

Capítulo 1

Antecedentes evaluatorios de programas de capacitación para jóvenes

Resumen

La propuesta de este capítulo es recorrer las principales evaluaciones llevadas a cabo, dentro y fuera de la Región, intentando identificar cuáles aspectos fueron evaluados y cuáles sería necesario desarrollar.

1.1. Aspectos generales

El Estado, como elemento amalgamador e inclusivo de todos los ciudadanos, es el responsable general del programa, quedando en sus manos: el diseño global y operacional, la convocatoria y selección de capacitadores, el apoyo técnico y docente, el monitoreo, el financiamiento y la evaluación a distancia de la ejecución.

El desarrollo del programa presupone una fuerte presencia institucional, en un contexto socioeconómico favorable y con lineamientos consistentes orientados al desarrollo de recursos humanos y con políticas sociales claras contra la pobreza y la exclusión. Este punto obliga a clarificar los objetivos de intervención.

En 1995,¹ Grubb (OIT, Ginebra) presentó los resultados de las evaluaciones sobre la eficacia de los programas de entrenamiento laboral en Estados Unidos. Gran parte de su informe gira en torno a una única pregunta: ¿los programas triunfaron o fracasaron? Una lectura con-

¹ En relación con la historia de las evaluaciones en los programas de capacitación laboral, Grubb marca un hito en la aplicación de la metodología cuantitativa en el Comprehensive Employment and Training Act (CETA) de 1973, continuado por Job Training Programmes Act (JTPA) de 1983. Ambos en Estados Unidos.

vencional de las evaluaciones arroja que gran parte de los programas produjeron un incremento leve, pero estadísticamente significativo, del empleo; y al analizar la relación costo-beneficio, los beneficios sociales sobrepasaron a los costos, aunque no siempre. Grubb, al igual que otros evaluadores, señala que uno debería concluir que estos programas han sido exitosos y tendrían que continuar. Sin embargo, remarca que los éxitos, desde el punto de vista práctico, son insuficientes, si el programa es visto como una salida al desempleo, ya que sus efectos decaen rápidamente con el tiempo, y sus beneficios son de corta vida.

En América Latina y el Caribe, se remarcó desde los inicios, la especial conveniencia de realizar evaluaciones para poder entender por qué algunos programas son exitosos y otros no y de este modo tener elementos para hacer recomendaciones que permitan remediarlos y hacerlos más efectivos. Las evaluaciones y auditorías externas o internas fueron conducidas en la Región por los organismos centrales del Proyecto, por evaluadores externos y/o por representantes de las instituciones financiadoras.

1.2. Revisión de las evaluaciones y de las metodologías evaluatorias empleadas

Las metodologías evaluativas utilizadas centraron en sí mismas gran parte de los escollos: problema que reiteran una y otra vez los evaluadores de los distintos países de la Región, en diferentes momentos. En este sentido, se han intentado evaluaciones cuantitativas, cualitativas y mixtas. Entre las primeras, se diseñaron modelos cuasi experimentales y realmente experimentales; ambos compuestos por grupos “participantes” y grupos de “control” con iguales atributos y características (edad, género, raza, instrucción, experiencia en el mercado de trabajo), que se comparan mediante métodos analíticos. La forma de integrar los grupos experimentales verdaderos ha aparejado dificultades casi insalvables, entre los evaluadores, algunas de claro contenido ético, dado que proponer un grupo control puro, implica de antemano dejar fuera de los beneficios de la capacitación a algunos jóvenes igualmente carenciados. Ante este dilema, el grupo control se cubrió con voluntarios y más tarde con una tercera opción metodológica que consiste en abrir una inscripción mayor que los nichos de capacitación, y en forma aleatoria, configurar el grupo “beneficiario” y el grupo “control”. Asimismo, y en un mecanismo más aceptable desde el punto de vista ético, se propuso constituir el grupo de control con aquellos jóvenes inscriptos en el programa y que por alguna razón personal no hicieron el curso y la capacitación. Recientemente se presentó otra alternativa, consistente en seleccionar a los

jóvenes del grupo de control por vecindario (cercanía de lugar de residencia) a los beneficiarios.

A pesar de todas estas dificultades, se constata un criterio unánime en cuanto a la necesidad absoluta del grupo de control. Grubb señaló la aparición (durante y luego del programa) de tres efectos: efectos de la selección, de la maduración y de la regresión:

- ❑ Los efectos de la selección (la elegibilidad); los programas pueden seleccionar los individuos con problemas para emplearse: bajo nivel de instrucción, historia laboral pobre, comportamientos inadecuados, escasa motivación, drogadictos, violentos, (efecto negativo de la selección).

La variabilidad en el modo de selección es tan vasta que enturbia la medición del impacto (tanto a favor como en contra), haciendo dudosas las conclusiones si no existe un verdadero grupo control.

Abundando en el efecto de la elegibilidad se debe considerar siempre que las características de los candidatos al programa varían según la tasa de desempleo: cuando el desempleo cae, los jóvenes más preparados encuentran trabajo y entonces los programas de formación deben esforzarse muchísimo para reclutar, y reclutan a los jóvenes menos capacitados; si, por el contrario, el desempleo es alto, los jóvenes más capacitados se inscriben en el programa.

- ❑ Los efectos de la maduración: los jóvenes beneficiarios pueden adquirir competencias globales, técnicas, incrementar su conocimiento del mercado laboral, modificar su perfil psicosocial, abandonar adicciones y actitudes violentas por el simple paso del tiempo, ya que se van transformando en adultos. Estas transformaciones pueden mejorar la empleabilidad.
- ❑ Los efectos de la “regresión a la media”: entre los beneficiarios del programa puede haber jóvenes desempleados transitoriamente (por causas coyunturales) y que se inscriben en el curso para incrementar su capacitación. La empleabilidad posterior no es, por lo tanto, atribuible solo al programa.

Grubb concluye que los métodos verdaderamente experimentales eliminan los tres tipos de efectos al constituirse un grupo testigo o control que sufre los mismos efectos, de modo que toda diferencia en el empleo del joven beneficiario después del programa de capacitación puede atribuirse al programa más que a otras causas.

A pesar de estas ventajas, los métodos experimentales presentan una serie de problemas que no siempre se pueden resolver y tienen que ver con:

- ❑ Los métodos experimentales a veces tratan al programa como una caja negra, con un fuerte enfoque estadístico: la variable “y” (aprendizaje) es causada por la variable “x” (participación en el programa) y no avanzan más, cuando sería más abarcador y holístico plantear la evaluación como un problema programático que determine qué tipo de servicios, ofrecidos a qué tipo de individuos, reducen el desempleo y la pobreza.
- ❑ Aun más: los métodos experimentales mejor diseñados se transforman en métodos cuasi experimentales debido al comportamiento no *randomizado* de los grupos experimentales, ya que algunos de los jóvenes beneficiarios se desinteresan, se aburren, abandonan, y así los que egresan forman parte del grupo más motivado en capacitarse.
- ❑ Una evaluación experimental que asigne voluntarios al azar para un programa de capacitación o para un grupo de control, no usa el azar para otros puntos de interés (psicosociales, comportamentales, actitudinales).
- ❑ La evaluación experimental a uno y dos años de finalizado el programa, es imprescindible para medir el impacto de las competencias, realmente incorporadas y duraderas: seguir los dos grupos (beneficiarios y control) luego de varios años, permite eliminar la variable de confusión aportada por el tiempo (efecto de maduración); en este sentido, hay que señalar que los modelos experimentales son caros, y se han cumplido, por lo tanto, por períodos cortos con posterioridad a la finalización de los cursos: treinta meses, tres años, cuatro años; el más largo por seis años (Friedlander y Burtless, 1995). Todo lo abundado anteriormente muestra el complejo entramado de las evaluaciones cuantitativas. Junto a ellas, aparecieron las formas alternativas para profundizar, perfeccionar y facilitar las evaluaciones, en las que destacaron los modelos etnográficos, los que proveyeron las miradas y las reflexiones hacia adentro, sobre **por qué** un programa fue exitoso (o al menos así lo vivieron los diferentes actores involucrados).

Estos modelos se han nutrido de observaciones prolongadas de los programas, junto a entrevistas y encuestas en profundidad, a los participantes (ejecutores, beneficiarios, empresarios de pasantías, financiadores) al igual que de relatos de la vida cotidiana de los programas, en el estilo de historias de vida, o de “un día cualquiera”: se describe el acontecer cotidiano del programa, mostrando los engrajes de la socialización en el intercambio recíproco e interrelacionado de los diferentes actores: las denominadas investigaciones cualitativas de estudios de casos. La metodología cualitativa aportó, con grandes dificultades, la forma de implementación de los programas, su marcha y sus retrocesos o bloqueos.

En relación con los beneficiarios, este diseño cualitativo intentó medir, con resultados variables, el grado de satisfacción y el cambio en la empleabilidad. Algunas evaluaciones aportaron resultados altamente positivos, aunque para otros evaluadores el tema de las modificaciones psicosociales y el incremento en la capacitación fueron datos “impresionistas” más que sistemáticos, difíciles de asir; porque ¿cómo se midió el cambio de comportamiento?, ¿cómo se midió el aumento del empleo?, ¿es real o hay un efecto perverso de desplazamiento y sustituciones?

Asimismo, se han evaluado cualitativamente a las empresas responsables de las pasantías, utilizando como variables el tipo de actividad; la antigüedad y estabilidad y el tamaño de la empresa. Los indicadores del tipo de actividad posibilitaron vislumbrar si la capacitación era acorde con los nichos ocupacionales y la política global de empleo; pero además, cuál sector empresarial estaba realmente interesado y comprometido con el programa, para después ahondar en las razones subyacentes para que eso sea así. En cuanto a la antigüedad y estabilidad, su análisis clarificó los nexos con la comunidad, la capacidad de participación y la vitalidad de la empresa. De modo especial, permitió descubrir rápidamente las empresas “montadas”, “hechas a medida” para el programa (fenómeno similar al que sucede con los oferentes “a medida”). En general, las evaluaciones de las empresas de pasantías han sido poco sustanciosas y pormenorizadas, hecho señalado por los propios evaluadores. Este es un punto difícil y que se debe repensar en profundidad.

En cuanto a las instituciones capacitadoras, los procesos evaluatorios han puesto sobre el tapete puntos fuertes y débiles. Estos últimos englobados en la llamada “crisis de los oferentes” ya tratada extensamente en la introducción de este manual, y que no repetiremos aquí. Las evaluaciones facilitaron la adopción de variables en cuanto a integralidad, relevancia y pertinencia en los requisitos de las licitaciones para las Empresas Capacitadoras Adjudicatarias (ECAS).

Por otra parte, y en una mezcla de metodologías cuanti y cualitativas, se midió la focalización y la cobertura del programa, tratando de detectar el corrimiento de los beneficios hacia jóvenes de otras capas sociales. Ambas midieron, relacionando el número de jóvenes que cumplen los requisitos para ser beneficiarios potenciales, los que se inscriben y los que finalizan los cursos. En varios países, se comprobaron desfases por mala focalización, debida en gran medida a escasa inserción en la instancia local donde residen los jóvenes hacia los que va dirigido el programa, e inadecuado uso de las vías de entretrejo social, y los medios de comunicación. Se constataron grandes dificultades para reclutar (ni qué decir de retener) a los jóvenes con mayores carencias, a los que muestran conductas de alto riesgo (alcohol, drogadicción, violencia, criminalidad), a los residentes en el

medio rural, a las adolescentes mujeres, a los pertenecientes a minorías étnicas o religiosas. En todos estos casos, los evaluadores atribuyeron los fallos a mala orientación del programa: el impacto (inserción laboral) se asocia de un modo inverso con el grado de vulnerabilidad de los jóvenes.

1.3. Lecciones aprendidas en relación con los procesos evaluatorios de los programas de capacitación

¿Qué se evaluó?

- 1a. Respecto a los jóvenes beneficiarios, se evaluó: focalización, impacto (mediante los cambios actitudinales, la inserción laboral, la reanudación de la formación educativa, el incremento de la autoestima, el grado de satisfacción, la participación ciudadana) pero con escasos intentos de medir el impacto metódica y sistemáticamente, configurando un grupo de control.**
- 1b. Respecto a los ejecutores, se midieron especialmente los aspectos globales, parciales de control administrativo, y de capacitación técnico pedagógica en las ECAS. Asimismo se valoró el clima de satisfacción en la tarea ejecutada y se relevaron las insatisfacciones y dificultades explícitas.**
- 1c. Respecto a las empresas donde se cumplen las pasantías: se midió de modo irregular la calidad de la oferta de la pasantía, el tamaño de las empresas, la estabilidad y la sincronía con el mercado laboral vigente.**

Por último, dada la complejidad de los problemas sociales y la variedad de los programas de capacitación, no es llamativo que quede siempre la impresión de que restan aspectos sin evaluar, así como opiniones disímiles en la definición de los objetivos de los programas: ¿inserción laboral o inserción social?, ¿cuáles competencias son el objetivo a adquirir para los jóvenes? Se valora altamente el retorno a la educación, como medida positiva de impacto del programa, pero ¿cuánto tiempo permanecerá en un sistema educativo que, en alguna medida lo expulsó anteriormente? Si se consigue una reinserción educativa consistente, ella constituye un logro más sustantivo que una capacitación puntual. Por todo lo anterior debe procurarse la evaluación del impacto real en egresados en el mediano y el largo plazo, porque, ¿de qué otro modo puede asegurarse que estos

¿Qué no se midió o se midió insuficientemente?

- 2a. Se midió inadecuadamente el impacto sobre el bienestar de los beneficiarios, por comparación con un grupo de control. El incremento en el bienestar, debido al valor agregado en las variables *empleo* (inserción laboral, satisfacción laboral, aplicación de competencias, tipo de trabajo), *ingresos* y *ciudadanía*, podría configurar, junto a ciertos cambios psicosociales, el objetivo principal del programa y por lo tanto, su medición es un reto ineludible.
- 2b. No se cumplió una verdadera evaluación tratando de descubrir si existen contrataciones posteriores en las mismas empresas que brindan las pasantías, para saber si el programa sirve como fuente de mano de obra barata.
- 2c. No se midió la fuerza institucional y la pertinencia que tienen los oferentes o empresas ejecutoras, mediante la evaluación del tamaño de la empresa, su historia y antigüedad en esta función, su permanencia en el tiempo, su estabilidad, su integración en un equipo multidisciplinario consolidado de trabajo administrativo y técnico pedagógico, el grado de contacto e integración con la instancia local, su experiencia y resultados anteriores.
- 2d. Aunque queda claro que entre los objetivos del programa no se debe incluir la generación de empleos, de por sí, muy difícil de medir ya que ésta depende de decisiones de alta política y de variables macroeconómicas, se debería evaluar el impacto del programa sobre algunas definiciones de política de Estado.

programas no son de corto aliento en el mejoramiento de la empleabilidad y en los cambios psicosociales de los jóvenes carenciados?

Dada la rica y larga experiencia acumulada en la Región, se valoriza la necesidad prioritaria de evaluar las acciones socialmente compensatorias llevadas a cabo. La evaluación permitirá saber si los modelos implementados son los más adecuados o si se hace necesario, buscar otras alternativas para reforzar la inclusión de todos los integrantes de una sociedad democrática.

Sería aconsejable implementar evaluaciones internas y externas, en las que participaran todos los actores involucrados en esta compleja problemática.

La evaluación sistemática, ordenada y planeada previamente a la implementación de cada etapa permite como mecanismo retroalimentador, aportar la visualización de los aciertos y de los errores, para

reforzar los primeros y para corregir los segundos. Sin evaluación no se conoce el destino de los jóvenes capacitados, no se sabe la calidad de la capacitación como palanca de inserción social, se desconoce el costo y el beneficio del proyecto y no se puede medir el impacto como dinamizador social. Es decir, no se conoce el grado de cumplimiento de los objetivos marcados.
