiasmo acogiendo a jóvenes de estratos sociales inferiores a lo que era habitual para ellas y lo consideraron prioritario y demostraron su flexibilidad para ajustarse a situaciones novedosas para ellas. Aunque la falta de continuidad del programa parece haber sido desestimulante entre ellas, se percibe que JeA ha

logrado su objetivo de fortalecer la oferta de capacitación que incluye fases prácticas en empresas, al menos parcial o temporalmente. Las empresas que contribuyeron con fases prácticas (que tanto los beneficiarios como las ECAP encontraron que fueron importantes y de buena calidad), perciben su papel más como un servicio social que como una oportunidad para mejorar su forma de reclutar personal.

La escogencia de las siete mayores áreas metropolitanas para comenzar el programa fue acertada ya que con ello se aseguraban tanto la existencia de demanda por la capacitación como de la oferta de la misma en sus fases docente y práctica. Quizá el aspecto más importante del diseño del programa fue la convocatoria a las ECAP para que concursaran con propuestas de cursos que incluían arreglos previos para la práctica en empresas. Los procesos de adjudicación se condujeron con transparencia y a satisfacción de casi la totalidad de participantes. El nivel de focalización del programa dirigido a jóvenes pobres ha sido satisfactorio en la medida que los jóvenes son efectivamente pobres coyunturales, aunque sus hogares no sufren de pobreza estructural y la transparencia en el reclutamiento mejoró a lo largo del proceso en el sentido que se llegó con mayor amplitud al universo potencial.

Con base en los resultados de la evaluación de impacto y en los del análisis de las primeras convocatorias la conclusión principal que se obtiene es que Jóvenes en Acción fue un programa bien diseñado. Los principales objetivos del Programa eran mejorar los niveles y la calidad de empleo de jóvenes pobres desempleados de áreas urbanas y su aplicación ha tenido resultados sobresalientes en términos del cumplimiento de estos objetivos. Estos resultados tienen alta credibilidad, dada la posibilidad de aplicar metodologías pioneras de evaluación de impacto a este Programa.

Los jóvenes que pasaron por el programa se beneficiaron al obtener una capacitación que les abre puertas para entrar al mercado de trabajo. Además, una vez entran al mercado de trabajo, los jóvenes tienen mayor acceso a mejores trabajos. En particular, los jóvenes tienen mayor acceso a trabajos con contrato y protegidos por la legislación laboral. Además, los salarios de los jóvenes aumentan alrededor de un 20% después de participar en el programa y reintegrarse en el mercado laboral.

La tasa de rentabilidad del programa que está entre 11.9% y 16.6%, asegura que el gobierno colombiano se encuentra frente a una oportunidad óptima para asignar recursos cuyos efectos son múltiples ya que en primer lugar el rendimiento monetario de la inversión es más que suficiente para compensar la inversión y en segundo lugar estos rendimientos les llegan a jóvenes pobres.

Principales recomendaciones

Se recomienda la continuidad de la estrategia procurando que los resultados exitosos se repitan. También se recomienda la ampliación del programa a otras ciudades en las cuáles exista la mencionada demanda y en las cuales, por una parte, que el funcionamiento del mercado de trabajo sea similar en sus parámetros principales al de alguna de las siete ciudades donde se ha aplicado el programa y, por otra parte, que se pueda asegurar la oferta de cursos por parte de ECAP establecidas o susceptibles de establecerse en ellas.

De igual forma, se consideró de gran importancia que el SENA, como ejecutor de Jóvenes en Acción fortalezca su rol de liderazgo del sector de la capacitación, aplicando el modelo probado de Jóvenes en Acción con rigor y fortaleciendo la oferta de capacitación por parte de las ECAP en donde ello sea viable.