



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Facultad de  
**Ciencias Económicas  
y de Administración**  
Universidad de la República

*Las Políticas Activas del Mercado de Trabajo: revisión de las experiencias de evaluación y una estimación del impacto del Programa “Uruguay Trabaja”*

TRABAJO MONOGRÁFICO PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
MAGÍSTER EN ECONOMÍA

AUTOR: ROSINA NOGUEIRA PUENTES

TUTOR: Prof. MARCELO PERERA

MAESTRÍA EN ECONOMÍA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
MONTEVIDEO, URUGUAY  
NOVIEMBRE, 2018

# Página de Aprobación

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN  
El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba la Monografía:

*Título:* .....

*Autor:* .....

*Tutor:* .....

*Carrera:* .....

*Puntaje:* .....

**TRIBUNAL**

*Profesor:* .....

*Profesor:* .....

*Profesor:* .....

*Fecha:* ... .. / ... .. / ... ..

## AGRADECIMIENTOS

En este agradecimiento quisiera reconocer explícitamente a todos aquellos que colaboraron para que este trabajo final pudiese ser llevado a cabo.

A Marcelo Perera, tutor de la tesis, por sus aportes conceptuales, su paciencia, guía y dedicación en el acompañamiento de la misma.

A las autoridades de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) por habilitarme la base de datos utilizada, y en especial, a Paola Castillo por su disposición ante las consultas realizadas en relación a la construcción de la misma.

A las autoridades de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral - División de Trabajo Promovido del MIDES por su confianza y motivación, así como a referentes técnicos del Programa, por los valiosos aportes realizados durante la investigación.

A mi familia, compañeros de trabajo y amigos por la paciencia tenida en todo momento.

A todos ellos mi sincero agradecimiento y reconocimiento.

*Decision makers, planners, project staff, and [program] participants are increasingly skeptical of common sense and conventional wisdom as sufficient bases upon which to design social programs that will achieve their intended goals. (Rossi, P. y Freeman, H. Evaluation: A Systematic Approach, 1989)*

*Mientras que la evaluación se ha practicado desde hace años, recién ahora se desarrolla como disciplina. En eso se parece a la tecnología, que ha existido durante miles de años antes de que hubiera una discusión sustantiva sobre su naturaleza, su lógica, sus diferencias fundamentales con la ciencia, los detalles de sus métodos y pensamiento distintivos (Coffman, J., 2003)*

*The evaluation of ALMPs should not be considered as a one-off process. It should be used to improve the next phase of policy design. Evaluation is part of the dynamic process of improving policy design, implementation, monitoring as well as evaluation techniques (Pierre, G., 1999)*

*(It is important to) keep public training programmes small in scale and well targeted to the specific needs of both job seekers and local employers. Build in as much on-the-job content to training programmes as possible (Martin y Grubb, 2001).*

## RESUMEN

En América Latina la inserción en el mercado de trabajo de la población socio-económicamente vulnerable, en particular los jóvenes, constituye uno de los mayores problemas. Los programas de empleo y formación patrocinados por el sector público y otras políticas activas del mercado laboral (PAMT), son vistos por los responsables políticos, como herramientas para la integración de estos grupos a la fuerza de trabajo. La literatura existente a la fecha, indica que las PAMT en general suelen tener un impacto modesto sobre las perspectivas de empleo de los participantes pero, al mismo tiempo, encuentran una considerable heterogeneidad en los resultados (*Heckman et al., 1999; Card et al., 2010; Kluge, 2010*). Para los países de la región que han implementado alguna PAMT -entre ellos Uruguay- es aún exigua la evidencia rigurosa de sus efectos en los participantes. En el presente trabajo se realizó una exhaustiva revisión de la literatura empírica sobre este tipo de políticas. En segundo lugar, se efectuó una estimación del impacto de una PAMT implementada en Uruguay: el *Programa "Uruguay Trabaja"* del Ministerio de Desarrollo Social. Con información de registros administrativos de los postulantes de la Edición 2011, y aprovechando el diseño experimental de la asignación al Programa, se estimó el impacto en la probabilidad de que los participantes obtengan un empleo formal dentro del año posterior al egreso. Los resultados muestran la existencia de un efecto de *lock-in* a corto plazo. Este efecto implica que la participación en el Programa reduce en promedio un 2% la probabilidad de tener un empleo formal, hasta un año después del egreso. Este efecto medio, sin embargo, esconde una importante heterogeneidad entre quienes tienen y no tienen experiencia anterior en un empleo laboral formal, y entre mujeres y hombres. El efecto *lock-in* es especialmente alto entre los hombres con experiencia previa en el sector formal, mientras que el Programa tiene un impacto positivo entre las mujeres que no han tenido un trabajo formal.

Palabras Clave: políticas activas del mercado de trabajo; programa de formación; evaluación de impacto; formalización del empleo; efecto *lock-in*; efecto promedio del tratamiento; Uruguay.

Clasificación JEL: C31, J64, J68.

**Advertencia:** el uso del lenguaje que no discrimine entre hombres, mujeres y otras identidades es una de las preocupaciones de esta investigación. Sin embargo, aún no hay acuerdo entre los lingüistas y especialistas en el tema sobre la manera de hacerlo en castellano. En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga que supondría utilizar en español "o/a" para visibilizar la existencia de ambos sexos, se ha optado por emplear el genérico clásico masculino, entendiéndose que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

## ABSTRACT

In Latin America, the insertion into the labor market of the socio-economically vulnerable population, particularly the young, is one of the biggest problems. Employment and training programs sponsored by the public sector and other active labor market policies (ALMP) are seen by policy makers as tools for the integration of these groups into the workforce. The existing literature to date indicates that ALMPs generally have a modest impact on the employment prospects of the participants but, at the same time, they find considerable heterogeneity in the results (*Heckman et al., 1999; Card et al. 2010; Kluge, 2010*). For the countries of the region that have implemented some ALMP, among them Uruguay, the rigorous evidence of its effects on the participants is still scarce. In the present work an exhaustive review of the empirical literature on this type of policies was carried out. Secondly, an estimate was made of the impact of a PAMT implemented in Uruguay: the "*Uruguay Trabaja*" Program of the Ministry of Social Development. With information from administrative records of the applicants of the 2011 Edition, and taking advantage of the experimental design of the assignment to the Program, the impact on the probability of the participants obtaining a formal job within the year after graduation was estimated. The results show the existence of a short-term *lock-in* effect. This effect implies that participation in the Program reduces on average by 2% the probability of having a formal job until one year after graduation. This average effect, however, hides a significant heterogeneity between those who have and do not have previous experience in formal employment, and between women and men. The *lock-in* effect is especially high among men with previous experience in the formal sector, while the Program has a positive impact among women who have not had a formal job.

Keywords: active labor market policies; training program; impact evaluation; formalization of employment; *lock-in* effect; average treatment effect; Uruguay.

JEL classification: C31, J64, J68.

## TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN .....	11
2. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO .....	15
2.1. Los programas activos y sus impactos: evidencia empírica .....	20
2.1.1. Resultados de las evaluaciones de las PAMT .....	22
2.1.2. El efecto <i>lock-in</i> .....	30
2.1.3. Síntesis de los impactos de las PAMT .....	33
2.2. Algunas lecciones para la evaluación de las PAMT .....	35
3. EL PROGRAMA URUGUAY TRABAJA.....	37
3.1. La evolución reciente del mercado de trabajo en Uruguay .....	37
3.2. Descripción del Programa .....	41
3.2.1. Condiciones de acceso.....	44
3.2.2. Componentes del Programa .....	45
3.2.3. Los costos del Programa UT .....	47
3.2.4. Antecedente de evaluación del Programa UT .....	49
3.3. Caracterización de la demanda del Programa UT en 2011 .....	50
4. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA UT.....	56
4.1. La información disponible y la estrategia empírica .....	57
4.2. Resultados .....	69
5. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES .....	78
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	81

## INDICE DE CUADROS Y FIGURAS

### CUADROS

Cuadro 2.1. Resumen de los principales efectos esperados de las PAMT .....	19
Cuadro 2.2. Resumen de los efectos en el empleo e ingresos de los Programas de Formación según la literatura revisada .....	30
Cuadro 3.1. Evolución de las tasas de Actividad, Empleo y Desempleo (%) .....	37
Cuadro 3.2. Metas del Programa.....	44
Cuadro 3.3. Procedimiento de inscripción, sorteo e ingreso al Programa.....	45
Cuadro 3.4. Costo unitario total y mensual del Programa UT Edición 2011 (en pesos corrientes). 48	
Cuadro 3.5. Costos proyectados del Programa UT 2011 desglosados por rubros y costo unitario por cupo (en pesos corrientes) .....	48
Cuadro 3.6. Inscriptos según grupos de edades y sexo .....	51
Cuadro 3.7. Inscriptos según sexo y nivel educativo .....	53
Cuadro 3.8. Inscriptos por grupos de edades y cobro de AFAM-PE .....	54
Cuadro 3.9. Inscriptos por sexo según cotización en BPS antes del Programa .....	54
Cuadro 3.10. Inscriptos por nivel educativo y cotización en BPS pre-Programa .....	55
Cuadro 4.1. Número de personas sorteadas, convocadas a participar, y participantes efectivos de la Edición 2011 del Programa Uruguay Trabaja .....	58
Cuadro 4.2. Contraste de medias entre los convocados a participar de UT 2011 ( $z=1$ ) y los no convocados ( $z=0$ ).....	62
Cuadro 4.3. Contraste de medias entre los participantes con al menos 4 meses en el Programa UT 2011 ( $D=1$ ) y los no convocados ( $z=0$ ) .....	64
Cuadro 4.4. Distribución de los convocados que dejan el Programa antes de los 6 meses según motivo de la baja declarado (%) .....	68
Cuadro 4.5. Características promedio de los convocados que dejan el Programa antes de los 6 meses según mes de la baja.....	68
Cuadro 4.6. Características promedio de los convocados que dejan el Programa antes de los 6 meses según motivo de la baja declarado.....	69
Cuadro 4.7. Estimador ITT del Programa UT 2011 sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Total, Hombres, Mujeres, No cotizantes pre-Programa, Cotizantes pre-Programa .....	73
Cuadro 4.8. Estimador ITT del Programa UT 2011 sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Mujeres y Hombres según experiencia en el sector formal.....	74
Cuadro 4.9. Estimador ITT del Programa UT 2011 sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Mujeres y Hombres según experiencia en el sector formal y grupo de edad .....	74
Cuadro 4.10. Estimador TOT para los participantes con al menos 4 meses en el Programa sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Total, Hombres, Mujeres, No cotizantes pre-Programa, Cotizantes pre-Programa .....	74
Cuadro 4.11. Estimador TOT para los participantes con al menos 4 meses en el Programa sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Mujeres y Hombres según experiencia en el sector formal.....	75

Cuadro 4.12. Estimador TOT para los participantes con al menos 4 meses en el Programa sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Mujeres y Hombres según experiencia en el sector formal y grupo de edad.....	75
Cuadro 4.13. Estimador TOT para los participantes con al menos 6 meses en el Programa sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Total, Hombres, Mujeres, No cotizantes pre-Programa, Cotizantes pre-Programa.....	76
Cuadro 4.14. Estimador TOT para los participantes con al menos 6 meses en el Programa UT 2011 sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Mujeres y Hombres según experiencia en el sector formal.....	76
Cuadro 4.15. Estimador TOT para los participantes con al menos 6 meses en el Programa sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Mujeres y Hombres según experiencia en el sector formal y grupo de edad.....	77

## FIGURAS

Figura 3.1. Tasas de Actividad, Empleo y Desempleo por grupos de edad (%).....	39
Figura 3.2. Evolución de la Tasa de Informalidad laboral por sexo.....	40
Figura 3.3. Asignación de cupos por departamento – UT 2011 .....	50
Figura 3.4. Inscriptos por grupos de edades y cotización en BPS pre-Programa.....	55
Figura 4.1. Porcentaje de mujeres y hombres en el grupo de convocados, no convocados, y participantes de 4 o más meses. Muestra de la Evaluación del Programa UT 2011.....	65
Figura 4.2. Porcentaje de personas por grupos de edades en el grupo de convocados, no convocados, y participantes de 4 o más meses. Muestra de la Evaluación del Programa UT 2011 .....	65
Figura 4.3. Porcentaje de personas por nivel educativo en el grupo de convocados, no convocados, y participantes de 4 o más meses.....	66
Figura 4.4. Porcentaje de personas por departamento de residencia en el grupo de convocados, no convocados, y participantes de 4 o más meses.....	66
Figura 4.5. Porcentaje de personas con y sin experiencia en el sector formal en el grupo de convocados, no convocados, y participantes de 4 o más meses.....	67
Figura 4.6. Estimador TOT para los participantes con al menos 4 meses en el Programa sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Total, Hombres, Mujeres, No cotizantes pre-Programa, Cotizantes pre-Programa.....	71
Figura 4.7. Estimador TOT para los participantes con al menos 4 meses en el Programa sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Hombres y Mujeres según experiencia previa en el sector formal .....	72
Figura 4.8. Estimador TOT para los participantes con al menos 4 meses en el Programa sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Hombres y Mujeres según experiencia previa en el sector formal y grupo de edad (hasta 33 años y mayor de 33 años).....	73

## GLOSARIO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

- **Organismos y servicios públicos**

**AFE** Administración de Ferrocarriles del Estado

**ANEP** Administración Nacional de Educación Pública

**ASSE** Administración de los Servicios de Salud del Estado

**BPS** Banco de Previsión Social

**BSE** Banco de Seguros del Estado

**CES** Consejo de Educación Secundaria

**CEIP** Consejo de Educación Inicial y Primaria

**CERP** Centro Regional de Profesores

**CETP** Consejo de Educación Técnico Profesional

**DGS** Dirección General de Salud

**DINEM** Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

**DINESIL** Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral

**INAC** Instituto Nacional de la Carne

**INAU** Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay

**INE** Instituto Nacional de Estadística

**IM** Intendencia de Montevideo

**MDN** Ministerio de Defensa Nacional

**MEC** Ministerio de Educación y Cultura

**MI** Ministerio del Interior

**UDELAR** Universidad de la República

**UTU** Universidad del Trabajo del Uruguay

- **Planes y Programas**

**AFAM-PE** Asignaciones Familiares Plan de Equidad

**PAMT** Políticas Activas del Mercado de Trabajo

**PANES** Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social

**POE** Programa Objetivo Empleo

**TXU** Programa Trabajo por Uruguay

- **Sociedad Civil y Sector Privado**

**OSC** Organización de la Sociedad Civil

**SUNCA** Sindicato Único de la Construcción

- **Siglónimos**

**AL** América Latina

**ALC** América Latina y el Caribe

**ATE** Average Treatment Effect

**BPC** Base de Prestaciones y Contribuciones

**EB** Efecto de bloqueo

**ITT** Intention to Treat

**PSM** Propensity Score Matching

<b>MIDES</b> Ministerio de Desarrollo Social	<b>TIL</b> Técnico de Inserción Laboral
<b>MINTUR</b> Ministerio de Turismo	<b>TUS</b> Tarjeta Uruguay Social
<b>MSP</b> Ministerio de Salud Pública	<b>TOT</b> Treatment on the Treated
<b>MTSS</b> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	

## 1. INTRODUCCIÓN

Los gobiernos destinan grandes cantidades de recursos para implementar políticas en el mercado de trabajo. El análisis de sus impactos debería jugar un papel importante en la toma de decisiones sobre la asignación de dichos recursos.

A efectos analíticos y de política, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) divide las políticas del mercado de trabajo en las llamadas medidas activas y pasivas.

Las políticas pasivas son aquellas que se destinan al mantenimiento de los ingresos de las personas con problemas de empleo, como el seguro de desempleo u otras transferencias a la población desempleada.

Las PAMT, en general, se orientan a mejorar el funcionamiento de este mercado moderando las caídas cíclicas y reduciendo los desequilibrios estructurales, a partir de la formación profesional y otros estímulos a la inserción laboral de los trabajadores con dificultades de empleo.

Estas medidas han sido implementadas por varios países en América Latina (en adelante AL) donde la inserción en el mercado laboral de población socioeconómicamente vulnerable, especialmente los jóvenes, es uno de los mayores problemas (*CEPAL, 2006* y *OIT, 2007*).

Los programas de formación profesional abarcan a todos los programas destinados a aumentar el capital humano y a atenuar la desigualdad de habilidades a través de distintos componentes de capacitación. Identificar claramente estos últimos, su interacción exacta e impacto es un aspecto clave en cualquier investigación sobre la eficacia de las PAMT.

Estos programas pueden considerarse la política activa "clásica" del mercado de trabajo y el tipo más frecuentemente implementado en todo el mundo.

Desde 2008, el Estado uruguayo, a través del MIDES<sup>1</sup>, ha implementado el Programa Uruguay Trabaja (en adelante UT). Este programa de inclusión sociolaboral despliega, a través del trabajo y componentes de formación, procesos socioeducativos para fortalecer la "empleabilidad" de personas desocupadas de larga duración, reintegrando sus derechos ciudadanos. El Programa UT es una PAMT y, según la tipología de la *OCDE (2006)*, un programa de formación en el mercado de trabajo.

La experiencia de trabajo de los programas del MIDES, y en particular el Programa UT, tienden a privilegiar las acciones que operan sobre "el lado de la oferta" siendo más escasas las experiencias de trabajo coordinado y sostenido con "la demanda" del mercado laboral.

---

<sup>1</sup> La misión del MIDES es coordinar las políticas sociales a nivel nacional procurando la integración social y el desarrollo, mediante la reducción de los niveles de pobreza y la reversión de otras inequidades sociales asociadas al género, etnia, edad, discapacidad, así como inequidades geográficas (Ley N° 17.866) (*DINESIL – MIDES, 2017*).

Del lado de “la demanda” se ha intentado influir subvencionando la contratación de personal, exonerando tributos a las empresas, buscando hacer accesible económicamente el empleo por cierto tiempo (como en el Programa Objetivo Empleo -en adelante POE-). Sin embargo, los resultados del POE en particular, y de otros programas sociolaborales han sido magros en términos de inclusión laboral (*DINEM – MIDES, 2013a*).

Del lado “de la oferta” las características que limitan la inclusión laboral se comprenden bajo la noción amplia de empleabilidad, entendida como el *conjunto de capacidades que pueden facilitar la inserción laboral*. Los programas sociales buscan compensar y mejorar algunas características de la población vulnerable (bajo capital humano, carencias de habilidades básicas, sociales y transversales e historias personales complejas) intentando generar condiciones de equidad para la competencia en el mercado laboral.

En las últimas dos décadas, y a partir de un fuerte movimiento de opinión generado a nivel político y en la academia, la evaluación de programas públicos se consolidó como un imperativo de toda política social. Este proceso que se inició en los países desarrollados, se ha extendido al resto del mundo y a América Latina y el Caribe (en adelante ALC) en particular (*Card et al. 2010 y 2015; Kluve 2010 y 2016; OECD, 2015*).

La literatura sobre evaluación de PAMT en el mundo y en particular para países en desarrollo, ha mostrado que son mucho menos efectivas de lo que esperan sus formuladores, los participantes y los investigadores (*Escudero et al., 2016; McKenzie, 2017; Crépon y Van den Berg, 2016*).

Estas políticas suelen tener como máximo un impacto modesto sobre las perspectivas del mercado de trabajo de los participantes y existe gran heterogeneidad de impactos (suelen ser mayores entre las mujeres y los desocupados de larga duración y menor en los jóvenes<sup>2</sup>).

A corto plazo, tienen mejores resultados para la empleabilidad los de asistencia a la búsqueda y colocación y los de incentivos al sector privado, mientras que los programas de empleo público subvencionados tienen las estimaciones de impacto menos favorables.

Por otro lado, se observa un efecto no esperado a corto plazo de las políticas de capacitación debido, en parte, al denominado “efecto *lock-in*”, por el cual el tiempo que los desempleados pueden dedicar a buscar trabajo se reduce por la asistencia a los cursos de formación. En el mediano y largo plazo (en especial 2 años pos capacitación), estas políticas revierten el signo del impacto y se sitúan en la cabeza de las políticas de empleo más eficientes.

El análisis de los efectos de los programas de formación, en los que existen importantes vacíos de conocimiento al interior de la “caja negra” de la capacitación, es particularmente relevante para ALC donde la mayor parte del gasto en PAMT se destina a este tipo de programas<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> En Latinoamérica, sin embargo, los resultados no son tan desalentadores para los jóvenes como en los países desarrollados (*Urzúa y Puentes, 2010; Heckman et al., 1999; Kluve et al., 2007*).

<sup>3</sup> Según *Escudero et al., 2016* apenas se conocen los efectos de la calidad del relator, su interacción con los alumnos, currículo, horarios, distribución de tiempo en la enseñanza de distintas habilidades, etc. Al mismo

Los programas en el ámbito sociolaboral, en general, se han evaluado en términos de su impacto en la empleabilidad, en el empleo formal y en los ingresos, así como en otras dimensiones actitudinales y vinculares de los participantes.

En los últimos años, y en particular en la administración del MIDES 2015-2020, se ha puesto hincapié en la construcción de “trayectorias laborales” de los participantes de los programas del eje “Inclusión Sociolaboral” (*DINEM – MIDES, 2011a y 2017*). Esto se ha implementado fortaleciendo los vínculos entre los programas de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (en adelante DINESIL<sup>4</sup>) con otros programas del MIDES o a través de la co-ejecución de proyectos con otros organismos del Estado. Esta nueva “metodología de trabajo” flexibiliza los límites de los programas<sup>5</sup>, con procesos no lineales e integrales de adquisición de capacidades laborales de personas o grupos en base a sus “biografías”. Se contemplan diferentes recorridos en el mundo laboral (en sentido amplio, pero con énfasis en la Economía Social<sup>6</sup>) buscando una “movilidad” ascendente de los participantes.

En este marco, desde la DINEM del MIDES se ha apostado a la generación de una cultura del monitoreo y evaluación de los programas, avalada y propiciada por las sucesivas administraciones.

Con este estudio se pretende generar evidencia que contribuya al debate sobre la eficacia de las PAMT en Uruguay. Se plantea evaluar el impacto del Programa UT (Edición 2011) en las perspectivas de empleo formal de los participantes (trabajadores desocupados o informales) en un horizonte de corto plazo (hasta un año después de finalizado el Programa).

La relevancia de las acciones de formación (en el aula y en el puesto de trabajo) para promover la inserción en el empleo formal abre la discusión acerca del rol que juegan las PAMT dedicadas a la mejora de la empleabilidad cuando el propósito es reducir la informalidad laboral -en particular de personas que están en el núcleo duro de la pobreza, excluidas del mercado de trabajo- fenómeno que constituye una de las principales problemáticas del mercado de trabajo en Uruguay.

---

tiempo, aunque la literatura internacional reconoce la importancia de certificar las habilidades y de capacitar en habilidades socioemocionales como elementos indispensables para mejorar el impacto en los resultados laborales, existe escasa evidencia empírica rigurosa para Latinoamérica.

<sup>4</sup> La DINESIL desarrolla proyectos, programas y planes que orienten las políticas de inclusión social para la integración al mundo del trabajo de personas en condiciones de exclusión y/o vulnerabilidad social, económica y territorial en todas sus formas (dependiente, autónoma, asociativa, individual, colectiva, cooperativa). Está integrada por las Divisiones de Planificación y Secretaría, Emprendimientos Productivos y Redes, Cooperativas Sociales y Procesos Asociativos, Proximidad Laboral, y Trabajo Promovido (esta última División integra hoy al Programa UT).

<sup>5</sup> Otros programas de la DINESIL con énfasis en el trabajo son “Emprendimientos Productivos”, “Monotributo Social Mides”, y “Cooperativas Sociales”.

<sup>6</sup> En términos generales, la Economía Social tiene que ver con una perspectiva teórica y un movimiento político que entiende al mercado de manera inclusiva, como un espacio en que los individuos pueden satisfacer sus necesidades materiales, participando de diferentes maneras en el intercambio de bienes y servicios. Se diferencia con la economía “tradicional” en el énfasis en las necesidades de las personas y en el trabajo. Este enfoque hoy se refleja en las iniciativas de la DINESIL buscando ofrecer un abanico de opciones de participación para personas excluidas del mercado laboral (*DINEM – MIDES, 2017*).

La decisión de evaluar sólo la inserción laboral en el trabajo registrado y a corto plazo es una importante limitación que impone la información que pudo obtenerse para este estudio. El acceso a un empleo formal, si bien representa una de las metas más ambiciosas y esperables de una PAMT, constituye uno de sus múltiples objetivos<sup>7</sup>. Por tanto, esta evaluación implica una mirada parcial sobre los resultados del Programa UT. A su vez, el horizonte temporal de la evaluación excluye la posibilidad de observar los eventuales efectos más allá del año posterior al egreso.

La base de datos utilizada para el análisis tiene como fuentes los registros administrativos del Programa y del BPS. De los registros administrativos se tiene información socio-demográfica de los inscriptos para participar de la Edición 2011 de UT. De la fuente BPS se dispone de un indicador de la experiencia previa del trabajador en un empleo formal (si cotizó o no desde 2004 y hasta antes del comienzo del Programa) y de la experiencia en un empleo formal dentro del año posterior a la finalización del Programa.

La evaluación sigue un diseño experimental ya que hace uso de la asignación aleatoria (sorteo) utilizada para el ofrecimiento de los cupos debido a la sobredemanda. Este diseño permite identificar un estimador insesgado y consistente del impacto del Programa a partir de la comparación de los resultados del grupo sorteado para participar (grupo de tratamiento) y el resto de los postulantes que no fue sorteado para participar (grupo de control).

Se espera que el presente estudio permita aportar nueva evidencia al debate sobre las potencialidades de las PAMT, en particular, en lo referente a las políticas de inclusión sociolaboral de población socioeconómicamente vulnerable y desempleados de larga duración. También se propone contribuir a la reflexión sobre las debilidades, logros y desafíos que presenta el Programa. Finalmente, se espera que sea de utilidad para quienes desde el ámbito académico o particular se interesan en temáticas de las políticas públicas y de los programas sociales implementados en el país.

El estudio se estructura en 5 capítulos. En el Capítulo 2 se presentan los fundamentos teóricos del estudio, poniendo énfasis en los programas de formación. En el Capítulo 3 se describe el Programa UT y se caracteriza la demanda del mismo. En el Capítulo 4 se describe la información disponible para la evaluación del impacto, se expone la estrategia empírica y se presentan los resultados. En el Capítulo 5 se plantean las conclusiones y se señalan algunas implicaciones de política.

---

<sup>7</sup> Otros resultados de los programas de formación son la mejora de las competencias personales para acceder a puestos mejor remunerados, o para que trabajadores en situación de desempleo crónico logren acceder, al menos, a empleos informales que previa participación en la formación no podían conseguir.

## 2. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO

*Samaniego (2002)* plantea: “Las políticas de empleo tienen que ver con todo el contexto económico y social de un país y están inmersas, implícita o explícitamente, en la conducción general de la política económica y social y en la estrategia misma de desarrollo. Comprenden una amplia gama de medidas e instrumentos de muy distinta naturaleza en los ámbitos económico, social e institucional que afectan el nivel y calidad del empleo (ya sea combatiendo o evitando el desempleo, mitigando sus efectos y apoyando a la población activa con riesgo de desocupación). (...) Estas políticas representan un enfoque comprehensivo y multidisciplinario a la solución de los problemas de empleo”.

Las políticas de empleo se pueden distinguir en pasivas y activas en función de los objetivos particulares y la población a las que están destinadas.

Según *Perazzo y Rossel (2009)* “las primeras (pasivas) suelen tener una orientación social, en virtud de la cual permiten la provisión de ingresos a trabajadores que perdieron su fuente de trabajo, dentro de las que se destaca el seguro de desempleo. Las políticas activas, en cambio, buscan ayudar a los desempleados a encontrar empleo más rápidamente, a evitar que quienes tienen empleo puedan caer en desocupación, así como a alentar el crecimiento del empleo”. (...) las PAMT inciden en la creación de empleo en forma directa (en tanto desarrollan medidas directas de generación de empleo) e indirecta (en la medida en que mejoran la empleabilidad a través de la capacitación y de estrategias de intermediación entre la oferta y la demanda de empleo)”.

Es decir, las PAMT son intervenciones de la política del mercado laboral que el estado de bienestar utiliza con la intención de aumentar "activamente" la probabilidad de empleo de los que buscan trabajo, y por lo tanto, disminuir el desempleo agregado. También son objetivos de estas intervenciones el aumento de la productividad y el bienestar de los trabajadores.

La “empleabilidad” describe la propensión del individuo a encontrar o colocarse en un trabajo; es un resultado que ha recibido creciente atención en los últimos años, en particular ante la necesidad de mejorar las perspectivas de los desempleados de larga duración.

Para interpretar los resultados obtenidos en este estudio, se diferencian los conceptos de empleabilidad y empleo, en base a las definiciones de la Recomendación No. 195 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>8</sup>. Sin embargo, en general, la probabilidad de empleo juega un papel importante como objetivo central de los programas y como medida de resultado más frecuentemente analizada en las evaluaciones.

---

<sup>8</sup> “El término empleabilidad (*“employability”*: *“employ”* –empleo– y *“hability”* –habilidad–) se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, a progresar en la empresa, o a cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo” (OIT, 2004).

Si bien la literatura propone varias formas de categorizar las PAMT (las que tienen un énfasis en la oferta y las orientadas hacia la demanda), a continuación se presenta la versión parsimoniosa de clasificación en 4 categorías principales utilizadas en los países de la OCDE y también en ALC (OCDE 2006, Kluge et al. 2007, Kluge, 2016; Escudero et al., 2016; McKenzie, 2017).

Además, se presentan los principales impactos esperados de estas políticas haciendo hincapié en sus efectos directos, es decir, en las oportunidades de empleo o en las ganancias de los participantes. También se mencionan los efectos sobre otros grupos (no participantes) o efectos indirectos de las PAMT –incluidos los efectos de equilibrio general- de los cuales los “efectos desplazamiento” (puestos de trabajo creados por un programa a expensas de otros trabajos) son los más importantes<sup>9</sup>. Otros efectos indirectos son los “de peso muerto” (se subvenciona una contratación que igualmente hubiera ocurrido en ausencia del programa) y los “efectos de sustitución” (puestos de trabajo creados para ciertas categorías de trabajadores que sustituyen a los puestos de otras categorías porque los costos salariales relativos cambiaron). Para facilitar la exposición, se referirá a todas estas distorsiones como “desplazamiento”<sup>10</sup>.

## **i. Asistencia a la búsqueda de empleo**

Son programas que se proponen ampliar el esfuerzo de búsqueda individual de quienes buscan empleo y, en general, mejorar la eficiencia de dicho proceso y por tanto la calidad de los trabajos resultantes.

Están disponibles en varios subtipos y pueden comprender varios componentes: i) capacitación en la búsqueda de empleo, ii) asesoramiento, iii) monitoreo, iv) clubes de trabajo, y también, v) las sanciones aplicadas en caso de no cumplir ciertos requisitos, que también procuran aumentar la eficiencia del proceso de búsqueda y emparejamiento (entre trabajadores y vacantes) en el mercado de trabajo.

Una implicación de estos programas es que la asistencia tendrá sólo un efecto de corto plazo a menos que al conseguir un trabajo se cambien las preferencias o la empleabilidad futura. En el mejor de los casos, puede tener impactos positivos pero cuantitativamente pequeños; en el peor de los casos a largo plazo los efectos pueden ser cero o ligeramente negativos si el impulso provocado por el programa no es suficiente. Existe cierto riesgo de efectos desplazamiento, especialmente en un mercado de baja demanda. También es teóricamente concebible cierta estigmatización negativa a través de “ser colocado por el Servicio Público de Empleo”. Los costos gubernamentales suelen ser bajos para estos programas.

---

<sup>9</sup> Escudero (2015) plantea que se desarrollaron esfuerzos a fines de los años '80 y principios de los '90 para un modelo más general para estudiar el impacto de las PAMT en una serie de variables críticas económicas y del mercado laboral (Layard y Nickell, 1986; OCDE, 1993). Este enfoque captura su impacto en la eficacia del proceso de adaptación y en el tamaño de la mano de obra, considerando también sus efectos indirectos. Ningún otro enfoque permite captar empíricamente el efecto neto total de las PAMT en el mercado de trabajo.

<sup>10</sup> Otros efectos indirectos son los “efectos fiscales” (los impuestos necesarios para financiar los programas en el comportamiento de todos en la sociedad).

Pueden desempeñar un papel importante en un entorno cambiante para resolver los fallos de información en el mercado laboral (como la asimetría o falta de información sobre competencias actuales y futuras necesarias o, la ubicación y existencia de oportunidades de empleo) que típicamente surgen durante los ajustes estructurales (períodos de transición) o durante las recesiones.

## ii. Programas de incentivos al sector privado

Comprenden todas las intervenciones que crean incentivos que alteren el comportamiento del empleador y/o del trabajador en el sector privado. La intervención más destacada en esta categoría, especialmente en los países de la OCDE, es el subsidio salarial.

La existencia de regulaciones e incertidumbre en algunos mercados puede aumentar el desempleo de algunos individuos de baja productividad, en particular jóvenes sin experiencia y desempleados de larga duración. Las subvenciones salariales directas a los empleadores, o los incentivos financieros a los trabajadores por cierto tiempo, permiten superar estas causas del desempleo alentando a los empleadores a contratar nuevos trabajadores o a mantener puestos de trabajo que de otro modo desaparecerían. Con frecuencia se dirigen a desempleados de larga duración y personas más desfavorecidas.

Un subsidio salarial temporal, al reducirle el costo laboral, debería aumentar la demanda de empleo durante el período de vigencia del subsidio. Un híbrido entre un subsidio salarial y un apoyo a los ingresos (política activa y pasiva) son los Arreglos de Trabajo a Corto Plazo (*Short-Term Working Arrangement - STWA*), en procesos de reestructuración o durante una recesión económica, crean un incentivo transitorio a las empresas para no despedir trabajadores permitiéndoles reducir horas de trabajo a través del subsidio parcial del salario sobre las horas efectivamente trabajadas. Estos programas permiten retener capital humano en la empresa (y potencialmente re-capacitarlo en el trabajo) mientras se atraviesa la fase difícil.

Para *McKenzie (2017)* esta subvención a corto plazo puede tener un impacto duradero en el empleo dado que la experiencia adquirida puede servir de trampolín para el empleo a mayor plazo; los trabajadores pueden aprender en el puesto de trabajo aumentando la productividad y a las empresas les permite conocerlos mejor.

El segundo ejemplo más relevante de subsidio al empleo en el sector privado es la asistencia por cuenta propia: las personas desempleadas que inicien su propio negocio reciben una subvención o préstamos y/o asesoramiento por cierto tiempo. Los programas transversales de emprendimientos que combinan apoyo financiero (donación o préstamo), formación y asistencia técnica se han utilizado crecientemente en las economías emergentes y en los países en desarrollo, a menudo con mayor énfasis en el componente de capacitación (*McKenzie y Woodruff, 2014 y Fiala, 2013 en Kluve, 2016*).

El principal objetivo de los programas de incentivos al sector privado es, por lo tanto, mejorar el proceso para encontrar trabajo e incrementar la demanda de trabajo. Suele haber una limitada acumulación de capital humano a través de la práctica laboral y un efecto de "culturización".

Así como para los programas de asistencia, tendrán un efecto positivo a corto plazo a menos que el trabajo subsidiado cambie las preferencias para el trabajo o la empleabilidad futura ("efecto de escalera de trabajo" que implica que los trabajadores prueben su productividad a la empresa y permanezcan en el empleo más allá de la duración de la subvención).

El riesgo de efecto desplazamiento es alto ya que es difícil evitar completamente escenarios en los que, por ejemplo, las empresas subvencionadas mejoran su posición de mercado en relación con las no subvencionadas. También se espera que los costos gubernamentales sean elevados.

### **iii. Empleo en el sector público**

Se centran en la provisión de empleos públicos. Típicamente se dirigen a personas más desfavorecidas, con el objetivo de mantenerlas en mercado laboral y evitar la pérdida de capital humano durante un período de desempleo. No sólo aumentan hasta cierto punto la demanda de mano de obra sino que pueden servir como una red de seguridad (de último recurso).

Los costos gubernamentales suelen ser altos, y -como los programas previos- sólo tendrán un efecto de corto plazo salvo que el trabajo cambie las preferencias o la empleabilidad futura. Por último, existe un alto riesgo de efecto desplazamiento y los empleos creados suelen ser puestos de trabajo no cercanos al mercado de trabajo real.

Con estas implicaciones, es difícil justificarla como una política que aumente la empleabilidad individual y que conduzca a la creación neta de puestos de trabajo. De este modo se aproxima a una política social que mantiene a los más desfavorecidos cerca del mercado laboral proporcionándoles un ingreso y un empleo en lugar de otorgarles un subsidio o seguro de desempleo.

### **iv. Formación profesional**

Abarca todos los programas destinados a aumentar el capital humano y puede considerarse la política activa "clásica" del mercado de trabajo al constituir el tipo de programa más frecuentemente implementado en todo el mundo.

El objetivo de elevar el capital humano y atenuar la desigualdad de habilidades se obtiene a través de un conjunto de componentes de capacitación: i) formación profesional y técnica en el aula, ii) práctica laboral o formación en el puesto de trabajo, iii) formación básica -matemática, lenguaje, etc.-, iv) capacitación en habilidades para la vida -habilidades socio-afectivas, no cognitivas-, v) inserción laboral.

Dado que estos componentes se pueden combinar, es una cuestión clave para quienes investigan la eficacia de las PAMT, entender su interacción y el impacto resultante.

Se espera que estos programas tengan efectos nulos o negativos a corto plazo en la probabilidad de empleo de los participantes debido al llamado *efecto de "lock-in" o "bloqueo"*. Por tanto, no debe sorprender que los participantes muestren tasas de salida al empleo más bajas durante la participación que los no participantes comparables (*Wunsch, 2016*<sup>11</sup>; *McCall et al., 2016*). Estos efectos negativos iniciales sobre el empleo deberían ser tenidos en cuenta por los responsables de los programas.

Sin embargo, si la formación es relevante para el mercado laboral el efecto esperado a largo plazo será positivo y probablemente considerable. El efecto desplazamiento es probablemente pequeño y los costos de este tipo los programas suelen ser de medios a altos (*Kluve, 2016*).

En el cuadro siguiente se resumen las principales características y resultados esperados de los tipos de PAMT presentados previamente.

**Cuadro 2.1. Resumen de los principales efectos esperados de las PAMT**

<b>Dimensiones</b>	<b>Asistencia a la búsqueda de empleo</b> Formación para la búsqueda de empleo, asesoramiento, supervisión, clubes de trabajo, sanciones	<b>Incentivos al Sector Privado</b> Subsidios salariales, asistencia para el autoempleo, becas de puesta en marcha	<b>Empleo Público</b>	<b>Formación</b> Formación en el aula, aprender a trabajar en la práctica, formación en habilidades básicas, formación de habilidades para la vida
<b>Costo gubernamental</b>	Bajo	Alto	Alto	Medio / Alto
<b>Efectos a corto plazo</b>	Positivo	Positivo	Positivo	Negativo
<b>Efectos de largo plazo (el mejor de los casos)</b>	Pequeño positivo	Pequeño positivo	De cero a pequeño positivo	Gran positivo
<b>Efectos de largo plazo (el peor de los casos)</b>	Pequeño negativo	Negativo	Gran negativo	Pequeño negativo
<b>Desplazamiento</b>	Medio	Alto	Alto	Bajo

Fuente: Elaboración en base a Kluve (2016)

<sup>11</sup> Muestra las implicaciones del efecto *lock-in* en el costo-beneficio del programa típico de formación para desempleados alemanes, separando según la duración prevista -el de corto plazo hasta 6 meses, y el de largo plazo mayor a 6 meses-. Para el más corto, se necesitan 2 años para que se produzca una ganancia neta positiva en el empleo, a pesar del *lock-in* moderado y de los efectos positivos relativamente grandes sobre la tasa media de empleo luego de 9 meses. Para el más largo, el *lock-in* es tan grande que incluso después de 4 años, el efecto neto sobre los meses totales empleados sigue siendo negativo, a pesar de los efectos positivos a largo plazo sobre la tasa de empleo.

## 2.1. Los programas activos y sus impactos: evidencia empírica

Como se mencionó en la sección previa, las PAMT se aplican para mejorar la oferta de mano de obra (por ejemplo a través de la capacitación); incrementar su demanda (a través de empleos públicos, subsidios); y mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo (como los servicios de empleo).

A menudo se dirigen a desempleados de larga duración, trabajadores de familias socioeconómicamente vulnerables y otros grupos con desventajas en el mercado laboral, evidenciando importantes objetivos sociales y económicos.

Si bien los países de la OCDE son los que tienen una larga experiencia en PAMT, estas han ganado espacio en las economías emergentes y en desarrollo.

¿Cuánta confianza debería depositarse en las PAMT?, ¿Cuán eficaces son? La respuesta a estas preguntas es motivo de controversia. Los defensores argumentan que son el instrumento más directo para lidiar con el desempleo y la pobreza entre los trabajadores. Los oponentes señalan que son en gran medida un malgasto de recursos públicos y que los beneficios observados para los participantes suelen ser a expensas de otros trabajadores. Es importante entonces evaluar rigurosamente sus impactos.

Revisiones de evaluaciones de impacto realizadas, entre otros, por el Banco Mundial y la OCDE, concluyen que los responsables de la formulación de políticas deben ser cautelosos sobre lo que las PAMT pueden lograr. La evidencia sugiere que no son una panacea para el desempleo.

Algunos estudios argumentan que su aplicación en la década de los '90 y hasta la actualidad no se tradujeron en los resultados esperados (*Heckman et al., 1999; Betcherman et al., 2000*). Suelen tener como máximo un impacto modesto en las perspectivas del mercado laboral de los participantes (principalmente en la probabilidad de empleo e ingresos) y existe gran heterogeneidad de los impactos<sup>12</sup>. Para algunos grupos pueden generar altas tasas de retorno y para otros no tienen impacto o son perjudiciales. Cabe destacar que estas revisiones se basan casi exclusivamente en las experiencias de los países desarrollados.

En particular, para los programas de formación para el empleo la mejor evidencia internacional no es concluyente sobre su efectividad en el desempeño laboral de los participantes. Las conclusiones varían según el horizonte temporal considerado (corto, mediano o largo plazo), si son focalizados o no y en qué grupos poblacionales. Los resultados también varían según la metodología o el diseño de la evaluación.

Si bien muchos aspectos del debate sobre la eficacia siguen sin resolverse, en las últimas décadas se han logrado algunos avances, habiéndose generado un mayor cuerpo de evidencia fundamentalmente en los países de la OCDE (*Greenberg et al., 2003; Kluge, 2010; Card et al.,*

---

<sup>12</sup> Algunos estudios de impacto de programas: a nivel mundial en *Greenberg et al. (2003)* o *Urzúa y Puentes (2010)*; específicos para ALC en *Escudero et al. (2016)*; enfocados en los desocupados en *Krogh et al. (2006)*, *Lechner et al. (2007)*, o *Meager (2009)*.

2010). Ha habido esencialmente dos desarrollos paralelos pero interconectados sobre la evaluación de las PAMT, uno en el ámbito de la política o entre los ejecutores de los programas y otro en el ámbito académico.

En primer lugar, aumentó el interés de los responsables de la formulación y ejecución de las políticas para evaluar los programas y políticas públicas en general. Las raíces de este desarrollo residen en EEUU en los años '60 y '70 al introducir los primeros PAMT. Se reconoció que la evaluación empírica era crucial para informar a la política<sup>13</sup> y junto al compromiso institucional creciente en muchos países, marcó el inicio de la "formulación de políticas basada en evidencia".

Introducir estos programas requiere hacer frente a una multitud de aspectos de diseño e implementación que maximicen su probabilidad de éxito. La identificación de iniciativas costo efectivas es más relevante aún en países en desarrollo como los de ALC donde los fondos públicos tienen múltiples usos alternativos (*Bucheli, 2005*).

Otro aspecto que impulsó la evaluación es el imperativo que hoy tienen los gobiernos frente a la sociedad de rendir cuentas por los programas públicos (*Heckman, La Londe y Smith, 1999*).

Si bien existe mucha heterogeneidad entre países y organizaciones que implementan evaluaciones, la tendencia general ha sido alentadora (para países de ingresos medios y bajos *Escudero et al. 2016; Kluve, 2016*). También contribuyó mucho a este desarrollo, las instituciones internacionales que promueven y apoyan el uso de evaluaciones rigurosas específicamente en los países en desarrollo -como la Iniciativa Internacional para la Evaluación de Impacto (3ie)-.

El segundo desarrollo paralelo ha sido el del conjunto de herramientas estadísticas para evaluar adecuadamente las PAMT (*Heckman et al., 1999*) así como el mayor acceso a bases de datos.

El Propensity Score Matching (PSM), ha sido la técnica típicamente utilizada para comparar participantes y no participantes en un PAMT con un número relativamente pequeño de observaciones transversales, y está sometido a un continuo debate sobre su adecuación para proporcionar estimaciones confiables de los impactos (*Smith y Todd, 2005; McKenzie, 2017*).

Pero en la última década aumentó el número de evaluaciones experimentales en países en desarrollo aportando evidencia más rigurosa de los impactos, aunque no exentos de otro tipo de problemas -como la *attrition*, la dificultad de contabilizar los efectos de equilibrio general y la dificultad para determinar el horizonte temporal de los impactos- (*McKenzie, 2017*).

Este progreso metodológico fue potenciado por el acceso de los investigadores a grandes conjuntos de datos administrativos que permitió incrementar las evaluaciones microeconómicas (*Heckman, Lalonde y Smith, 1999; Card et al. (2009, 2010 y 2015)* o *Kluve (2010 y 2016)* incluyen entre 100 y más de 200 estudios separados).

---

<sup>13</sup> En los Estados Unidos, el debate sobre la evaluación de las políticas públicas estuvo seguido de un debate metodológico, reconociendo que se necesitan evidencias experimentales para evaluar adecuadamente los efectos de los programas e informar a la política (*Ashenfelter, 2014*).

El creciente número de evaluaciones de impacto en las economías emergentes y en desarrollo permiten contrastar si se mantienen las conclusiones obtenidas de la evidencia de las economías desarrolladas (*Betcherman et al., 2004; Escudero et al., 2016; Kluve, 2016; o McKenzie, 2017*). Para *Betcherman et al. (2004)* –que agregan al estudio de *Dar y Tzannatos (1999)* evaluaciones de países en desarrollo- no cambiaron las conclusiones generales, pero con una amplia gama de resultados, desde programas con efectos positivos para los participantes y otros sin impacto o efectos negativos. El diseño del programa y el contexto en el que opera es muy importante.

Luego de realizar estas puntualizaciones, es pertinente revisar y resumir la evidencia sobre la evaluación de la eficacia de las PAMT para extraer conclusiones y lecciones relevantes. Esta base de conocimientos surge de evaluaciones de programas individuales y de revisiones sistemáticas o meta-análisis. Se pondrá el foco en los programas de formación.

### **2.1.1. Resultados de las evaluaciones de las PAMT**

Los programas con mejores resultados para mejorar la empleabilidad en los países de la OCDE son, en general, los de asistencia a la búsqueda y colocación y los de incentivos al sector privado, mientras que el resto son exitosos en grupos específicos. Las mujeres se beneficiarían por un amplio rango de intervenciones, mientras que los jóvenes son el grupo más difícil de ayudar.

Estos resultados generales están afectados por los distintos contextos macroeconómicos e institucionales de los países (*Card et al., 2009; Kluve et al., 2007 y Kluve, 2010*). Muchos hallazgos de países industrializados parecen aplicarse a los países en transición -en base de una pequeña muestra de estudios- pero no siempre es cierto para los países en desarrollo.

Tanto AL como otros países subdesarrollados se distinguen de los países desarrollados por el alto desempleo estructural. La evidencia reciente para AL muestra que experimentó importantes fluctuaciones macroeconómicas con alza del desempleo. Esto, sumado a políticas menos integradas institucionalmente y débil capacidad para implementar programas, así como trabajadores menos calificados y un extendido sector informal, ha limitado lo que algunos programas pueden lograr para crear empleo formal o aumentar los ingresos de los participantes.

La escasa práctica de evaluar las PAMT en estos países ha imposibilitado recopilar evidencia comparada. Para *Betcherman et al. (2004)* las pocas evaluaciones para servicios de empleo y programas de formación para desempleados son menos positivas que el cuerpo de evidencia (mayor) en los países de la OCDE y en transición.

*Escudero et al. (2016)* encuentran que los programas de formación en ALC no son más efectivos (impacto positivo pero pequeño) que otras tipologías para aumentar las oportunidades de empleo (incluso formal) e ingresos de los beneficiarios. Evaluaciones realizadas para Argentina y México mostraron resultados alentadores en términos de focalización de los participantes y mejora de los ingresos (*Bucheli, 2005*), y parecen funcionar mejor para las mujeres que para los hombres.

En este contexto es muy importante los programas incorporen en su diseño una instancia de evaluación donde se consideren los beneficios (privados y sociales) y los costos, prevean la recolección de datos pertinentes e incluyan programas pilotos (preferentemente con componentes experimentales). Esto contribuirá a que los países de la región generen información para responder efectivamente a los numerosos retos del mercado laboral y hacer un uso eficiente de los recursos públicos.

Si bien es difícil aislar los impactos de ciertos tipos de programas por la tendencia a prestar servicios integrados, se intentó identificar patrones sistemáticos de eficacia para cada tipo, comparando la evidencia para países desarrollados y en desarrollo.

i. Para los **servicios de empleo** (asesoramiento, asistencia a la colocación, emparejamiento laboral, intercambios de trabajo y servicios relacionados) la evidencia parece respaldar los resultados esperados.

Para algunos autores tienen impactos positivos a corto plazo (en el primer año luego de la participación) en el empleo y en los ingresos de los participantes (*Betcherman et al., 2004*); *Card et al. (2009, 2010, 2015)* y *Kluve, 2016*). El tamaño de los efectos son relativamente constantes a lo largo del tiempo (*Card et al., 2010 y 2015*)<sup>14</sup>.

*Card et al. (2010, 2015)*, *Kluve (2016)* y *Escudero (2018)* también encuentran ganancias potenciales, con la evidencia de que estos programas -también denominados “primero trabajar”- serían más exitosos para participantes socioeconómicamente más vulnerables. Esta recomendación se basa en gran medida en la evidencia de los países desarrollados, pero para países con grandes sectores informales pueden ser menos eficaces si los trabajadores usan otros canales para encontrar trabajo, o cuando muchas de las transacciones son informales. En este caso, si funcionan, lo harían mejor para los solicitantes más educados.

Los costos de estos servicios serían relativamente bajos, siendo favorable la relación costo-beneficio. Pero serían de uso limitado si el desempleo estructural es alto y escasea la demanda de mano de obra (*McKenzie, 2017 y Betcherman et al., 2004*).

Las fricciones de búsqueda y emparejamiento pueden ser mayores en los países en desarrollo, por lo que la mejora de este proceso podría reducir el desempleo directamente (al llenar vacantes existentes) e indirectamente (reduciendo los costos de contratación para que las empresas creen más vacantes).

Otros estudios sugieren poner mayor énfasis en el eventual impacto en otras dimensiones, como por ejemplo en la calidad de los puestos de trabajo. Por ejemplo, podría esperarse que los servicios de empleo aumenten la probabilidad de transitar desde empleos por cuenta propia hacia empleos "permanentes", "formales" o "empleo asalariado".

---

<sup>14</sup> Importantes avances en la estimación de efectos de equilibrio general: *Crépon et al. (2013)* y *Gautier et al. (2014)* encuentran alguna evidencia de efectos de desplazamiento, mientras que *Martins et al. (2014)* no.

Otros autores (*McKenzie, 2017; Maloney, 2004*) desestiman estos resultados. En primer lugar discuten hasta qué punto la informalidad y el autoempleo son elecciones individuales en vez de reflejar la exclusión de trabajos asalariados formales. En segundo lugar, encuentran que ninguna de estas intervenciones muestra un impacto significativo en los ingresos laborales; ni cambios significativos en la satisfacción laboral pese al cambio al empleo permanente (*Abebe et al., 2016*).

Finalmente, varios estudios para países en desarrollo señalan que, los programas que certifican mejor los niveles de habilidades de los trabajadores, pueden tener mejores efectos para quienes tienen altos niveles de habilidad pero ser desventajosos para los que tienen bajos niveles. El resultado podría ser una mejor calidad de la población ocupada mediante una reasignación de los puestos de trabajos hacia los más calificados.

ii. Los resultados para los programas que ofrecen **incentivos al empleo en el sector privado** son más variados, pero a priori no se descartan efectos positivos a corto plazo ni efectos desplazamiento, “pérdida de peso muerto” o sustitución.

*Card et al. (2015)* encuentran que tienen impactos crecientes con el tiempo: una ganancia relativamente grande en el tamaño de los efectos desde el corto al mediano plazo y un pequeño descenso entre el mediano y el largo plazo. Es decir, mostrarían un perfil relativamente similar al de los programas de formación.

Dentro de esta categoría *Auer et al. (2008)* distinguen los programas de "subsidijs" y los "programas para iniciar una empresa", y definen una categoría distinta para los programas de "emprendimientos" -que comprenden desarrollo de habilidades y apoyo financiero- para captar los tipos de programas implementados en países de ingresos medios y bajos. *Kluve (2016)* toma esta clasificación y encuentra efectos mixtos de las evaluaciones.

Según *Betcherman et al. (2004)* y *Card et al. (2009, 2010)* los subsidijs al empleo o salario a menudo no tienen un impacto positivo y tienen una sustancial “pérdida de peso muerto”, costos de sustitución y efectos desplazamiento. *Kluve (2016)* indaga los efectos en el empleo a largo plazo y la existencia de efectos de equilibrio general y concluye que a la fecha, estos temas no han sido abordados de manera convincente.

Sin embargo, para otros autores los programas de subvenciones salariales parecen ser muy eficaces en el corto o en el mediano plazo (*Gerfin y Lechner, 2002; Card et al., 2015*). Para ALC los subsidijs al empleo también mostraron efectos positivos para aumentar la probabilidad de empleo e ingresos (*Escudero et al., 2016*).

*McKenzie (2017)* sugiere que es poco probable que tengan efectos duraderos para generar empleo adicional en condiciones normales del mercado de trabajo. Pero podrían indicarse en las siguientes situaciones: a) ante shocks temporales negativos ayudando a los hogares a suavizarlos, y b) para la creación de empleo temporal en economías frágiles con elevado desempleo juvenil (programa de pasantías en *McKenzie et al., 2016*).

En cuanto a la asistencia al desarrollo de microempresas y el autoempleo, hay alguna evidencia de impactos positivos para trabajadores mayores y más educados (*Betcherman et al., 2004*), y en términos de aumento de la probabilidad de empleo e ingresos (*Escudero et al., 2016*).

*McKenzie (2017)* plantea un set de alternativas a las PAMT “tradicionales” y sugiere enfocarse en políticas que ayuden a las empresas a superar los obstáculos a la innovación, crecer y crear más empleos (por ejemplo, superando onerosas regulaciones y leyes laborales en *Bertrand y Crépon, 2016*). Hay resultados mixtos sobre el éxito de estos programas de apoyo al sector privado, encontrándose algunos casos un impacto positivo en el empleo (*McKenzie, 2016*).

iii. Las evaluaciones de los programas de **empleo público** indican que sirven para sostener los ingresos de los participantes durante la duración del programa y proporcionan empleo a corto plazo, pero no mejoran las perspectivas futuras del mercado laboral de los participantes (*Betcherman et al., 2004; Escudero et al., 2016*).

Para otros autores tienen un efecto despreciable o causarían efectos negativos en todos los horizontes temporales (en particular a largo plazo) presumiblemente a través de la estigmatización o por el tipo de trabajo que impide mantener el capital humano pre tratamiento de los participantes (*Card et al., 2015; Kluve, 2016*).

#### **iv. Los programas de formación profesional**

Los programas de formación profesional son las PAMT más utilizadas por los gobiernos tras la crisis financiera mundial de 2007-2008 y son teóricamente las más prometedoras por su componente de formación de capital humano.

La premisa de estos programas es que la falta de habilidades técnicas es la razón por la cual los individuos están desempleados y que estas habilidades pueden ser enseñadas y aprendidas en un período relativamente corto de tiempo.

En la práctica suelen enfocarse en dos grupos de beneficiarios: i) la población general de trabajadores desempleados (los programas típicos duran 3 meses y abarcan una amplia gama de ocupaciones), y ii) los jóvenes de bajos ingresos o "en riesgo" (de 15 a 24 años -o 29 años dependiendo del país-). Estos últimos son programas comunes en AL y actúan como sustitutos del sistema de educación formal para la población desvinculada de ese sistema educativo.

Hasta el momento el panorama general de las evaluaciones sugiere que los programas de formación para los desempleados son modestamente eficaces. Los impactos de corto plazo son de pequeño tamaño, a menudo no significativamente diferentes de cero -o en algunos casos negativos-, pero tienden a mostrar mejores resultados en el mediano o largo plazo (2-3 años luego de su finalización) (*Kluve, 2010 y 2016; Card et al., 2009, 2010 y 2015; OECD, 2005*).

Para una muestra reciente de programas en los países en desarrollo *McKenzie (2017)* reporta los efectos estimados sobre el empleo remunerado y los ingresos. Sólo 3 de 9 estudios encuentran un impacto significativo en el empleo de unos 2.3 puntos porcentuales (pp).

Algunos estudios que han medido el efecto de estos programas tanto en el empleo como en el empleo formal tienden a encontrar impactos ligeramente mayores sobre la probabilidad de empleo formal.

*Castillo et al. (2014)* muestran que la edad, el género, el nivel educativo, la experiencia laboral formal o informal y la realización de un curso de formación profesional constituyen características relevantes al momento de acceder a un empleo formal (para desempleados o trabajadores informales). Pero si bien los cursos de formación mejoran las probabilidades de acceder a un trabajo formal, es siempre en una magnitud acotada para el conjunto de los beneficiarios<sup>15</sup>.

Otras revisiones de estudios internacionales que analizan el impacto para distintos grupos socioeconómicos y demográficos y distintos métodos de evaluación no son concluyentes (*Heckman et al., 1999; Kluge et al., 2007; Urzúa y Puentes, 2010*). Entre las explicaciones están la gran heterogeneidad en las características de los programas y las diferencias en los datos y metodologías de evaluación.

Para *Betcherman et al. (2004)* y *McKenzie (2017)* si bien los participantes a menudo se benefician de estos programas en términos de mayores tasas de empleo, no lo harían con mayores ingresos, y la evidencia sugiere que el diseño del programa es crítico para asegurar resultados favorables.

*Escudero et al. (2016)* parecen encontrar un impacto positivo (pequeño) en el aumento de las oportunidades de empleo de los beneficiarios, en la mejora sus ingresos y sus posibilidades de encontrar un empleo formal. Al controlar por otros factores, estos programas no son más eficaces que otras PAMT para mejorar los resultados laborales de los participantes en ALC. La falta de evaluaciones de impacto de otros tipos de programas no permite concluir qué tipo de PAMT es más eficaz en la región. Además, independientemente del tipo de PAMT, también se encuentra un efecto insignificante en el ingreso de los jóvenes (*Greenberg et al., 2003* y mayoría de estudios analizados).

También hay algunas pruebas de que la participación en la formación, después de un período inicial de "**lock-in**" o **bloqueo**, tienen un impacto positivo en las tasas de empleo (*Lalive et al., 2000; Lechner et al. (2004)* para participantes de un programa de reentrenamiento luego de tres años del comienzo del mismo) o en los ingresos (*Jacobson et al., 2004*).

Pero para ALC, donde hay muy poca variación en el tipo de programa (más del 80% son de capacitación en habilidades), este patrón general temporal no se encuentra en los datos y no puede ser investigado con mucho detalle. Esto puede relacionarse con la corta duración de las

---

<sup>15</sup> En cada uno de los perfiles poblacionales analizados la tasa de inserción laboral crece entre 1-4 pp. En términos relativos, los incrementos son mayores (entre 23% y 39%) pero se debe considerar que se trata de tasas de inserción, en general, bajas.

intervenciones de capacitación en la región y con inversiones en capital humano relativamente pequeñas (Kluve, 2016)<sup>16</sup>.

También existe evidencia de que en ALC los programas de corta duración (4 meses o menos) es menos probable que muestren efectos positivos en los participantes (Kluve, 2016; Escudero et al., 2016<sup>17</sup>; Vooren et al., 2017).

Como la mayoría de los estudios miden los impactos en un plazo de 1 a 2 años, no se sabe si los beneficios se disipan o emergen luego del período de evaluación, impidiendo un análisis costo-beneficio preciso (Betcherman et al., 2004). En particular, los retornos de estos programas serán muy diferentes si solo aceleran la obtención de empleo o si tienen impactos duraderos en la probabilidad de empleo. La posibilidad creciente de hacer un seguimiento de las personas a largo plazo a partir de registros administrativos (como en Attanasio et al., 2015) abre una oportunidad para avanzar en este tema (McKenzie, 2017).

Las conclusiones generales halladas (menores impactos a corto plazo que a mediano o largo plazo) indicarían ganancias potenciales de asignar distintos grupos de participantes a programas específicos, con la evidencia de que por su fuerte componente de formación de capital humano es más exitoso para los desempleados de largo plazo (Betcherman et al., 2004; Card et al., 2015; y Kluve, 2016).

En los países en desarrollo se ha encontrado que las mujeres se benefician más que los hombres de este tipo de programas (Martin y Grubb, 2001; Greenberg et al., 2003; Betcherman et al., 2004; Arellano, 2010; Castillo et al., 2014; Escudero et al., 2016; Kluve, 2016). Para Betcherman et al. (2004) y McKenzie (2017), basándose en evidencia para economías en transición y países en desarrollo, si bien algunas evaluaciones anteriores encontraron esto para las mujeres desempleadas, la evidencia reciente no siempre lo sostiene.

Arellano (2010) encuentra que los programas para desempleados en distintos sectores de actividad serían eficaces para reducir la duración de desempleo posterior -en media entre 24 y 39 días-. Aunque existen algunos estudios que encuentran esto para países desarrollados (Lalive et al., 2008) prácticamente no existen estimaciones de modelos de duración para PAMT de AL (Kluve, 2016).

Hay una creciente evidencia de que la secuencia más efectiva para individuos desempleados sería: primero, asistencia intensiva a la búsqueda de empleo con asesoramiento y monitoreo (con efectos positivos a corto plazo); y luego, capacitación en el aula y en el trabajo (con efectos

---

<sup>16</sup> En el estudio que probablemente constituye el enfoque más exhaustivo y riguroso para evaluar sistemáticamente la eficacia de las PAMT en ALC a la fecha: 126 de las 152 estimaciones se categorizan como evaluación de un programa de capacitación, casi todos comprenden un componente de formación en el aula (93,6%), la proporción de componentes de formación en el puesto de trabajo es también alta (77% de las estimaciones), sólo 20-25% contienen un componente de habilidades para la vida o de inserción laboral; y solo 5% de las estimaciones forman en emprendedurismo.

<sup>17</sup> En este análisis 70% de los estudios examinan programas de capacitación, casi 35% de la muestra son programas en Perú y Argentina, pero ninguno representa la diversidad y cobertura de las PAMT en la región.

positivos a mediano y largo plazo por la acumulación de capital humano) (*Kluve, 2016* para países de la OCDE y ALC).

*Martin y Grubb (2001)* sugieren incorporar a los programas de formación la mayor formación en el trabajo posible (en particular para los jóvenes según *Larsson, 2003*), así como mantener estos programas en pequeña escala y bien orientados a las necesidades específicas de los solicitantes de empleo y los empleadores locales (aunque esto último incrementa el riesgo de desplazamiento).

En cuanto a la situación del mercado de trabajo, si bien algunos autores (*Card et al., 2015* y *Kluve, 2016*) encuentran que estos programas de formación son más sensibles al ciclo económico que, por ejemplo los programas de asistencia a la búsqueda de empleo, y tendrían mayores impactos en ambientes recesivos, para países en transición o en desarrollo los resultados serían opuestos. En estos últimos es más probable que los impactos sean positivos cuando la economía está “funcionando bien” (*Betcherman et al., 2004* y *Kluve, 2016*). Podría conjeturarse que el relativamente pequeño aumento del capital humano que generan estos programas en estos países solo ayuda en la fase alta del ciclo económico pero no genera impactos sostenidos.

En la evaluación de estos programas es importante identificar si los retornos a la formación podrían ser diferentes para algunos subgrupos de la población o tipos de formación (formación dirigida). Los programas a gran escala y gran alcance (“*broadbrush*”) tienen poco impacto, por lo que si se quiere mejorar la eficacia e integración entre las políticas de empleo y calificaciones, las capacitaciones deberían ser flexibles, a pequeña escala, para grupos cuyas habilidades deficientes constituyen una barrera real para entrar a trabajar, y combinarse con experiencia laboral real o colocaciones laborales (*Meager, 2009*).

En este sentido, los programas que buscan mejorar las condiciones de individuos desempleados o inactivos (margen extensivo) deben tener estructuras distintas de los enfocados en los trabajadores o en los jóvenes. Esto repercute en el diseño del programa, y en el tipo de información necesaria para evaluarlo y seguirlo (*OCDE, 2004; Urzúa y Puentes 2010, Meager 2009*).

Según *Wilson y Hogarth (2003)* en países con una alta proporción de empleos de baja calificación, la formación no sería la intervención más eficaz para los grupos desfavorecidos sin trabajo. En este contexto, las intervenciones menos costosas y a corto plazo centradas en la entrada al trabajo (apoyo a la búsqueda con sanciones e incentivos) pueden ser más rentables<sup>18</sup>.

Por otro, los programas intensivos, integrados o integrales que abordan amplios conjuntos de deficiencias tienden a generar mayores impactos (y mayores costos). *Kluve (2016)* es más

---

<sup>18</sup> Las medidas adoptadas en el Reino Unido (enfoque en grupos económicamente inactivos, énfasis en “hacer que el trabajo sea rentable” con inclusión de beneficios laborales o créditos fiscales, participación obligatoria de grupos sin trabajo en distintos regímenes, e intervención creciente del sector privado y voluntario en la ejecución) sugieren que adoptó este punto de vista, aunque evaluaciones recientes de medidas en estos países con un componente de competencias ofrecieron resultados positivos (*Speckesser y Bewley, 2006*).

escéptico en cuanto a que un mayor número de componentes mejore los impactos a corto plazo en ALC (salvo para los jóvenes).

La participación del sector privado es crítica y aumenta las posibilidades de éxito de estas iniciativas. Algunos autores (*Betcherman et al., 2004; Hirshleifer et al., 2016*) señalan que la capacitación en el trabajo, con participación y/o patrocinio del empleador, es más efectiva que la capacitación en el aula y las que no tienen conexiones con el sector privado o son provistas por institutos gubernamentales. Esto coincide con el énfasis creciente en alinear mejor estos programas con la demanda del sector privado.

La evidencia reunida por *Urzúa y Puentes en 2010*<sup>19</sup> sobre la eficacia de estos programas en ALC muestra que la gran mayoría se centra en los jóvenes. 15 de los 38 estudios indican efectos positivos robustos y en gran medida positivos de los programas “Jóvenes” (intervenciones integrales para jóvenes trabajadores desfavorecidos desarrollados en ALC desde 1991). Estos parecen ser más efectivos en ALC que en países de la OCDE (*Betcherman et al., 2004; Ibararán y Rosas, 2009*). Esto puede responder a las relativamente rígidas instituciones del mercado laboral, mercados laborales de bajos ingresos donde no hay disponibles abundantes suministros de trabajadores calificados, o a las estructuras integradas de formación de habilidades (*Card et al., 2015 y Kluge, 2016*).

Finalmente, muchas evaluaciones miden los retornos privados a la capacitación, asumiendo que el grupo de tratamiento y de control no compiten por los mismos trabajos. La cuestión de política pública para apoyar estos programas depende de si los individuos obtienen nuevos trabajos, o expulsan a los no participantes del programa (ninguno de los estudios de la muestra de *McKenzie (2017)* examina esta cuestión).

---

<sup>19</sup> Resume para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) las conclusiones de las evaluaciones de programas y revisiones en todo el mundo (entre ellas *Betcherman et al. 2004 y 2007; Ibararán y Rosas 2009; Kluge, 2010*).

**Cuadro 2.2. Resumen de los efectos en el empleo e ingresos de los Programas de Formación según la literatura revisada**

<b>Resultado en ingresos y empleo</b>	<b>Para países de la OCDE y en transición</b>	<b>Para ALC</b>
<b>Efectos a corto plazo</b>	Nulo/Negativo ( <i>lock-in</i> )	Poca variación por tipo de programa y horizonte temporal: patrón temporal no puede investigarse con detalle ( <i>Kluve, 2016</i> )
<b>Efectos a mediano/largo plazo (luego de 2-3 años)</b>	Gran positivo/pequeño positivo	Menos positivos que a corto plazo (Programas Jóvenes) ( <i>Kluve, 2016</i> )
<b>Grupo objetivo</b>	Desempleados de largo plazo	Desempleados de largo plazo, desfavorecidos y jóvenes
<b>Efectos por grupos sociodemográficos</b>	Mayores retornos para las mujeres y los que entran del desempleo de largo plazo	Mayores retornos para las mujeres o no concluyente ( <i>Betcherman et al 2004; McKenzie 2017</i> )
<b>Duración del Programa</b>	Programas más largos con mejor efecto en el tratamiento	
<b>Contexto económico</b>	Mejores resultados en ambientes recesivos (períodos de lento crecimiento y mayor desempleo)	Mejores resultados si la economía "funciona bien"
<b>Secuencia más efectiva</b>	1) Asistencia intensiva a la búsqueda, asesoramiento y monitoreo; 2) capacitación en el aula y en el trabajo	
<b>Diseño</b>	Incorporar mayor formación en el trabajo (en particular para jóvenes), programas integrales, en pequeña escala y según necesidades específicas de solicitantes de empleo y empleadores locales (aunque esto último incrementa el riesgo de desplazamiento)	

Fuente: Elaboración en base a la literatura considerada

### 2.1.2. El efecto *lock-in*

Como plantean *McCall et al. (2016)* los “efectos de bloqueo” (EB) son un hallazgo común en las evaluaciones de diferentes tipos de PAMT para muchos países (por ejemplo, para Alemania, Suecia, Dinamarca, Austria, Suiza, o EEUU)<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> *Gerfin y Lechner (2002); Van Ours (2002); Larsson (2003); Weber y Hofer (2003); OECD (2005); Rosholm y Svarer (2004, 2008); Lechner et al. (2004 y 2007); Wunsch, C. (2016).*

En términos generales, los EB ocurren porque los participantes dedican menos tiempo y esfuerzo a las actividades de búsqueda de empleo que los no participantes. Su tamaño (que puede ser bastante grande) no sólo depende de las características de los participantes sino también de factores que están bajo control de los formuladores de políticas (como el tipo de programa, el momento en que comienza, y su duración).

*Rosholm y Svarer (2004)* refieren a una literatura<sup>21</sup> que señala dos tipos de efectos de las PAMT sobre las tasas de búsqueda de empleo: i) negativo: efecto bloqueo en el período en que la tasa de búsqueda del participante es menor porque hay menos tiempo y porque se puede querer completar una actividad de mejora de las habilidades<sup>22</sup> -y ii) positivo: si la PAMT aumentó la empleabilidad del individuo, se espera un aumento en la tasa de búsqueda de empleo pos programa. La combinación de ambos efectos determina los efectos netos de las PAMT en la duración del desempleo -que como se mencionó previamente son típicamente pequeños o insignificantes-.

Estos autores encuentran efectos de *lock-in* negativos (o nulos en *Weber y Hofer, 2003*) de los programas de formación para desempleados en el transcurso del programa o en el corto plazo (1 a 2 años) sobre la duración del desempleo y en las tasas de transición al empleo regular. Estos resultados estarían condicionados por la duración del programa, por los sectores de actividad en que se concentran los trabajadores (*Lechner et al., 2007; Hujer et al., 2004; Speckesser, 2004; y Fitzenberger y Speckesser, 2005*) y por la adecuación de los cursos a los requisitos de los empleadores (*Larsson, 2003*).

Cuanto más tiempo dura el programa menos presión hay para encontrar un trabajo inmediatamente, creando incentivos similares a las prestaciones a los desempleados de duración limitada, que han demostrado reducir el esfuerzo de búsqueda durante las primeras etapas de la recepción de beneficios e inducir una búsqueda intensiva poco antes de que se agoten los beneficios.

Estudios relacionados con la formación en la práctica para jóvenes sugieren que el EB podría potenciarse por una planificación y seguimiento insuficiente, así como por tareas de baja calificación que no proporcionaron ninguna acumulación de capital humano (*Hallström, 1994 y Schröder, 1994 y 1995*).

Los EB negativos representan un aspecto clave para la rentabilidad de las PAMT (incluso si hay efectos positivos considerables en el empleo pos participación) que en general son subestimados por quienes formulan políticas (*Calmfors et al. 2001; Martin y Grubb, 2001; Wunsch, 2016*).

Los EB deben compensarse con impactos positivos suficientemente grandes pos participación para que los programas sean rentables. Constituyen costos indirectos que a menudo son más importantes que los costos directos (pagos de seguro de desempleo mucho más altos o prolongados u otras formas de sustitución de ingresos, menores impuestos sobre la renta y

---

<sup>21</sup> *Gritz (1993), Bonnal et al. (1997); Richardson y Van den Berg (2001); Lalive et al. (2001)*.

<sup>22</sup> Más aún si hacia el final del programa recibirán un certificado o título formal valorado por empleadores potenciales (*Rosholm y Svarer, 2004; Bellman y Jackman 1996b; Layard y Nickell, 1986; Escudero, 2015*).

menores contribuciones a la seguridad social). Una mejor sincronización y focalización que logren reducir el EB podrían aumentar sensiblemente la rentabilidad de los programas.

Según Wunsch (2016) los EB son causados no solo porque los participantes tienen menos tiempo para buscar trabajo sino que -en contraste con los no participantes- no suelen recibir servicios de colocación activa de los implementadores mientras están participando y los requisitos de búsqueda se relajan o se controlan menos<sup>23</sup>.

Además, estos programas suelen llevarse a cabo por proveedores externos (por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil) quedando los participantes fuera del cuidado de quienes los seleccionan.

De la literatura sobre este efecto se desprende que quienes implementan los programas deberían:

*i) buscar buenas oportunidades de empleo para los solicitantes que llevan poco tiempo en el desempleo antes de asignarlos a los programas.* Iniciar las PAMT tempranamente en el período de desempleo hace más probable que los participantes renuncien a buenas oportunidades de empleo<sup>24</sup>. Sin embargo, existe un *trade-off* entre minimizar los EB negativos y utilizar medidas positivas de intervención temprana que pueden ayudar a prevenir el desempleo de larga duración. Asimismo se sugiere utilizar PAMT de forma anticíclica, es decir, con tasas de participación bajas en tiempos de buenas condiciones económicas y uso más intensivo cuando el mercado de trabajo está deprimido;

*ii) aplicar secuencias de programas cortos, donde cada unidad se interrumpe por un período de búsqueda activa de trabajo<sup>25</sup>, con reinscripción condicionada a no haber encontrado empleo en cierto período de tiempo, en lugar de programas largos ininterrumpidos (salvo que se implemente luego de un largo período de desempleo, por ejemplo de 9-12 meses). Los incentivos para buscar intensamente empleo disminuyen con la duración del programa, en especial durante sus etapas iniciales.*

---

<sup>23</sup> Algunos programas favorecen el EB al incentivar a los implementadores a “descremar” la población elegible y elegir a desempleados que tienen buenas perspectivas de empleo. Esto ocurre si existe un sistema de recompensa a los implementadores basado en la tasa de empleo de los participantes dentro de cierto período luego de finalizar el programa. Esto genera un incentivo a inscribir trabajadores desempleados que, incluso en ausencia del programa, tendrían perspectivas de empleo relativamente buenas. El EB se agrava cuando los trabajadores calificados reducen su intensidad de búsqueda.

<sup>24</sup> Para Wunsch y Lechner (2008) los EB son aprox. 75% mayores si inician en los primeros 5 meses de desempleo que luego de ello. Un programa corto (de 1 a 2 semanas) que brinda asistencia básica para la búsqueda y evalúa fortalezas y debilidades de los demandantes al inicio del desempleo, puede ser útil para evaluar a los trabajadores para futuros PAMT. Pero los más intensivos no deberían ocurrir en los primeros 3 a 4 meses de desempleo. Sólo deberían utilizarse luego en el período de desempleo, cuando no hayan encontrado empleo durante el período en que se espera que las tasas de salida sean más altas. Cuanto más tarde en el período de desempleo se instituye un programa, menores son los EB esperados.

<sup>25</sup> Como plantean Kluve et al. (2007), los EB más pequeños típicamente ocurren en programas con un componente de búsqueda de trabajo explícito, como los que ayudan a la búsqueda de empleo.

*Si un programa largo parece ser la mejor opción, iii) priorizar los solicitantes con malas perspectivas de empleo en ausencia de programas donde los retornos a la búsqueda son pequeños, por encima de aquellos con perspectivas de empleo relativamente buenas.*

*Además, iv) alinear los incentivos de los implementadores con los incentivos de búsqueda para los participantes y que se asegure su apoyo continuo.*

*v) Incluir al menos algún componente dentro de las empresas -en el puesto de trabajo- permitiendo que el solicitante desarrolle contactos con empleadores y proporcione a la firma oportunidades de selección de candidatos potenciales (tienen EB menores y mayores efectos pos programa); es probable que el entrenamiento “puro” en el aula produzca mayores EB (Sianesi, 2008).*

Si bien es importante que los responsables de la formulación de políticas reconozcan posibles compensaciones entre la minimización de los EB y la maximización de los efectos positivos sobre el empleo, es evidente que los primeros tienen efectos reales y significativos sobre la eficacia de las PAMT y no deberían ignorarse.

Finalmente, las consideraciones anteriores se basan en una variedad de estudios, realizados en distintos países y períodos de tiempo, con diferentes datos y metodologías, y examinando diferentes poblaciones. Para Wunsch (2016) falta investigación sistemática sobre la forma en que los determinantes mencionados afectan el tamaño del EB, así como los efectos a mayor plazo.

### **2.1.3. Síntesis de los impactos de las PAMT**

Un resultado general de la investigación de PAMT es que la **intervención temprana** es mejor que una tardía. Esto implica: i) que los desempleados que buscan trabajo deberían ser ayudados con una intervención activa prontamente en el período de desempleo; y ii) que las políticas deberían intervenir en las primeras etapas del ciclo educativo, para evitar que los individuos necesiten luego ser afectados por las PAMT.

Estos programas suelen tener como máximo un impacto medio modesto sobre las **perspectivas del mercado de trabajo** de los participantes (principalmente en la probabilidad de empleo e ingresos).

En general el impacto medio esconde una gran **heterogeneidad**<sup>26</sup>. Para algunos colectivos estas políticas pueden tener impactos importantes y para otros no tener ningún efecto o ser perjudiciales. Algunos autores [Betcherman et al. (2004), Card et al. (2015), y Kluve (2016)] encuentran heterogeneidad sistemática entre grupos de participantes, con mayores impactos para las mujeres y los desempleados de larga duración. Escudero et al. (2016) encuentran que las PAMT en ALC parecen funcionar mejor para las mujeres que para los hombres, lo que es interesante porque

---

<sup>26</sup> Al caracterizar las estimaciones por tipo y duración del programa, grupos y características de los participantes; metodología y horizonte temporal de evaluación; factores contextuales (instituciones del mercado de trabajo o ciclo económico); países desarrollados o en desarrollo o de ALC.

estos programas tradicionalmente se enfocan en los hombres priorizando las Transferencias Monetarias Condicionadas (CCT) para las mujeres.

Al comparar los tipos de programas, en términos generales, los que presentan mejores resultados para la empleabilidad son los de asistencia a la búsqueda y colocación, que tienen un impacto relativamente favorable a corto plazo, y los de incentivos al sector privado (subsidios salariales y de “puesta en marcha”). Los de formación (en el aula y en el puesto de trabajo) tienden a mostrar mejores resultados a mediano plazo, y los de empleo directo en el sector público subvencionados tienen el impacto menos favorable (empeora las perspectivas de empleo al cesar el programa).

Existen indicaciones de posibles ventajas de **asignar diferentes grupos de participantes a programas específicos**, con evidencia de que los programas de asistencia a la búsqueda y los incentivos serían más exitosos para los participantes más vulnerables, mientras que los de capital humano tienen más éxito para los desempleados de largo plazo.

El patrón temporal de los impactos suele ser creciente en los programas de formación mientras que para los otros tipos suelen ser constantes o decrecientes en el horizonte temporal post-programa.

Los programas de empleo subvencionado del sector público y los programas para jóvenes (en relación a los no focalizados) son generalmente menos exitosos que otros tipos de PAMT [Heckman et al. (1999), Kluve (2007, 2016), Card et al. (2010, 2015)].

La evidencia para los países de la OCDE muestra que –pese al buen desarrollo de sus sistemas formales de escolarización– los jóvenes son el grupo objetivo más difícil de ayudar eficazmente. Comparativamente con las PAMT para adultos, los programas para la juventud son mucho menos propensos a producir impactos positivos. También hay indicios de que los programas para jóvenes tienen menos probabilidad de funcionar en un mercado laboral con regulaciones restrictivas (Kluve, 2016).

Este hallazgo difiere de la evidencia en los países en desarrollo, pese a los pocos estudios (Ibarrarán y Rosas, 2009). Según las evaluaciones en ALC tienen más éxito los programas juveniles integrados que combinan varios componentes: capacitación con educación correctiva, asistencia para la búsqueda de empleo y los servicios sociales (Betcherman et al., 2004; Card et al., 2015; Kluve, 2016). Los **programas intensivos e integrados** que abordan amplias deficiencias tienden a generar mayores impactos y son más costosos (Uzrúa y Puentes, 2010). Esto también fue hallado por Kluve (2016) para los pocos **programas juveniles** que funcionarían en los países de la OCDE<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Los ejemplos más importantes son *Job Corps* en Estados Unidos y el *New Deal* para jóvenes en el Reino Unido; aunque ambos difieren en muchos detalles, comprenden la asistencia a la búsqueda, asesoramiento, capacitación y servicios de colocación.

## 2.2. Algunas lecciones para la evaluación de las PAMT

El poder estadístico es un aspecto especialmente importante en las evaluaciones de impacto de las PAMT. Dado el tamaño probable del efecto de este tipo de políticas, son necesarios grandes **tamaños de muestra**. Tomando como ejemplo la tasa de empleo de 13% en el grupo de control de *Abel et al. (2016)*, un estudio necesita tener 6.424 individuos tanto en el grupo de tratamiento como en el de control para detectar un impacto en el empleo de 2 pp con un poder estadístico del 80%. Esto es mucho mayor que el tamaño medio de las muestras de los estudios existentes.

Dado lo anterior, es especialmente importante limitar la pérdida de muestra (*attrition*). Además el efecto sobre la validez interna de la evaluación, cuando el impacto probable en el empleo es sólo de 2 a 3 pp y las tasas de pérdida de muestra son del 10, 20 o más del 30%, el impacto mínimo detectable aumenta notablemente y el poder de la evaluación disminuye. Esta limitación es relevante ya que muchas PAMT se enfocan en los jóvenes, que tienden a ser más móviles y difíciles de rastrear con el tiempo. La utilización de registros administrativos es una vía para atenuar este tipo de problemas (*Mc Kenzie, 2017*)

A la luz de los efectos heterogéneos de las PAMT, recobra especial importancia la validez externa de la evaluación. Es importante definir claramente el **grupo objetivo** -elemento particularmente esencial en el diseño de los programas de capacitación-. Dado iniciativas que en el papel lucen idénticas pueden tener efectos distintos según el grupo destinatario (*Urzúa y Puentes 2010, Meager 2009*).

La elección de la **variable de resultado** importa. Existe una tendencia hacia estimaciones (incluidos los experimentos aleatorios) a corto plazo más positivas en los estudios que modelan la duración hasta el primer empleo, el riesgo de salir del sistema de beneficios, y la probabilidad de desempleo, en comparación con los que modelan la probabilidad de empleo o el nivel de ingresos [*Card et al. 2009, 2010, 2015 y Kluve 2016*].<sup>28</sup>

No existe un **método de evaluación** inherente a los programas y la obtención de mejores **datos** es la única manera de resolver el problema de la evaluación de manera convincente (aunque sea más costoso) [*Heckman et al., 1999 y Card et al. (2009, 2010, 2015)*]. La elección de métodos experimentales o no experimentales, o estimadores econométricos alternativos debe guiarse por los modelos económicos subyacentes, los datos disponibles y las preguntas formuladas. Se ha hecho mucho hincapié en formular métodos econométricos alternativos para corregir el sesgo de selección y muy poco sobre la calidad de las fuentes de datos. Disponer de mejores datos no es sinónimo de experimentos sociales.

Las revisiones sistemáticas muestran que al controlar por tipo de programa y composición del grupo de participantes, no hay diferencias significativas en la distribución de las estimaciones positivas, negativas o nulas entre las evaluaciones experimentales y no experimentales. Esto es

---

<sup>28</sup> El resultado más comúnmente investigado –en países germanos y no OECD- es la probabilidad de empleo, mientras que el nivel de ingresos es la métrica más común en los países anglosajones. Para ALC aproximadamente la mitad de las estimaciones consideran como resultado tanto la probabilidad de empleo como los ingresos.

alentador y sugiere que los **diseños de investigación** utilizados en las recientes evaluaciones no experimentales no son significativamente sesgados en relación con el punto de referencia de un diseño experimental [Card et al. (2009, 2010 2015); Kluge, 2016; Escudero et al., 2016].

Dada la evidencia de distintos impactos a diversos horizontes temporales de algunas PAMT, es importante tenerlo presente al interpretar y utilizar los resultados y contemplar la posibilidad de identificarlos al diseñar una evaluación. La mayoría de los estudios miden los impactos en un plazo máximo de 1 a 2 años, por lo que no se sabe si **los beneficios se disipan o emergen luego del período de evaluación.**<sup>29</sup>

¿Los programas son rentables? Los impactos son sólo la mitad de la historia para la formulación de políticas basadas en la evidencia; el criterio económico último para asignar recursos debería ser si los beneficios sociales exceden los costos. Varios autores [Betcherman et al. (2004), Urzúa y Puentes (2010), Card et al. (2010), McKenzie (2017)] señalan limitaciones de muchos estudios que no incluyen información suficiente para realizar un **análisis de costo-beneficio**.

La estimación costo-beneficio debe contemplar los costos debido a los efectos no deseados de la política que puedan identificarse, por ejemplo, por la ocurrencia de un efecto *lock-in* a corto plazo.

Para Bucheli (2005) las evaluaciones de impactos directos e indirectos y de costo-beneficio permiten adecuar los diseños y reforzar las mejores líneas de acción en términos de costo-eficacia. Se necesita efectuar una medición cuidadosa, continua y mejorada de los costos, y hacer del análisis de costo-beneficio una práctica estándar [Urzúa y Puentes (2010), Betcherman et al. (2004), McKenzie (2017)]. Esto también permitirá evaluar y comparar los retornos sociales de las inversiones en PAMT alternativas (Card et al., 2010).

Es una preocupación clave el eventual **efecto desplazamiento y otras externalidades y efectos de equilibrio general** de las PAMT. La política podría, por ejemplo, alterar quiénes consiguen empleo pero no el número total de puestos disponibles. A menudo no se saben las repercusiones que pueden tener los programas sobre los no participantes y sobre el funcionamiento del mercado laboral. Esto plantea un desafío a la evaluación. Para abordarlo una posibilidad es diseñar evaluaciones desde un enfoque de mercado de trabajo local, o dentro de conglomerados, o aleatorizar a nivel de empresa para medir si las empresas aumentan la contratación (McKenzie, 2017).

---

<sup>29</sup> Por ejemplo para la muestra mundial de Kluge (2016) aproximadamente la mitad de las estimaciones son a corto plazo (<1 año pos programa), 35% a mediano plazo (1-2 años), y 18% a largo plazo (luego de 2 años)

### 3. EL PROGRAMA URUGUAY TRABAJA

#### 3.1. La evolución reciente del mercado de trabajo en Uruguay

Para comprender el contexto en el que actúan las políticas de inclusión socio-laboral (entre ellas el Programa UT) es necesario referir a la situación del mercado de trabajo en los últimos años.

A partir del año 2003 la economía uruguaya ingresó en una fase de crecimiento sostenido. Dentro de ese período se tiene un primera etapa donde la economía creció a tasas elevadas (5.6% promedio entre 2003 y 2013) y una segunda etapa, a partir de 2014, donde la actividad se desaceleró significativamente hasta la actualidad (el crecimiento promedio entre 2014 y 2017 fue de 2% anual).

En relación al mercado de trabajo, el primer período de acelerado crecimiento se caracterizó por un moderado incremento de la tasa de actividad, impulsada por la mayor participación femenina (la tasa de actividad femenina se incrementó 5 pp entre 2006 y 2011), un crecimiento de 6 pp en la tasa de empleo y un fuerte descenso de la tasa de desempleo que cayó 5.6 pp entre 2006 y 2014 (véase Cuadro 3.1).

A partir de 2014, junto a la desaceleración del nivel de actividad, la tasa de actividad tuvo una leve caída (explicada por la menor participación de los hombres) y la tasa de empleo cayó 2.5 pp entre 2014 y 2017. La tasa de desempleo que se había estabilizado en niveles históricamente bajos cercanos a 6.5% entre 2011 y 2014, mostró un crecimiento a partir de entonces situándose en casi 8% en 2017 (véase Cuadro 3.1).

**Cuadro 3.1. Evolución de las Tasas de Actividad, Empleo y Desempleo (%)  
Uruguay, años 2006 a 2017**

	Tasa de Actividad			Tasa de Empleo			Tasa de Desempleo		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
2006	60.7	72.2	50.8	54.1	66.3	43.7	10.8	8.1	14.0
2007	62.5	74.0	52.7	56.7	69.1	46.1	9.4	6.7	12.6
2008	62.7	73.3	53.6	57.7	69.2	47.8	8.0	5.6	10.8
2009	63.4	74.1	54.3	58.5	70.0	48.7	7.7	5.5	10.4
2010	62.9	73.1	54.0	58.4	69.3	48.9	7.2	5.3	9.4
2011	64.8	74.7	55.8	60.7	71.0	51.3	6.3	4.8	8.1
2012	64.0	73.5	55.6	59.9	69.8	51.1	6.5	4.9	8.3
2013	63.6	73.9	54.4	59.5	70.2	50.0	6.5	5.0	8.2
2014	64.7	74.3	55.9	60.4	70.5	51.3	6.6	5.1	8.3
2015	63.8	73.0	55.4	59.0	68.4	50.5	7.5	6.4	8.9
2016	63.4	72.2	55.4	58.4	67.5	50.1	7.8	6.5	9.4
2017	62.9	71.6	55.0	57.9	66.9	49.8	7.9	6.6	9.5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

Es importante considerar el nivel del desempleo al evaluar políticas de inclusión sociolaboral focalizadas en la población vulnerable. Es esperable que la efectividad de las mismas dependa de la situación del mercado de trabajo. Por ejemplo, una situación de baja desocupación, a igualdad de las restantes condiciones, aumenta la probabilidad de salida del desempleo. Sin embargo, las variaciones en la tasa de desempleo (causadas mayormente por las fluctuaciones cíclicas del nivel de actividad) provocan cambios en la composición de la población desempleada que a su vez condicionan el impacto medio de las políticas activas. Por ejemplo, en un contexto de expansión económica y bajo desempleo, cambian las características promedio del núcleo de trabajadores desempleados, aumentando el peso de quienes tienen más dificultades de inserción en el mercado formal por no contar con las competencias que la demanda requiere. En este caso, es poco probable que algunos grupos de desempleados logren incorporarse al mercado de trabajo sin la intermediación de PAMT que contribuyan a mejorar su empleabilidad (*Perazzo y Rossel, 2009*).

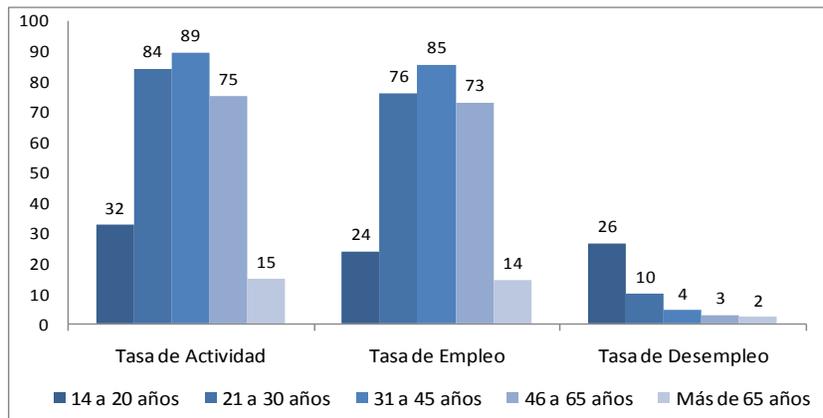
La situación general del mercado de trabajo oculta importantes disparidades entre distintos colectivos, por ejemplo, entre hombres y mujeres y entre grupos etarios. En 2011, las tasas de actividad y empleo de las mujeres eran casi 20 pp inferiores a la de los hombres, en tanto la tasa de desempleo en las mujeres era 3.4 pp mayor a la de los hombres (8.3% y 4.9% respectivamente). Sin embargo, la brecha de género en estos tres indicadores se ha reducido significativamente en la última década y media. Por ejemplo, la brecha de la tasa de empleo cayó 5.5 pp entre 2006 y 2017 (de 22.6 a 17.1 pp).

La Figura 3.1 presenta los valores de los tres indicadores por grupos de edad para el año 2014. La participación laboral y el empleo muestran un claro perfil asociado al ciclo vital. Sólo la tercera parte de los menores de 21 años y el 15% de los mayores de 65 años participan en el mercado de trabajo<sup>30</sup>. Por otra parte, se observa una clara relación negativa entre el problema del desempleo y la edad. El fenómeno que merece mayor atención en el mercado laboral uruguayo es el elevado desempleo juvenil. La cuarta parte de los jóvenes entre 14 y 20 años están desempleados. Sobre el total de los desempleados en 2014, casi la mitad (47%) eran menores de 25 años.

---

<sup>30</sup> Para los más jóvenes se ha constatado una reducción de la tasa de actividad en el pasado reciente que está asociada a un crecimiento de la tasa de asistencia a la educación secundaria. Por ejemplo, según datos de la ANEP, la tasa neta de asistencia a la educación secundaria aumentó de 39% a 44% para el grupo de 15 a 17 años entre 2010 y 2014.

**Figura 3.1. Tasas de Actividad, Empleo y Desempleo por grupos de edad (%)  
Uruguay, año 2014**



Fuente: Elaboración en base a la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2014

La Figura 3.2 presenta la evolución de la tasa de informalidad en los últimos años, definida como la proporción de los ocupados que declaran no realizar aportes a la seguridad social en su actividad laboral<sup>31</sup>.

La informalidad laboral comprende, en la actualidad, a la cuarta parte de los ocupados; ha mostrado un sostenido descenso hasta 2014-2015 y un relativo estancamiento en los últimos años. El contexto macroeconómico más estable y varias reformas institucionales en el mercado de trabajo y en el sistema de protección social, posiblemente generaron cambios en los incentivos de los trabajadores y empleadores a la formalización<sup>32</sup>.

La informalidad es un problema que afecta tanto a los asalariados privados como a los trabajadores independientes, aunque la incidencia es sensiblemente mayor en estos últimos. En 2017, del total de trabajadores informales, 34% eran asalariados privados y 62.5% eran trabajadores por cuenta propia. La incidencia de este fenómeno es muy similar entre los hombres y las mujeres, aunque la tendencia decreciente ha sido más pronunciada en las mujeres. Entre 2010 y 2017 la tasa de informalidad femenina cayó 9.1 puntos y la masculina 4.4 puntos.

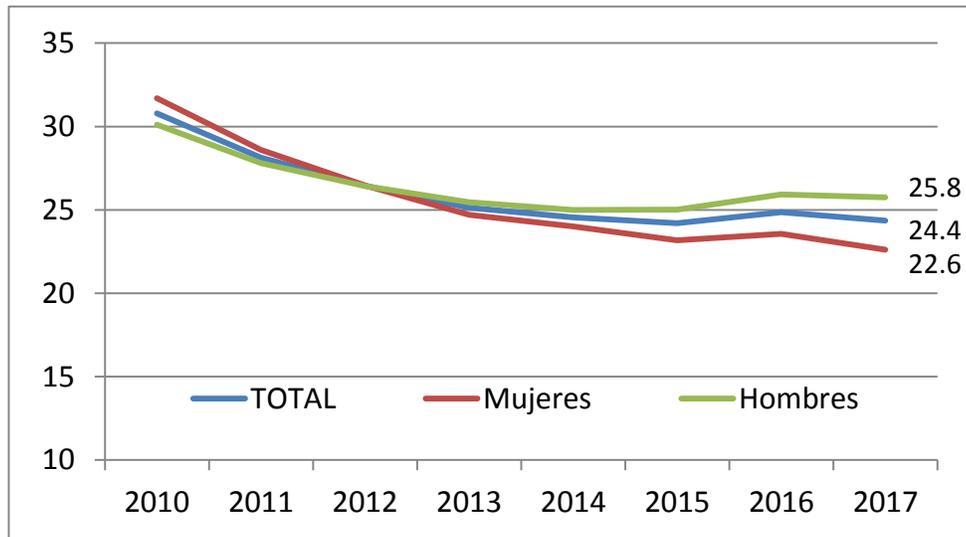
El ingreso laboral medio de los trabajadores formales es aproximadamente 3 veces el ingreso medio de los informales. Si bien esta brecha se explica en parte por un efecto composición -

<sup>31</sup> Para trabajadores con más de un empleo se tomó como referencia la situación de la ocupación principal.

<sup>32</sup> Por ejemplo la Reforma Tributaria de 2007 introdujo cambios en las alícuotas del aporte patronal, la reforma de la salud del año 2008 que extendió la cobertura del seguro de salud a los hijos y cónyuges de los trabajadores formales y la entrada en vigencia en 2009 de una ley que flexibilizó el acceso a las jubilaciones y pensiones contributivas. También se observó una mayor fiscalización en el mercado de trabajo, se expandió la negociación colectiva y se implementaron campañas específicas en sectores con alta incidencia de la informalidad (como el sector del Servicio Doméstico), todo lo cual presumiblemente favoreció un mayor cumplimiento de las regulaciones laborales. Algunos programas no contributivos de transferencias, como el PANES (Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social), podrían haber afectado negativamente la propensión a la formalidad en una parte de los beneficiarios (véase *Amarante et al. 2011*). También existe evidencia de un impacto en igual dirección, aunque más débil, del programa de AFAM-Plan de Equidad.

educación, experiencia, sector-, aún controlando por estas diferencias, la informalidad está asociada a bajos ingresos<sup>33</sup>.

**Figura 3.2. Evolución de la Tasa de Informalidad Laboral por sexo  
Uruguay, años 2010 a 2014**



Fuente: Estimaciones en base a las ECH 2010 a 2017

En materia de ingresos en los últimos 15 años se observó un aumento sostenido del poder adquisitivo de los salarios y una mejora en la distribución de los ingresos laborales. El salario medio en términos reales creció a una tasa media anual de 3.7% entre 2004 y 2017. Se observó además una caída en la concentración de los ingresos laborales que fue una de las principales causas de la caída de la desigualdad del ingreso de los hogares, fundamentalmente a partir del año 2008 (*Perera y Llambí, 2013*)<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Una primera interpretación del fenómeno de la informalidad es que los trabajadores pueden transitar voluntariamente entre el sector formal e informal rentabilizando las oportunidades en uno u otro sector, de modo que en el margen el trabajador es indiferente entre ambos. Otra interpretación de la informalidad (modelos de mercado dual) asemeja la informalidad al desempleo encubierto (de ahí su naturaleza contracíclica), en el que participan trabajadores que si bien obtienen ventajas en el sector formal, perdieron el empleo en dicho sector o no son capaces de obtenerlo. Según esta última teoría, el trabajador tiene una libertad de movilidad mucho más restringida. *Bosch y Maloney (2010)*, a partir de datos longitudinales para Brasil, Argentina y México dan cuenta de la validez de ambas interpretaciones. La segunda posiblemente explique el comportamiento de los asalariados informales y los cuentapropistas de baja calificación, mientras que la primera (informalidad voluntaria) explica el comportamiento de trabajadores independientes y cuentapropistas con mayor nivel de calificación.

<sup>34</sup> Esta menor desigualdad de los ingresos provenientes del mercado de trabajo está muy relacionada con la caída de los retornos de la educación y el crecimiento de la formalidad laboral. La tendencia decreciente de la prima por educación es un fenómeno singular experimentado por la mayoría de las economías latinoamericanas cuyas causas y consecuencias no están del todo claras.

De lo antes expuesto puede señalarse que en la última década hubo una evolución favorable en los indicadores de “trabajo decente”<sup>35</sup> pero aún existen importantes heterogeneidades en las condiciones laborales de distintos grupos de trabajadores.

### 3.2. Descripción del Programa<sup>36</sup>

El Programa UT<sup>37</sup> está comprendido entre las políticas de inclusión sociolaboral focalizadas para población vulnerable implementadas por el MIDES. Actualmente, es uno de los Programas que integra la División Trabajo Promovido de la DINESIL. A través de la Ley 18.240 de diciembre de 2007 que le otorga existencia y por la vía de las Rendiciones de Cuentas se le asegura apoyatura presupuestal.

El Plan de Equidad<sup>38</sup> en su componente de Trabajo Promovido, integró al Programa UT -en conjunción con el Programa "Objetivo Empleo"<sup>39</sup> del MTSS- como una acción del Estado cuyo principal objetivo es generar mayores oportunidades de inclusión social a través de estrategias socioeducativas y de mejora del nivel de empleabilidad de personas en condición de vulnerabilidad social y desocupación de larga duración, reconociendo al trabajo como actividad humana central que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social.

El Programa comenzó en 2007, cuando se realizó el primer llamado para la Edición 2008, y continuó hasta la actualidad. Su antecesor directo fue el Programa Trabajo por Uruguay (TXU), que se implementó entre 2005 y 2007.

Mediante la implementación de estrategias de trabajo promovido y transitorio, involucró (hasta 2011) a más de 12.000 personas en la realización de diversas tareas de interés comunitario, reales y visibles en todo el país (*MIDES, 2010*).

---

<sup>35</sup> Concepto adoptado de la OIT (*OIT, 2008*) adoptado por *MTSS (2016)*, que promueve la generación de “oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”.

<sup>36</sup> En esta Sección se toman insumos de las entrevistas realizadas a la Jefa del Departamento del Programa UT Lic. en T.S. Liliana Miraballes y a la Directora de la División de Trabajo Promovido A. S. Rosa De León.

<sup>37</sup> Se inscribe dentro de las denominadas “políticas de proceso”, es decir, aquellas que buscan paliar las fallas del sistema (como el desempleo y la informalidad), no hay un apoyo transversal al sector sino herramientas coyunturales o avances puntuales. Estas políticas son de carácter transitorio para la economía social, ya que durarán lo que dure el problema de mercado (*Serna et al., 2012*).

<sup>38</sup> El Plan de Equidad (continuación del PANES, finalizado en diciembre de 2007) representa una política de Estado para reestructurar el edificio de protección uruguayo, adecuando el esquema de protección social vigente a los nuevos problemas sociales, generando un sistema renovado de bienestar y asistencia social articulado en diversos componentes y pasible de atender distintas necesidades de la población (*MIDES, 2010*).

<sup>39</sup> Ambos Programas se dirigen a la misma población: desocupados por más de 2 años en situación de pobreza –una sola por hogar y por convocatoria-, con menos de 9 años de escolaridad, que tengan 18 a 64 años. El POE subsidia el costo de contratación de cualquier empleador privado. Se propuso insertar laboralmente a un máximo de 3.000 participantes por un año y orientarlos laboralmente (*MIDES, 2010*. “*UT: una oportunidad*”).

UT se fue extendiendo en función de las ciudades/localidades donde existía población elegible; en 2011 actuó en todas las capitales departamentales (excepto Flores y Colonia) y en 54 localidades. Es uno de los Programas socioeducativos de mayor difusión y notoriedad pública para el MIDES.

“No es un programa de empleo o trabajo propiamente dicho. No apunta exclusivamente a la inserción laboral formal, sino también a generar procesos que permitan a los participantes estar en condiciones de acceder al mercado formal pero fundamentalmente a poder mantenerse en él. Los procesos de exclusión social implican factores económicos, pero también políticos, sociales y culturales. El ejercicio de los derechos ciudadanos resulta limitado para quienes se encuentran desocupados. Más allá de que la inmensa mayoría de los participantes de UT trabajen, no participan desde hace tiempo del mercado laboral formal”<sup>40</sup>.

UT se sustenta en la dimensión humana del hacer, del producir para generar procesos de revinculación social, formación y capacitación, y acceso a servicios, como primera etapa para romper el circuito de la desocupación crónica. Es decir, en la recuperación de la autoestima, capacidades, proyectos y vínculos, aportar a la ruptura de estereotipos que instituciones, empresas y la población en general tienen sobre aquellos que quizás nunca accedieron a la posibilidad de un empleo.

Cabe mencionar que la población objetivo de los distintos programas de la DINESIL -personas en situación de pobreza o con algún tipo de vulnerabilidad para generar ingresos en el mercado laboral- no es homogénea, y existe un “escalonamiento” que determina abordajes específicos para cada programa.

Los participantes de UT se ubican en un primer escalón, es decir, cargan con las mayores restricciones (menor nivel educativo, de acceso a soportes familiares o contención de las situaciones de vulnerabilidad). Luego, en una situación comparativamente mejor están los participantes de Cooperativas Sociales y Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos (*DINEM – MIDES, 2017*).

Como se analizará en la sección siguiente, la mayoría de los participantes de UT no han cotizado antes en la seguridad social, son mayormente mujeres jóvenes y con educación primaria completa.

Según el *Estudio de Trayectorias Laborales (2017)* de la DINEM los entrevistados son mayormente trabajadores no calificados en la rama de los servicios -servicio doméstico, trabajo rural, construcción y en menor medida empleados del comercio-. Es decir, son trabajadores ubicados en la base de la estructura socio-ocupacional que por diferentes razones o circunstancias en algún momento de sus trayectorias necesitan el apoyo de políticas de inclusión sociolaboral. “Plantear en estos términos la imagen de los trabajadores que llegan a los Programas MIDES, contribuye a visualizar cuáles son sus chances de movilidad socio-ocupacional luego de haber transitado por los Programas, bajo el supuesto que la experiencia de tránsito por los mismos los dejará algo mejor posicionados que su situación previa al Programa, pero que dicho tránsito no podrá cambiar las condiciones estructurales y objetivas en las que se encuentran insertos”.

---

<sup>40</sup> Información extraída de presentación elaborada por el Programa UT para el Encuentro con Alcaldes de Montevideo realizado en Abril 2011.

Todos los años al menos 15.000 mil personas se inscriben para participar en el Programa, se realiza un sorteo público para ocupar los aproximadamente 3.000 cupos<sup>41</sup> anuales que el Programa puede efectivizar. Desde 2013, por ley se asigna 20% para cupos especiales (que incluyen afrodescendientes, personas con discapacidad, trans y, derivados por otros programas, quienes tienen mayores dificultades de ingreso al mundo del trabajo).

Gestionado por una multiplicidad de actores institucionales (Organizaciones de la Sociedad Civil - OSC-, instituciones públicas, Sindicato Único de la Construcción -SUNCA-, con la coordinación de un equipo interdisciplinario del MIDES), muestra la posibilidad de articulación interinstitucional en un Programa de alcance nacional que abarca a un número importante de participantes. En sus 10 años de funcionamiento han participado más de 30.000 personas, 70% mujeres y 30% hombres. Del total, 50% fueron menores de 30 años y 20% afrodescendientes. Uno de cada cinco participantes no había terminado la Primaria al ingresar a UT.

En este sentido, el acompañamiento y seguimiento del equipo técnico central del Programa y equipos locales dispersos en el territorio juegan un rol fundamental de síntesis y armonización de todas las partes que conforman su unidad para el logro de los objetivos propuestos.

El MIDES suscribe convenios de servicios socio-educativos con organizaciones sociales sin fines de lucro (o cooperativas de trabajo) seleccionadas por llamado público, detallando las obligaciones que impone la participación en el Programa<sup>42</sup>. Estos convenios en general se extienden desde mayo a diciembre de cada año. Para los cupos del llamado 2011 se efectuaron 93 convenios con OSC -80 para los grupos de 35 participantes y 13 para los de 15 participantes- siendo 27 en Montevideo.

En términos generales, el Programa tiene cuatro componentes: i) Tarea operativa en organizaciones públicas; ii) Capacitación específica y talleres transversales; iii) Apoyo a trayectorias laborales (inserción laboral formal y mejora de las estrategias de generación de ingresos); y iv) Acceso a diversos servicios y recursos (Salud Bucal, Salud Ocular, Turismo Social y Apoyo Alimenticio).

Del Cuadro 3.2 se desprende que la meta del componente de inserción laboral formal –que en general se mantuvo igual para todas las ediciones<sup>43</sup>- es la menos ambiciosa de las nueve, dado

---

<sup>41</sup> Los cupos para cada departamento se calculan multiplicando la cantidad de grupos por la cantidad de participantes de cada cuadrilla según la modalidad (localidades o ciudades).

<sup>42</sup> La OSC gestiona solicitudes de licencia por enfermedad, maternidad y requerimientos del seguro por accidente; coordina con el MIDES la inscripción e instrumentación del sorteo público; puede realizar entrevistas domiciliarias informar de la situación de vulnerabilidad del postulante; asegura la emergencia médica al grupo; envía el listado de titulares para su ingreso en BPS; lleva registro mensual -que envía al MIDES- de altas, bajas y asistencia, y de los temas dados en la capacitación (unidades y horas dictadas); al finalizar UT remite al MIDES la planilla con los datos de todos los participantes que estuvieron en el convenio –nombre, C.I., fecha de alta y de baja- (*Pliego UT Edición 2011*). Para participar en UT, deben presentar una propuesta de intervención laboral-formativa integrada que será evaluada por un tribunal.

<sup>43</sup> Para la última edición de UT se ajustó esta meta a 10% (*Pliego UT Edición 2018*).

que es un Programa de empleo transitorio con un fuerte componente socioeducativo más que de inserción laboral<sup>44</sup>.

### Cuadro 3.2. Metas del Programa

- 1- 90% de los participantes con la siguiente documentación vigente: C.I., credencial cívica, carné de asistencia, carné de salud provisorio o definitivo.
- 2- 75% de los participantes con tratamiento en salud odontológica iniciado.
- 3- 90% de los participantes con diagnóstico oftalmológico realizado.
- 4- 70% de los participantes asisten por lo menos al 80% del total de jornadas.
- 5- 70% de los participantes asisten por lo menos al 80% del total de jornadas operativas.
- 6- 70% de los participantes asisten por lo menos al 80% del total de capacitación.
- 7- 75% de los participantes asisten al viaje de Turismo Social.
- 8- 80% de los participantes sin primaria completa, culminan procesos de acreditación.
- 9- 15% de los participantes acreditan inserción laboral formal, por un período no inferior a tres meses sin interrupción, hasta un año después de finalizado el Programa.

Fuente: Elaboración en base al Pliego UT 2011

Inicialmente el Programa preveía un pago económico extra a las OSC por la cantidad de participantes que se insertaran en el sector formal pos-Programa por más de 3 meses durante el año siguiente. Ante la dificultad para implementar este mecanismo y la importancia de mejorar el cumplimiento de la meta de inserción laboral formal de los participantes, se incorporó posteriormente la figura del Técnico de Inserción Laboral (TIL)<sup>45</sup>.

#### 3.2.1. Condiciones de acceso

Para ingresar a UT se requiere (población objetivo definida por Ley): ser residente en el país, tener entre 18 y 64 años<sup>46</sup>, no haber terminado 3er año del ciclo básico o UTU y estar desocupado o no tener más de tres meses de aporte a la seguridad social en los últimos dos años previos a la fecha de inscripción. Por lo tanto, las personas pueden provenir tanto del desempleo, como del trabajo informal o incluso la inactividad.

No pueden inscribirse ni participar quienes hayan participado en el Proyecto "Trabajo por Uruguay" del PANES y en UT en alguna de sus ediciones anteriores por más de 3 meses<sup>47</sup>; estén en actividad y/o perciban subsidio por inactividad compensada, subsidio transitorio por incapacidad parcial o jubilaciones de cualquier naturaleza, otorgados por instituciones de seguridad social o equivalentes, nacionales o extranjeras. Si se comprueba que una persona comprende alguna de

<sup>44</sup> DINEM – MIDES (2011b).

<sup>45</sup> Para cobrar cada inserción se debía enviar al MIDES el nombre y la C.I. del participante que completara 4 meses de trabajo ininterrumpido en el mismo puesto, siendo esto verificado con datos de BPS.

<sup>46</sup> A los 65 años, quienes integran hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, tienen derecho a la pensión por vejez.

<sup>47</sup> Durante 2012, de cara a la modificación de la Ley, se propuso habilitar la participación a quienes lo hicieron en TXU y disponer del TIL que conecte con futuras inserciones laborales y sociales de los participantes.

esas situaciones, es eliminada de la nómina de postulantes o es cesada automáticamente de participar.

### Cuadro 3.3. Procedimiento de inscripción, sorteo e ingreso al Programa

En primer lugar, el MIDES realiza una convocatoria pública para la inscripción al Programa a través de 2 mecanismos:

- i. inscripción directa de los solicitantes a través de la web del MIDES llenando un formulario; al finalizar la transacción se otorga un usuario y contraseña para que puedan seguir el trámite en las distintas etapas; y
- ii. inscripción por técnicos de las OSC a través de la web del MIDES en lugares públicos de la comunidad previamente acordados e informados.

Luego, se realiza un sorteo público -a través de herramientas informáticas especialmente diseñadas- para cada ciudad y/o localidad definida, respetando la relación entre hombres y mujeres inscriptos en cada grupo, es decir, manteniendo la proporción en función de la cantidad de inscriptos por sexo. En el sorteo se establecen tres bolsas (titulares, primer suplente y segundo suplente). En el pliego UT 2011 se establece que: *“El MIDES realizará los chequeos correspondientes de manera de confirmar que no exista ningún tipo de incompatibilidad y luego de los sorteos proporcionará a las OSC la lista de personas que conformarán el grupo a ser convocadas para dar inicio al Programa”*.

A continuación, se realizan 3 chequeos a los solicitantes:

**1er chequeo**, cuando se inscribe, aceptándolo incluso en aquellos casos donde se dude si va a poder participar del Programa.

**2do chequeo**, luego de realizado el sorteo y antes de conformar los grupos. Se envía al BPS consultas por tandas -hasta la Edición 2011- de la bolsa de sorteados (titulares, primer suplente y segundo suplente) para verificar el cumplimiento de requisitos (chequeo de ICC, ingresos y actividad laboral). Si resultan varios rechazos por cualquiera de los motivos de inhabilitación, se realizan dos acciones: ocupar el lugar dejado por la persona inhabilitada por el inmediatamente siguiente en la lista y observar si es necesario enviar otro grupo de personas para el chequeo con BPS en caso de no tener suplentes suficientes. El tratamiento de los casos condicionales (sorteados que BPS no encuentra datos suficientes para aceptar o rechazar la solicitud) es similar.

**3er chequeo**, una vez conformado el grupo, la OSC visita los hogares de los casos que son indicados por el Programa como “dudosos” (por carencia de información) para que se presente la documentación correspondiente y se aclare cada situación. DINEM analiza el formulario completado y realiza el chequeo del ICC, para que el Programa vuelva a observar las bolsas y al candidato siguiente en la lista de prelación. Esclarecida su situación, la persona podrá (o no) participar de UT.

A partir del 2012 el sistema se simplifica enviando a todos los inscriptos para el chequeo con BPS y el sorteo se lleva a cabo por procedimiento informatizado vía algoritmo de números aleatorios generado por el Instituto de Estadística para Loterías y Quinielas.

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa

### 3.2.2. Componentes del Programa

UT se ejecuta a través de grupos de trabajo (“cuadrillas”) en todo el país, gestionados por OSC bajo dos modalidades: Ciudades y Localidades. Bajo la primera modalidad la conformación de los grupos es de hasta 35 participantes, mientras que en las localidades el cupo máximo es de 15.

Los participantes ingresan a UT por única vez, realizando tareas que signifiquen un aporte visible a la comunidad<sup>48</sup>. Es decir, trabajan en obras de recuperación y mantenimiento de edificios públicos y su entorno.

Cada año el MIDES recibe solicitudes de obras desde distintos organismos públicos y un listado con las tareas operativas a realizarse, durante los meses de trabajo, en espacios Públicos (escuelas, liceos, plazas municipales, centros de salud, museos, entre otros)<sup>49</sup>. UT tiene un convenio con el SUNCA, por el que se capacita en la tarea operativa y en seguridad laboral.

En estos diez años alrededor de 30 OSC han sido parte de la gestión de UT a través de licitaciones públicas y una larga lista de organismos públicos han recibido obras de mantenimiento (en especial pintura y albañilería) incluyendo los tres niveles de gobierno.

Al incorporar la “tarea operativa” UT apostó a dar un paso más respecto a otros programas de capacitación laboral ensayados en el país, pasando del: “como si” al “aprender haciendo” con la movilización que genera a nivel personal y familiar (punto de vista práctico y subjetividad más profunda)<sup>50</sup>. La experiencia dura hasta 6 meses en Localidades y hasta 8 en Ciudades y capitales.

Si bien los participantes reciben mensualmente una prestación (denominada "Apoyo a la Inserción Laboral" de 2.35 BPC nominales<sup>51</sup>), el Programa se centra en el valor de las instancias educativas para la inclusión socio-laboral (tarea operativa, y capacitación en competencias específicas y transversales<sup>52</sup>), y otros componentes como el acompañamiento social con equipos técnicos<sup>53</sup>,

---

<sup>48</sup> El MIDES acuerda con otros organismos públicos (MSP-ASSE, INAU, ANEP, CES, CETP, AFE, Correo Uruguayo, UDELAR, MINTUR, MI, MDN, Intendencias, entre otros, que manifiesten interés en participar en UT) para identificar tareas de valor público. Estos proveen materiales y equipamiento, y controlan su cumplimiento.

<sup>49</sup> Se efectúa un “acuerdo de tareas” con el organismo, que incluyen mantenimiento integral edilicio, de mobiliario y áreas verdes, construcción, descacharrización, promoción y prevención de la salud. Se excluyen la limpieza en general y de basurales y cunetas, carpido y barrido de calles, desmalezamiento de espacios públicos, construcción de obra nueva, empedrado de calles, y tareas que impliquen riesgos directos para los participantes o sustituyan la función pública inherente a cada organismo.

<sup>50</sup> Tomado de presentación elaborada por el Programa UT para Seminario Internacional MTSS (Agosto 2010), Gestión y Resultados.

<sup>51</sup> Creada por la Ley se abona a mes vencido y no posee naturaleza salarial ni retributiva, por lo que no genera derecho a despido, licencia, salario vacacional ni aguinaldo (valor a 01/11 aprox. \$4.200 líquidos, \$7.200 a 01/18). Mientras participan se computa a los efectos jubilatorios, pensionarios y de percepción de beneficios de actividad: seguros por enfermedad y maternidad, y prestaciones complementarias (prótesis y lentes) que brinda el BPS. Además, cuentan con una póliza del BSE (de 3.5% sobre la prestación) como prevención ante accidentes laborales.

<sup>52</sup> La *capacitación específica* forma en oficios vinculados al desarrollo de la Tarea Operativa (construcción, cocina, atención al cliente, huerta, operario de depósito, carpintería o electricidad, auxiliar de servicio y tisanería, sistema de cuidados), mientras la *capacitación transversal* se compone de diferentes talleres temáticos orientados al conocimiento y el ejercicio de derechos, y a la promoción de una ciudadanía activa por parte de los participantes (alfabetización digital, técnicas de búsqueda de empleo y habilidades emprendedoras, derechos laborales y seguridad social, salud ocupacional y seguridad laboral, género, espacios colectivos, apoyo a la acreditación educativa formal). En los últimos meses UT hace hincapié en la inserción laboral formal del participante.

<sup>53</sup> Algunas de sus competencias son: participar en las instancias semanales operativas y de capacitación; orientar o derivar ante situaciones muy delicadas; facilitar el acceso a servicios y recursos de salud,

acceso a salud bucal<sup>54</sup> y oftalmológica<sup>55</sup>, jornadas de recreación<sup>56</sup> y facilitación para el acceso a otros servicios públicos, como redes de atención en violencia de género y adicciones. Asimismo, entre 2008-2010 se expanden los beneficios para acceder a boletos gratuitos en Montevideo.

El componente educativo es uno de las claves de UT. Se compone de 192 horas en ciudades y 144 horas en localidades, distribuyéndose 60% para Capacitación Transversal, 40% para Capacitación Específica<sup>57</sup>, y 40 horas de Acreditación Educativa (como tener la posibilidad de culminar Primaria).

La carga horaria semanal para cada participante es de 30 horas de lunes a viernes, distribuidas entre el desarrollo de las actividades formativas y operativas<sup>58</sup>. En la semana todos los participantes tienen 4 días de tarea operativa y 1 día de capacitación. El quinto día hábil, en el mismo horario que se realizan las tareas, se desarrolla el programa de formación en competencias transversales y específicas.

Se espera que las OSC contribuyan a mejorar las estrategias de sustento (generación de ingresos) y fortalecer la vinculación con redes sociales para los participantes que en el corto plazo no puedan acceder al mercado laboral formal. Es decir, que los informen y orienten sobre los programas del MIDES y otros organismos relacionados con apoyo a microemprendimientos productivos, cooperativas sociales, u otras estrategias laborales asociativas (como el Monotributo Social Mides).

### 3.2.3. Los costos del Programa UT

Según los datos obtenidos del Programa, desde 2008 a 2011 creció tanto el monto del subsidio a los participantes -según la evolución anual de la BPC- como el monto pago por cuadrilla -asociado al aumento de recursos asignados por cada convenio-.

---

educativos, comunitarios; acompañar a participantes en el diagnóstico y tratamiento bucal y ocular; orientar en la gestión de documentación (C.I., credencial cívica, carné de salud); facilitar y acompañar en Turismo Social. Es decir, orientan y supervisan técnicamente la ejecución integral de cada proyecto, desarrollando un programa laboral, formativo y de acompañamiento personalizado que promueva la inserción laboral de los participantes.

<sup>54</sup> Con acciones preventivas, de atención y rehabilitación bucal se pretende lograr el alta básica integral de cada participante. Mediante convenios con servicios públicos se transfieren los montos necesarios para cubrir los gastos de insumos, medicamentos, instrumental menor y prótesis.

<sup>55</sup> Implica realizar un diagnóstico, detectar personas con necesidad de lentes (de requerirse se pueden subsidiar por el BPS), y si corresponde, coordinar derivaciones y operaciones.

<sup>56</sup> El componente Turismo Social se propone que los participantes: organicen el viaje y disfruten de lugares turísticos, conozcan un poco más sobre la historia y cultura del país, y fortalezcan procesos personales y grupales a través de instancias de encuentro y aprendizaje. Se coordina con el MINTUR e Intendencias.

<sup>57</sup> Las OSC pueden implementarla realizando acuerdos con instituciones públicas o privadas que dicten cursos de formación con acreditación (UTU, Escuela de Enfermería, INAC, etc.). Cuando se acuerda entre MIDES e instituciones públicas el dictado de estos cursos se informa y facilita a cada OSC la forma de implementarlo.

<sup>58</sup> Ambos componentes a través de los cuales UT se propone mejorar la empleabilidad son muy valorados por los participantes según el *Estudio de Trayectorias Laborales (2017)*.

UT fue el segundo Programa del MIDES -luego de Tarjeta Uruguay Social (TUS)- con mayor ejecución presupuestal hasta 2014, año a partir del cual pasó a ser el tercero -luego del Programa TUS y el Programa de Asistencia a las personas en Situación de Calle y sus centros de cuidados- (MIDES, 2015).

El presupuesto ejecutado en 2011 fue de unos 261 millones de pesos y representó el 13% de la ejecución de los gastos de funcionamiento del MIDES (MIDES, 2015). El costo unitario mensual por participantes se estimó en 10 mil pesos uruguayos si se consideran todos los participantes y en 11.7 mil pesos si se consideran sólo los beneficiarios que participaron por lo menos 3 meses (Cuadro 3.4).

**Cuadro 3.4. Costo unitario total y mensual del Programa UT Edición 2011 (en pesos corrientes) (\*)**

	<b>Costo unitario total*</b>	<b>Costo unitario mensual**</b>
Costo por cupo	87.058	10.882
Costo por participante más de 3 meses	93.421	11.678
Costo por participante (todos)	79.300	9.913

(\*) Estimación en base al presupuesto ejecutado

Fuente: Elaboración en base a datos DINEM-MIDES (2013b)

El Cuadro 3.5 presenta un desglose de los gastos del Programa. Los rubros que implican un mayor gasto para UT son los subsidios a los participantes (rubro BPS) y las transferencias a las OSC<sup>59</sup>.

**Cuadro 3.5. Costos proyectados del Programa UT 2011 desglosados por rubros y costo unitario por cupo (en pesos corrientes)**

	<b>Cuadrilla 35</b>	<b>Cuadrilla 15</b>	<b>Total</b>	<b>% del Total de Costos</b>
<b>Cupos totales</b>	<b>2.800</b>	<b>195</b>	<b>2.995</b>	
BPS (subsidio)	117.176.640	6.120.387	123.297.027	44%
BSE	4.101.182	214.214	4.315.396	2%
Transferencias OSC*	99.720.720	8.055.892	107.776.612	39%
SUNCA	16.070.976	1.922.654	17.993.630	6%
Salud Bucal	15.104.434	1.242.221	16.346.655	6%
Transporte	5.738.519	0	5.738.519	2%
Imprevistos	2.468.731	401.887	2.870.618	1%
<b>Total</b>	<b>260.381.202</b>	<b>11.836.868</b>	<b>278.338.457</b>	<b>100%</b>
<b>Costo por cupo</b>	<b>92.993</b>	<b>60.702</b>	<b>92.934</b>	

(\*) Incluye inserciones laborales. Fuente: Elaboración en base a información del Programa UT 2011

<sup>59</sup> La diferencia entre el costo unitario del Cuadro 3.4 (\$ 87.058) y el del Cuadro 3.5 (\$ 92.934) se debe a que el primero se estima en base a lo ejecutado y el segundo en base a lo proyectado.

### 3.2.4. Antecedente de evaluación del Programa UT

Se cuenta con un antecedente de evaluación del Programa para la Edición 2009 realizado por la DINEM mediante una estrategia de evaluación que combinó metodologías cuantitativas y cualitativas para satisfacer objetivos de Seguimiento de los Convenios con las OSC y medición del cumplimiento de metas (*DINEM – MIDES, 2011b*).

La metodología cualitativa implicó entrevistas con los principales actores involucrados (participantes y Equipos Técnicos de las OSC). La evaluación de resultados incorporó técnicas cuantitativas e instrumentos estadísticos como primera aproximación para evaluar el impacto de UT en el acceso al empleo formal y duración del empleo en los participantes con datos administrativos del BPS<sup>60</sup>.

En dicho estudio se señala el cumplimiento de las metas en cuanto a los participantes: que adquieren competencias y certificación; que tramitan la documentación básica y el carné de salud; y en los que inician tratamientos odontológicos. Por otro lado, se identifica el incumplimiento de las metas en cuanto a los participantes: con inserción laboral formal; con conocimiento de derechos y asesoramiento en problemas sociales; y con tratamientos odontológicos concluidos.

Además, UT habría incidido positivamente en las siguientes dimensiones de los participantes: en el aprendizaje de un oficio e informática (en particular en las mujeres de 30 a 49 años que no tenían un oficio al inicio y con nivel educativo superior a Primaria); en el capital social y la autoestima; en el aumento del Índice de Empleabilidad Básica (IEB)<sup>61</sup>; y en la ciudadanía activa (medida por la participación en organizaciones sociales).

La evaluación de impacto que analizó los efectos del Programa en el empleo formal comparó los resultados de los participantes por al menos 3 meses (grupo de tratamiento) con un grupo de inscriptos con similares características pero que no participaron de UT (grupo de control).

Utilizando la técnica PSM, para controlar por las características de ambos grupos, se concluyó que no es posible sostener que UT genera efectos positivos en el empleo. La participación en UT no mejoró la inserción laboral, que es ínfimamente mejor para los suplentes. Tampoco habría dotado a los participantes de competencias que les permitieran permanecer en un puesto de trabajo por más tiempo o acceder a empleos más prolongados (efecto “mínimo” en la duración en el empleo medido por la duración de la cotización). A pesar de pequeñas diferencias según el método de emparejamiento escogido, el efecto de UT sobre la duración en el empleo de los participantes -de duración promedio superior al mes- es de un día y medio.

---

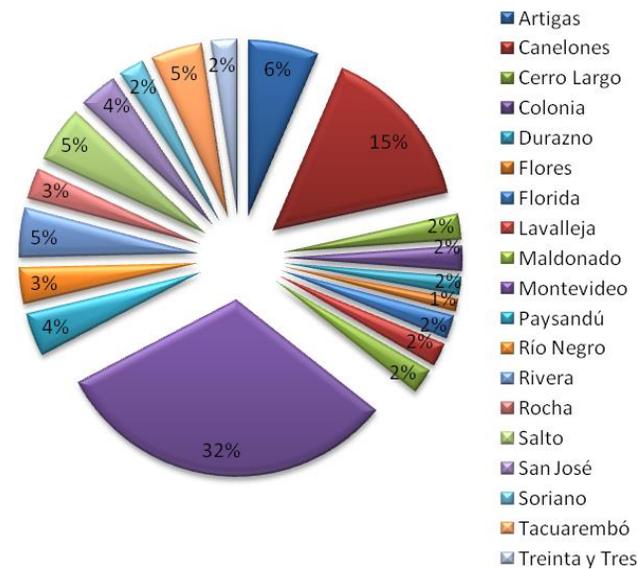
<sup>60</sup> Análisis realizado por el Sociólogo *Ignacio Pardo (2011)*, Capítulo 11: “El impacto en el empleo desde una aproximación cuasi-experimental” de su tesis doctoral.

<sup>61</sup> El IEB analiza y compara la distribución de los participantes pre y pos UT en distintos niveles de Empleabilidad. Contempla las siguientes dimensiones: Competencias Específicas (tener un oficio); Iniciativas de Autoempleo; Competencias Transversales (manejo informático); Competencias en la búsqueda de empleo. No incluye las dimensiones de autoestima o capital social que se estudian por separado en otra parte del análisis.

### 3.3. Caracterización de la demanda del Programa UT en 2011

El llamado de la Edición 2011 contó con una cobertura en todo el país de casi 3 mil personas, 68% del Interior y 32% de Montevideo (Figura 3.3). De los cupos totales, el mayor porcentaje correspondió a la modalidad Ciudades (93%). Los casi 3.000 cupos de 2011 representan 2.9% de la población objetivo para ese año según la estimación de *DINEM-MIDES (2013a)*<sup>62</sup>.

**Figura 3.3. Asignación de cupos por departamento – UT 2011**



En base a los microdatos disponibles para la evaluación del Programa, que corresponden a la Edición del año 2011, se realiza a continuación una descripción de los inscriptos en dicha Edición (las inscripciones se realizan en el mes de abril de cada año). Los inscriptos reflejan la demanda que tuvo el Programa, es decir, la cantidad de personas que se mostraron interesadas en participar. La demanda del Programa en todos los años es más de 5 veces la cantidad de cupos.

La descripción de esta población se realiza en base a las siguientes dimensiones: departamento de residencia, acceso a la AFAM-PE y otras prestaciones económicas, sexo, edad, nivel educativo y experiencia en el sector formal.

<sup>62</sup> La estimación de la población objetivo del Programa fue realizada en base a la ECH del INE y corresponde al 5% de la población entre 18 y 65 años (102.208 personas). Este es el criterio desde 2010, anteriormente se basaba en los valores de la tasa de desempleo.

En 2011 se inscribieron 16.408<sup>63</sup> personas en todo el país (que representan 16% de la población objetivo estimada por la DINEM para ese año) y dados los cupos disponibles, el Programa cubrió algo menos de la quinta parte de su “demanda” en dicho año (18%).

Los solicitantes son tres veces más en relación a los cupos en Montevideo, mientras en el interior los inscriptos superan los cupos en seis veces y media. La tendencia se mantiene en las distintas ediciones con una mayor participación del interior en la etapa de inscripción.

Al analizar la distribución por departamentos se observa que 39% de los inscriptos reside en la zona metropolitana (Montevideo, Canelones y San José). Artigas, Salto y Rivera (tres departamentos del interior del país que presentan más de 1.000 inscriptos cada uno) reúnen al 25% de los inscriptos, mientras que en el resto del país reside el 36% restante.

Los solicitantes son mayoritariamente mujeres (75%) y menores de 35 años (56%). El porcentaje de mujeres es menor en las edades extremas (representan el 65% en los jóvenes de 18 a 20 años y en los mayores de 46 años) y es mayor en las edades medias (26 a 40 años). Los jóvenes tienen un peso importante en la demanda del Programa (44% tienen entre 18 y 30 años) (Cuadro 3.6).

Para las mujeres jefas de hogar con hijos, la carga horaria del Programa puede ser una opción atractiva (aunque transitoria). Para los jóvenes, el Programa es una “primera experiencia laboral” en un mercado de trabajo caracterizado por altas tasas de desempleo juvenil.

---

<sup>63</sup> El número total de inscriptos que figuran en los siguientes Cuadros (15.768) excluye a los inscriptos que participaron en la Edición 2012.

**Cuadro 3.6. Inscriptos según grupos de edades y sexo**

Grupos de Edades		Varones	Mujeres	Total
<b>De 18 a 20 años</b>	N	665	1.182	1.847
	% Fila	36.00	64.00	100
	% Col.	17.01	9.97	11.71
<b>De 21 a 25 años</b>	N	568	1.943	2.511
	% Fila	22.62	77.38	100
	% Col.	14.53	16.38	15.92
<b>De 26 a 30 años</b>	N	511	2.015	2.526
	% Fila	20.23	79.77	100
	% Col.	13.07	16.99	16.02
<b>De 31 a 35 años</b>	N	435	1.907	2.342
	% Fila	18.57	81.43	100
	% Col.	11.13	16.08	14.85
<b>De 36 a 40 años</b>	N	360	1.468	1.828
	% Fila	19.69	80.31	100
	% Col.	9.21	12.38	11.59
<b>De 41 a 45 años</b>	N	333	1.110	1.443
	% Fila	23.08	76.92	100
	% Col.	8.52	9.36	9.15
<b>Mayor a 46 años</b>	N	689	1.285	1.974
	% Fila	34.90	65.10	100
	% Col.	26.53	18.84	20.74
<b>Total</b>	N	3.909	11.859	15.768
	% Fila	24.79	75.21	100
	% Col.	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa UT Edición 2011

Los inscriptos son claramente una población de bajo nivel educativo. Algo más del 60% tiene a lo sumo completada la educación primaria, con similar prevalencia de este grupo entre las mujeres y entre los hombres (Cuadro 3.7).

Al momento de la inscripción, 71% de las personas declaran estar cobrando Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE<sup>64</sup>) (este porcentaje asciende a 85% entre las mujeres). Esto confirma que se trata de un Programa focalizado en la población de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica (Cuadro 3.8).

Si se analiza el acceso de esta población a la tarjeta alimentaria (TUS) y a la TUS doble se constata que 44% de los inscriptos accede a la TUS simple y 16% accede a la TUS duplicada<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> AFAM-PE (que difiere de AFAM) es una prestación mensual en dinero que otorga el BPS a familias en situación de vulnerabilidad socioeconómica. El MIDES realiza el seguimiento y la valoración de la población a la cual está dirigida ([http://www.bps.gub.uy/3540/plan\\_de\\_equidad.html](http://www.bps.gub.uy/3540/plan_de_equidad.html)).

<sup>65</sup> TUS es un programa de transferencias monetarias cogestionado por MIDES, MSP, ASSE e INDA, para el acceso de personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema a productos de la canasta

El hecho de que el porcentaje de personas que accede a la AFAM-PE sea mayor del que accede a la TUS (simple y doble) responde a que esta última transferencia está focalizada en hogares con extrema vulnerabilidad (apuntan al núcleo más duro de la pobreza).

Al analizar la cotización en BPS previa al inicio del Programa, se observa que sólo 34% de los inscriptos tienen experiencia previa en el sector formal. La incidencia de este fenómeno es significativamente mayor entre los hombres (44%) (Cuadro 3.9). Los solicitantes con experiencia formal se concentran entre los 21 y los 35 años de edad (Figura 3.4) y entre los solicitantes con mayor nivel educativo (Cuadro 3.10).

**Cuadro 3.7. Inscriptos según sexo y nivel educativo**

		Nivel Educativo		Total
		Hasta Primaria Completa	Secundaria (al menos un año)	
<b>Hombres</b>	N	2.443	1.465	3.908
	% Fila	62.51	37.49	100
	% Col.	24.48	25.31	24.79
<b>Mujeres</b>	N	7.536	4.323	11.859
	% Fila	63.55	36.45	100
	% Col.	75.52	74.69	75.21
<b>Total</b>	N	9.979	5.788	15.767
	% Fila	63.29	36.71	100
	% Col.	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa UT Edición 2011

---

básica. La población objetivo de la TUS simple son los 60 mil hogares en peor situación socioeconómica del país. Los 30 mil que se encuentren en peores condiciones son la población objetivo de la TUS-doble, que consiste en la duplicación del monto de la transferencia.

**Cuadro 3.8. Inscriptos por grupos de edades y cobro de AFAM-PE**

Grupos de edades		Cobro de AFAM		Total
		No cobra	Cobra	
De 18 a 20 años	N	524	1.323	1.847
	% Fila	28.37	71.63	100
	% Col.	11.40	11.84	11.71
De 21 a 25 años	N	608	1.903	2.511
	% Fila	24.21	75.79	100
	% Col.	13.22	17.04	15.92
De 26 a 30 años	N	537	1.989	2.526
	% Fila	21.26	78.74	100
	% Col.	11.68	17.81	16.02
De 31 a 35 años	N	453	1.889	2.342
	% Fila	19.34	80.66	100
	% Col.	9.85	16.91	14.85
De 36 a 40 años	N	401	1.427	1.828
	% Fila	21.94	78.06	100
	% Col.	8.72	12.78	11.59
De 41 a 45 años	N	396	1.047	1.443
	% Fila	27.44	72.56	100
	% Col.	8.72	12.78	11.59
Mayor a 46 años	N	1.182	792	1.974
	% Fila	59.88	40.12	100
	% Col.	36.52	14.25	20.74
Total	N	4.598	11.17	15.768
	% Fila	29.16	70.84	100
	% Col.	100	100	100

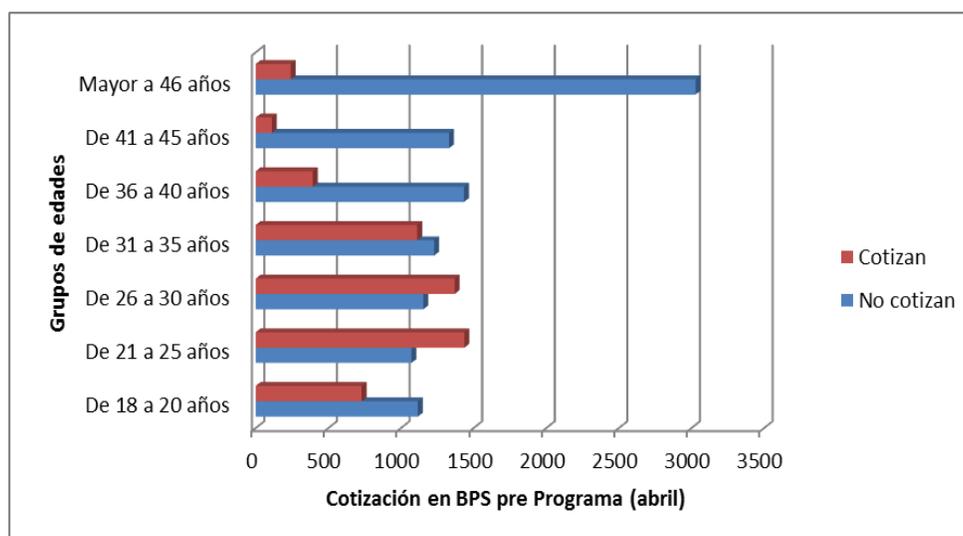
Fuente: Elaboración propia con datos del Programa UT Edición 2011

**Cuadro 3.9. Inscriptos por sexo según cotización en BPS antes del Programa**

		Cotización en BPS pre-Programa		Total
		No cotizan	Cotizan	
Hombres	N	2.187	1.722	3.909
	% Fila	55.95	44.05	100
	% Col.	21.09	31.89	24.79
Mujeres	N	8.182	3.677	11.859
	% Fila	68.99	31.01	100
	% Col.	78.91	68.11	75.21
Total	N	10.369	5.399	15.768
	% Fila	65.76	34.24	100
	% Col.	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa UT Edición 2011

**Figura 3.4. Inscriptos por grupos de edades y cotización en BPS antes del Programa**



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa UT Edición 2011

**Cuadro 3.10. Inscriptos por nivel educativo y cotización en BPS antes del Programa**

Nivel Educativo		Cotización en BPS pre-Programa		Total
		No cotizan	Cotizan	
<b>Hasta Primaria Completa</b>	N	6.721	3.258	9.979
	% Fila	67.35	32.65	100
	% Col.	64.82	60.34	63.29
<b>Secundaria (al menos un año)</b>	N	3.647	2.141	5.788
	% Fila	63.01	36.99	100
	% Col.	35.18	39.66	36.71
<b>Total</b>	N	10.368	5.399	15.767
	% Fila	65.76	34.24	100
	% Col.	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa UT Edición 2011

El perfil descrito de los inscriptos al Programa, es muy similar al perfil de los participantes. Las características de estos últimos serán analizadas en el Capítulo 4.

## 4. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA UT

En este capítulo se realiza una evaluación de impacto del Programa UT utilizando una base de datos que contiene información de las personas inscritas en la Edición 2011. La metodología de la evaluación hace uso de la asignación aleatoria al tratamiento debido a que la demanda del Programa excede la cantidad de cupos y los mismos son asignados mediante sorteo.

La única información disponible pos-Programa en la base de datos, y por tanto, posible de ser utilizada como variable de resultado, es si estas personas registraron actividad laboral en el BPS al menos un mes dentro del año posterior a la finalización de la Edición 2011 del Programa UT.

La evaluación de impacto tiene, por lo tanto, una importante limitación impuesta por los datos, que es la imposibilidad de contemplar un horizonte mayor para analizar el efecto del Programa en la inserción laboral en el mercado formal.

Dada la información disponible y la revisión de la literatura de evaluación de las PAMT, el análisis empírico estará orientado por las siguientes hipótesis:

Hipótesis 1) *El Programa UT tiene un impacto medio pequeño en la probabilidad de inserción laboral formal de los participantes a corto plazo.*

En términos generales, la literatura indica que los programas de formación (en el aula y en el puesto de trabajo) suelen tener como máximo un impacto modesto sobre las perspectivas de empleo de los participantes. De existir impactos positivos es posible que los mismos se observen a medio plazo. En el corto plazo no se puede descartar la existencia de efectos de *lock-in* y, por lo tanto, un efecto negativo del tratamiento en los participantes.

Hipótesis 2) *El Programa UT tiene impactos heterogéneos en grupos de participantes.*

La evidencia analizada indica la existencia de heterogeneidad de impactos en grupos poblacionales. Un patrón que se verifica en estudios previos, tanto para países desarrollados como para ALC, es que las mujeres tienen más probabilidad de beneficiarse que los hombres.

Una variable pre-tratamiento disponible en la base de datos, que está fuertemente vinculada a la probabilidad de tener un empleo formal pos-Programa, es el haber tenido experiencia previa en un empleo formal. Muy posiblemente esta variable (experiencia previa en la formalidad) esté fuertemente correlacionada con la empleabilidad pre-Programa. Una posible conjetura es que las características del Programa UT (el contenido de la capacitación, etc.) tiene mayor potencialidad de alterar las condiciones de los trabajadores de baja empleabilidad (los que no tienen experiencia en un empleo formal) que la de los trabajadores de alta empleabilidad relativa (los que tienen experiencia). De esta manera, es posible esperar impactos más favorables en los primeros y menos favorables en los segundos. En estos últimos, incluso, cabe esperar una mayor prevalencia del efecto *lock-in*.

## 4.1. La información disponible y la estrategia empírica

La base de datos utilizada para el análisis fue proporcionada por la DINEM del MIDES y tiene como fuentes los registros administrativos del Programa y del BPS. De los registros administrativos se tiene información socio-demográfica los inscriptos en la Edición 2011 de UT. De la fuente BPS se dispone de un indicador de la experiencia previa del trabajador en un empleo formal (si cotizó o no desde 2004 y hasta antes del comienzo del Programa) y de la experiencia en un empleo formal dentro del año posterior a la finalización del Programa.

La base contiene información de todos los inscriptos en el Programa. Para la evaluación del impacto del Programa UT se trabajó con la información de las personas que en la Edición 2011 fueron sorteadas para integrar los grupos de titulares, primeros y segundos suplentes y que a su vez cumplieron con los requisitos para ser beneficiarios (verificados por el BPS). Por lo tanto, no formaron parte de la evaluación los restantes inscriptos que, por no haber sido sorteados, no fueron sometidos a la misma verificación de elegibilidad que los sorteados. El total de personas que conforman la muestra de la presente evaluación asciende a 7.921 personas.

Para estas personas se observa quiénes fueron convocados para participar y quienes no<sup>66</sup>. Si los convocados resultaran los únicos participantes efectivos se tendría un diseño experimental perfecto (*perfect compliance*). Sin embargo, como suele ocurrir en este tipo de diseño, existió una discrepancia entre la asignación aleatoria y la participación efectiva. En este caso la discrepancia se debió a la autoselección que se produjo porque las personas convocadas a participar (titulares o suplentes reemplazantes) se desvincularon en algún momento del Programa. Algunos pocos lo hicieron al comienzo y otros lo hicieron en el transcurso del mismo. Precisamente, el segundo tipo de información que se dispone es un indicador del tiempo de exposición o tiempo de permanencia en el Programa.

En el siguiente Cuadro se presenta la distribución de la población a analizar según hayan sido o no convocados a participar como resultado del sorteo. Las 3.273 personas convocadas a participar conforman el grupo Asignado al Tratamiento y las 4.648 personas que no fueron convocadas conforman el grupo de Control. Se tiene además la distribución de ambos grupos según el tiempo de exposición al Programa. Se observa, por ejemplo, que aproximadamente 3% de los convocados no registran ninguna actividad, otro 3% participa menos de un mes, otro 3% supera el mes pero deja de participar antes de cumplir los dos meses. El 83% de los convocados alcanzan los 4 meses y dos tercios completan los 6 meses.

Por lo tanto, la información clave para identificar el impacto del Programa es el indicador de la asignación al tratamiento (intención de tratar) y el tiempo de exposición al Programa<sup>67</sup>. El hecho de

---

<sup>66</sup> Con la información disponible no es posible distinguir entre los titulares y los suplentes reemplazantes entre los finalmente convocados a participar.

<sup>67</sup> Un detalle a señalar es que no se sabe si las personas convocadas para participar fueron inicialmente sorteadas para el grupo de titulares o para el grupo de suplentes. Lo ideal hubiera sido tener esta información y considerar a los titulares/suplentes como la verdadera asignación al tratamiento/control. Dado este problema de información, implícitamente se estará considerando como grupo asignado aleatoriamente al tratamiento al grupo de titulares más suplentes reemplazantes y, como asignación al grupo de control, al resto de los suplentes. Dado que el diseño de la lotería garantiza que los suplentes reemplazantes son elegidos de forma aleatoria, esto no supone alterar la aleatoriedad o exogeneidad de la asignación. Es decir,

que algunas personas convocadas a participar no lo hacen, o lo hacen por un período inferior a la duración del Programa, implica una situación de cumplimiento imperfecto de la asignación.

**Cuadro 4.1. Número de personas sorteadas, convocadas a participar, y participantes efectivos de la Edición 2011 del Programa Uruguay Trabaja**

Meses cumplidos en el Programa	Titulares + suplentes	Lotería			
		Convocados:		No convocados:	
		Grupo Asignado al Tratamiento	Personas	%	Grupo de Control
<b>No participó</b>	4.746	98	3	4.648	100
<b>&lt;1 mes</b>	111	111	3		0
<b>1 mes</b>	100	100	3		0
<b>2 meses</b>	125	125	4		0
<b>3 meses</b>	127	127	4		0
<b>4 meses</b>	265	265	8		0
<b>5 meses</b>	292	292	9		0
<b>6 meses</b>	2.155	2.155	66		0
<b>Total</b>	<b>7.921</b>	<b>3.273</b>	<b>100</b>	<b>4.648</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración en base a datos del MIDES-BPS

La consecuencia del cumplimiento imperfecto es que cualquier subconjunto de las personas convocadas que definamos en base al tiempo de permanencia en el mismo, es un grupo autoseleccionado. La comparación de cualquiera de estos subgrupos, por ejemplo, el de las personas que completaron 6 meses con el grupo de control, adolece de un potencial sesgo de selección. Supongamos que la salida del Programa antes de los 6 meses se explica principalmente porque las personas consiguen un trabajo y probablemente en el sector formal. Si los excluimos de la comparación con el grupo de control (porque no completaron los 6 meses), estaremos excluyendo del grupo de tratamiento a los participantes con mayor empleabilidad. La estimación del impacto del Programa sobre la formalización laboral estará sesgada a la baja. El signo del sesgo, sin embargo, también puede ser positivo. Supongamos que las bajas se deben a otras causas diferentes a la inserción laboral, por ejemplo la desmotivación o falta de interés de los participantes. Si excluimos a este subgrupo posiblemente estemos sacando a las personas con menor empleabilidad del grupo de tratamiento. La comparación de este último con el grupo de control seguramente sesgará al alza el impacto del Programa en la formalización laboral. El único grupo no autoseleccionado es precisamente el conjunto de todos los asignados o convocados a participar cuya elección fue resultado del sorteo. Sin embargo, también es cierto que en este grupo

---

esta redefinición de la asignación al grupo de tratamiento/control supone tan sólo alterar el tamaño del grupo de tratamiento suponiendo que en lugar de asignarse, por ejemplo, 3.200 cupos, se asignan unos 3.300 para contemplar unas 100 posibles bajas. Dado que en la asignación inicial el grupo de suplentes es aproximadamente dos tercios del total de sorteados, esto no genera un problema de tamaño de muestra en el grupo de control.

tenemos personas sobre las que no cabe esperar impacto por haber participado muy poco tiempo en Programa.

Ante este problema para estimar el impacto medio del Programa en presencia de incumplimiento imperfecto, seremos capaces de obtener dos medidas alternativas del efecto causal. Para simplificar la exposición supongamos que un participante efectivo es aquel que estuvo al menos 4 meses en el Programa<sup>68</sup>. Llamemos  $Y$  a la variable de resultado sobre la cual queremos medir el impacto del Programa, que en nuestro caso será una variable binaria que indica que la persona cotizó al menos un mes durante el año posterior a la finalización de la Edición 2011 del Programa UT. Por otro lado, definamos dos variables binarias, por un lado  $Z$ , indicadora de la asignación al tratamiento (resultado del sorteo) y  $D$ , indicadora de la participación efectiva (participó al menos 4 meses):

$$Z_i = \begin{cases} 1 & \text{si } i \text{ es asignado al tratamiento} \\ 0 & \text{si } i \text{ es asignado al grupo de control} \end{cases}, \quad D_i = \begin{cases} 1 & \text{si } i \text{ es beneficiario efectivo} \\ 0 & \text{si } i \text{ no es beneficiario} \end{cases}$$

Una primera medida de impacto surge de la comparación del promedio de la variable de resultado  $Y$  entre las personas asignadas al grupo de tratamiento y las personas asignadas al grupo de control, conocida como “intención de tratar” o *ITT* por su sigla en inglés<sup>69</sup>:

$$ITT = E[Y_i|Z_i = 1] - E[Y_i|Z_i = 0] \quad (1)$$

El *ITT* mide el efecto del Programa sobre la población asignada al tratamiento, es decir sobre la población a la que se le ha ofrecido el Programa, independientemente del porcentaje de individuos que efectivamente participen. Dado que sólo cabe esperar impacto en la población que efectivamente participó, el *ITT* depende de ese eventual impacto (llamado Tratamiento en los Tratados o *TOT* por su sigla en inglés<sup>70</sup>) pero ponderado por la correlación entre la asignación al tratamiento y la participación efectiva:

$$ITT = TOT [E[D_i = 1|Z_i = 1] - E[D_i = 1|Z_i = 0]] \quad (2)$$

El término entre paréntesis en el lado derecho de la ecuación (2) es la diferencia entre la probabilidad de ser participante (tasa de *take-up*) dado que fue convocado a participar y la probabilidad de ser participante dado que no fue convocado. Esta diferencia se hace máxima (igual a 1) cuando hay correlación perfecta entre la asignación al tratamiento y la participación efectiva, es decir, cuando hay *perfect compliance*.

El *ITT* es una medida relevante desde el punto de vista de la política ya que da cuenta del impacto medio que tiene el ofrecimiento de la participación en el Programa UT sobre la población postulada. Este impacto, por lo tanto, dependerá del cumplimiento de la asignación (*compliance*) que en general no está bajo control de la política.

<sup>68</sup> Este es el criterio manejado por el MIDES.

<sup>69</sup> *Intention To Treat*

<sup>70</sup> *Treatment On the Treated*

Despejando de la ecuación (2) obtenemos la expresión del  $TOT$ , la segunda medida de impacto del Programa:

$$TOT = \frac{ITT}{E[D_i=1|Z_i=1]-E[D_i=1|Z_i=0]} = \frac{E[Y_i|Z_i=1]-[Y_i|Z_i=0]}{E[D_i=1|Z_i=1]-E[D_i=1|Z_i=0]} \quad (3)$$

El  $TOT$  es un estimador del efecto causal del Programa en la población a la que se le ha ofrecido y se ha beneficiado de él. O sea que mide la eficacia media del Programa condicional a la participación efectiva. Si el cumplimiento de la asignación es perfecto, el denominador de (3) es igual a 1, i.e. se cumple que  $E[D_i|Z_i = 1] = 1$  y  $E[D_i|Z_i = 0] = 0$ . Cuando esto último sucede no sólo coincide el  $TOT$  con el  $ITT$  sino que además ambos coinciden con el efecto medio del tratamiento (ATE por su sigla en inglés<sup>71</sup>):  $TOT = ITT = ATE$ .

Obsérvese que el  $TOT$  se puede estimar para las distintas definiciones de beneficiario efectivo que podemos construir en base al tiempo de exposición en el Programa (i.e. se pueden definir distintas variables binarias  $D$ ). A continuación se presentarán los resultados de dos definiciones del tratamiento efectivo: 1) los que participan al menos 4 meses y 2) los que participan al menos 6 meses.

Los estimadores de impacto  $ITT$  y  $TOT$  pueden obtenerse mediante una regresión. El estimador  $ITT$  es simplemente el estimador mínimo cuadrático del coeficiente  $\beta$  de la siguiente ecuación:

$$Y_i = \alpha + \beta Z_i + e_i, \quad ITT = \hat{\beta}_{MCO} = \frac{Cov(Y,Z)}{Var(Z)} \quad (4)$$

Por su parte, el estimador  $TOT$  coincide con el estimador por variables instrumentales del  $\beta$  de la siguiente ecuación, siendo  $Z_i$  el instrumento de  $D_i$ :

$$Y_i = \alpha + \beta D_i + e_i, \quad TOT = \hat{\beta}_{VI} = \frac{Cov(Y,Z)}{Cov(D,Z)} \quad (5)$$

La intuición detrás de este último resultado es la siguiente. Tengamos en cuenta que el estimador MCO de  $\beta$  en (4) puede estar sesgado si existen filtraciones en la asignación a los grupos de tratamiento y control. Dichas filtraciones, o cumplimiento imperfecto, conlleva por lo general un sesgo de selección. En la medida que  $Z$  es exógena a la variable  $Y$  por ser el resultado de una lotería, y dado que cabe esperar una importante asociación entre la asignación al tratamiento ( $Z$ ) y la participación efectiva ( $D$ ),  $Z$  es un buen instrumento  $D$ . Es decir,  $Z$  cumple con la restricción de exclusión (es exógeno) y es relevante ya que está asociado positivamente con la probabilidad de ser beneficiario. Como todo estimador por VI, es un estimador del efecto local, es decir del efecto causal del Programa sobre aquellos individuos que ven afectada su decisión de participar por efecto de la asignación (*compliers*).

Tanto la ecuación (4) como la ecuación (5) pueden incluir un vector de variables exógenas (pretratamiento) para controlar eventuales apartamientos de la perfecta aleatorización o desbalances que puedan observarse entre los grupos asignados al tratamiento y al control en

---

<sup>71</sup> *Average Treatment Effect.*

términos de dichas variables observables. La inclusión de regresores exógenos adicionales en (4) y (5), aun cuando no afecten la consistencia del estimador de  $\beta$ , puede aumentar su precisión.

Se realizaron estimaciones del *ITT* y *TOT* para el total de la muestra de la evaluación y se analizó la existencia de heterogeneidad de ambos impactos según sexo, experiencia previa en el sector formal, y edad.

A continuación se verá el balance de las variables observables entre los distintos grupos de la evaluación. El Cuadro 4.2 se presenta el contraste de medias entre el grupo de control y el grupo asignado al tratamiento en las siguientes variables: promedio de mujeres, edad (y grupos de edad), niveles educativos, departamento de residencia y experiencia previa en el sector formal. Por otra parte, el Cuadro 4.3 presenta el mismo análisis pero entre el grupo de control y el de los participantes con al menos 4 meses de exposición al Programa.

**Cuadro 4.2. Contraste de medias entre los convocados a participar de UT 2011 (z=1) y los no convocados (z=0)**

Variables	z=0		z=1		Diferencia	Sig	Standardized Bias
	N	Media (%)	N	Media (%)			
Mujer	4648	73.9	3273	74.7	-0.8		1.8
Edad<=20	4648	10.0	3273	14.9	-4.9	***	14.7
20<Edad<=25	4648	14.7	3273	17.0	-2.3	***	6.2
25<Edad<=30	4648	15.3	3273	16.1	-0.8		2.3
30<Edad<=35	4648	15.8	3273	14.6	1.2		-3.5
35<Edad<=40	4648	11.3	3273	11.2	0.1		-0.3
40<Edad<=45	4648	9.4	3273	8.2	1.2		-4.1
45<Edad	4648	23.5	3273	18.0	5.4	***	-13.5
Educ. primaria incompleta	4648	17.0	3272	19.1	-2.1	**	5.6
Educ. primaria completa	4648	44.1	3272	46.6	-2.6	**	5.1
Educación secundaria	4648	39.0	3272	34.3	4.7	***	-9.8
Montevideo	4648	28.8	3273	32.6	-3.8	***	8.3
Artigas	4648	6.9	3273	6.4	0.6		-2.4
Canelones	4648	15.5	3273	15.2	0.3		-0.8
Cerro Largo	4648	2.6	3273	2.2	0.4		-2.7
Colonia	4648	1.9	3273	2.3	-0.4		2.6
Durazno	4648	1.3	3273	1.1	0.2		-1.7
Flores	4648	0.5	3273	0.7	-0.2		2.7
Florida	4648	2.4	3273	2.2	0.2		-1.4
Lavalleja	4648	2.5	3273	2.1	0.4		-2.4
Maldonado	4648	2.3	3273	2.4	-0.1		0.3
Paysandú	4648	4.6	3273	4.0	0.6		-2.8
Río Negro	4648	4.0	3273	3.2	0.7		-4.0
Rivera	4648	4.8	3273	4.5	0.3		-1.4
Rocha	4648	2.3	3273	2.5	-0.2		1.5
Salto	4648	5.7	3273	5.4	0.3		-1.1
San José	4648	3.6	3273	3.6	0.0		0.2
Soriano	4648	2.6	3273	2.4	0.2		-1.4
Tacuarembó	4648	5.3	3273	4.6	0.6		-2.9
Treinta y Tres	4648	2.3	3273	2.4	0.0		0.0
Cotizó antes	4648	36.1	3273	34.0	2.1		-4.5

Pruebas Chi2 de homogeneidad: Edad (chi2(6)= 76.5248\*\*\*), Educación (chi2(2)=19.2128\*\*\*), Departamento (chi2(18)= 23.7589). Sig.\*p<0.10, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01. Fuente: Estimaciones en base a datos MIDES-BPS.

Las Figuras 4.1 a 4.5 muestran el balance en el conjunto de características (sexo, edad, educación, departamento de residencia y experiencia en el sector formal) entre el grupo de control, los convocados a participar y los participantes con al menos 4 meses en el Programa.

El contraste estadístico de medias entre los asignados al grupo de tratamiento y al grupo de control (véase el Cuadro 4.2) indica una diferencia significativa en la proporción de personas de hasta 25 años. Estas representan 7% más en el grupo de convocados frente al grupo de control (32% frente a 25%). Por el contrario, el grupo de mayores de 45 años tiene un peso mayor entre los no convocados a participar (23% frente a 18%). También se observan diferencias significativas en la distribución por nivel educativo, teniendo un mayor peso los niveles educativos más bajos dentro de los convocados. Es importante notar, sin embargo, que las magnitudes de las diferencias

en el peso de los niveles educativos no son muy grandes. Finalmente, se advierte una leve sobrerrepresentación de las personas que viven en Montevideo entre los integrantes del grupo de control. Vale destacar que no se observan diferencias significativas en el porcentaje de personas con experiencia en el sector formal.

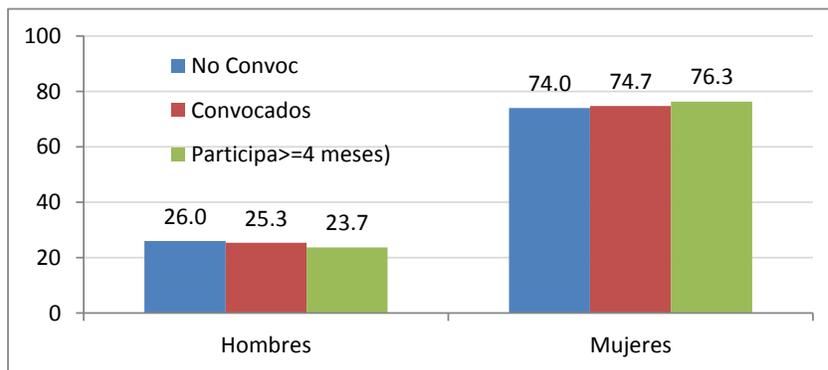
En el Cuadro 4.3 se presenta el contraste de medias de las variables observables entre el grupo de control y las personas que participaron al menos 4 meses en el Programa. En este caso se observan diferencias significativas también en la proporción de mujeres y en la proporción de trabajadores con experiencia previa en el sector formal. Las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas y los trabajadores con experiencia en el sector formal se encuentran subrepresentados entre los participantes con al menos 4 meses en el Programa, en relación al grupo de control. Esto último indica cierto perfil de los que abandonan tempranamente el Programa, que son predominantemente hombres con experiencia previa de cotización.

**Cuadro 4.3. Contraste de medias entre los participantes con al menos 4 meses en el Programa UT 2011 ( $D=1$ ) y los no convocados ( $z=0$ )**

Variables	z=0		D=1 (>=4 meses)		Diferencia	Sig	Standardized Bias
	N	Media (%)	N	Media (%)			
Mujer	4648	73.9	2712	76.3	-2.4	**	5.7
Edad<=20	4648	10.0	2712	14.1	-4.1	***	12.6
20<Edad<=25	4648	14.7	2712	15.7	-1.0		2.8
25<Edad<=30	4648	15.3	2712	16.1	-0.8		2.2
30<Edad<=35	4648	15.8	2712	15.0	0.8		-2.3
35<Edad<=40	4648	11.3	2712	11.5	-0.1		0.4
40<Edad<=45	4648	9.4	2712	8.5	0.9		-3.1
45<Edad	4648	23.5	2712	19.2	4.3	***	-10.5
Educ. primaria incompleta	4648	17.0	2712	19.5	-2.6	***	6.6
Educ. primaria completa	4648	44.1	2712	46.9	-2.8	**	5.7
Educación secundaria	4648	39.0	2712	33.6	5.4	***	-11.2
Montevideo	4648	28.8	2712	30.3	-1.5		3.3
Artigas	4648	6.9	2712	7.0	-0.1		0.4
Canelones	4648	15.5	2712	15.5	0.0		-0.1
Cerro Largo	4648	2.6	2712	2.5	0.1		-0.9
Colonia	4648	1.9	2712	2.4	-0.5		3.6
Durazno	4648	1.3	2712	1.3	0.1		-0.5
Flores	4648	0.5	2712	0.7	-0.2		3.1
Florida	4648	2.4	2712	2.2	0.2		-1.1
Lavalleja	4648	2.5	2712	2.4	0.1		-0.7
Maldonado	4648	2.3	2712	2.0	0.3		-2.4
Paysandú	4648	4.6	2712	4.3	0.3		-1.6
Río Negro	4648	4.0	2712	3.3	0.7		-3.5
Rivera	4648	4.8	2712	5.0	-0.2		0.9
Rocha	4648	2.3	2712	2.4	-0.1		0.4
Salto	4648	5.7	2712	5.4	0.3		-1.4
San José	4648	3.6	2712	3.7	-0.1		0.3
Soriano	4648	2.6	2712	2.4	0.2		-1.3
Tacuarembó	4648	5.3	2712	4.9	0.4		-1.7
Treinta y Tres	4648	2.3	2712	2.4	-0.1		0.6
Cotizó antes	4648	36.1	2712	32.4	3.7	***	-7.8

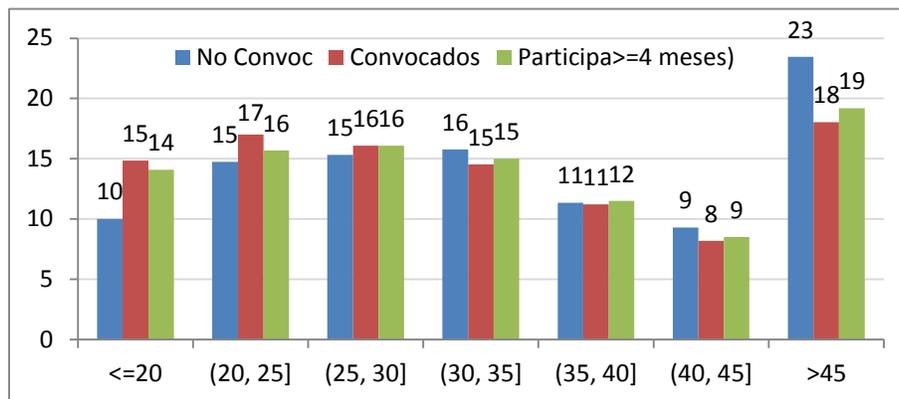
Pruebas Chi<sup>2</sup> de homogeneidad: Edad ( $\chi^2(6)=43.4689^{***}$ ), Educación ( $\chi^2(2)=22.6139^{***}$ ), Departamento ( $\chi^2(18)=10.3368$ ). Sig. \* $p<0.10$ , \*\* $p<0.05$ , \*\*\* $p<0.01$ . Fuente: Estimaciones en base a datos MIDES-BPS.

**Figura 4.1. Porcentaje de mujeres y hombres en el grupo de convocados, no convocados, y participantes de 4 o más meses. Muestra de la Evaluación del Programa UT 2011**



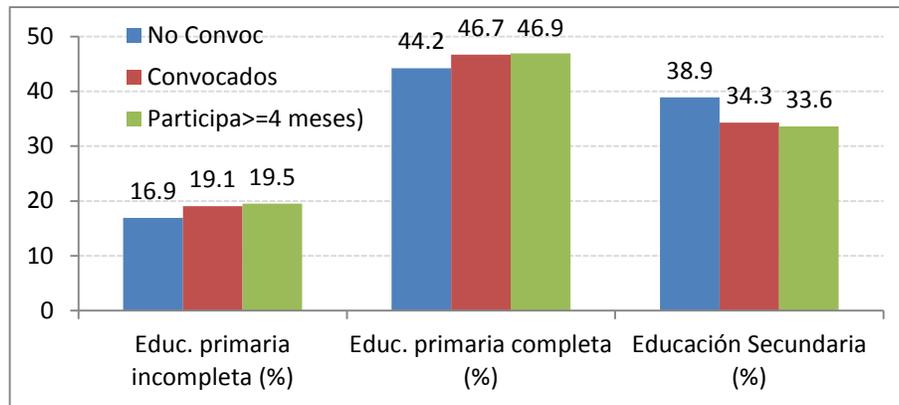
Fuente: Elaboración propia en base a datos MIDES-BPS

**Figura 4.2. Porcentaje de personas por grupos de edades en el grupo de convocados, no convocados, y participantes de 4 o más meses. Muestra de la Evaluación del Programa UT 2011**



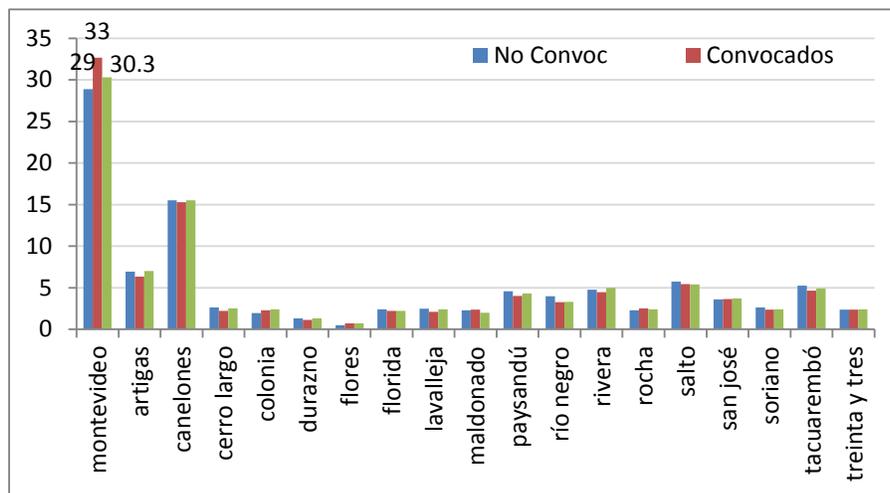
Fuente: Elaboración propia en base a datos MIDES-BPS

**Figura 4.3. Porcentaje de personas por nivel educativo en el grupo de convocados, no convocados, y participantes de 4 o más meses  
Muestra de la Evaluación del Programa UT 2011**



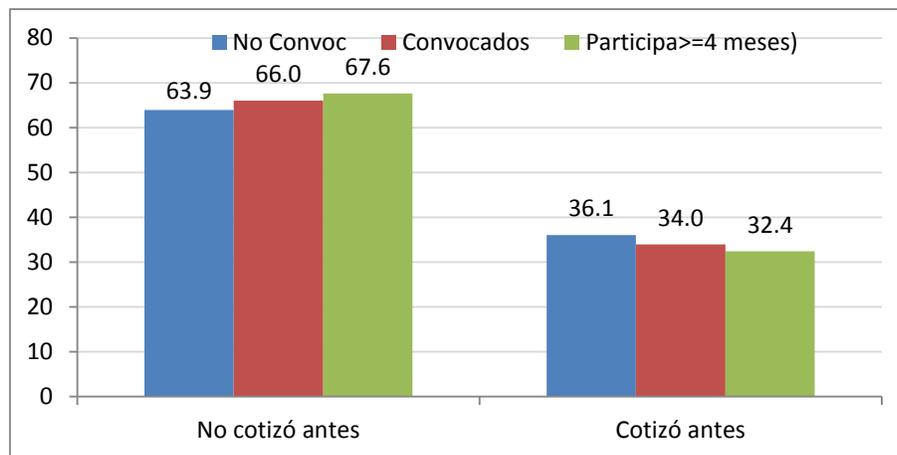
Fuente: Elaboración propia en base a datos MIDES-BPS

**Figura 4.4. Porcentaje de personas por departamento de residencia en el grupo de convocados, no convocados, y participantes de 4 o más meses  
Muestra de la Evaluación del Programa UT 2011**



Fuente: Elaboración propia en base a datos MIDES-BPS

**Figura 4.5. Porcentaje de personas con y sin experiencia en el sector formal en el grupo de convocados, no convocados, y participantes de 4 o más meses Muestra de la Evaluación del Programa UT 2011**



Fuente: Elaboración propia en base a datos MIDES-BPS

En la base de datos se dispone de información de los registros administrativos del Programa sobre el motivo declarado de la baja de las personas convocadas a participar. Estos motivos fueron clasificados en 4 categorías: i) inserción laboral, ii) inasistencias o desinterés, iii) problemas familiares y iv) otros motivos. A continuación se presenta información que permite indagar el perfil de las personas según los motivos de la baja antes de los 6 meses, la duración en el Programa y las características observables.

En el Cuadro 4.4 se puede constatar que, entre los que dejan el Programa antes de cumplir el cuarto mes, la causa de mayor incidencia es "inasistencias, desinterés", mientras que la inserción laboral es la causa de sólo 17% de estas personas que abandonan el Programa tempranamente. Sin embargo, la inserción laboral como causa de la baja aumenta su incidencia a partir del 4to mes de participación y pasa a ser el principal motivo de abandono (cerca al 40%).

El Cuadro 4.5, que muestra las características promedio de los que dejan el Programa según el mes de abandono, permite constatar que la duración se relaciona negativamente con el nivel educativo, con la residencia en Montevideo y con la experiencia previa en el sector formal. Obsérvese que la incidencia de los que tienen nivel secundario, viven en Montevideo y cotizaron previamente, es mayor entre los que dejan el Programa tempranamente.

**Cuadro 4.4. Distribución de los convocados que dejan el Programa antes de los 6 meses según motivo de la baja declarado (%)**

	No participó	<1 mes	1 Mes	2 meses	3 meses	4 meses	5 meses	Total (<6 meses)
<b>Inserción laboral</b>	18	12	22	18	17	37	40	23
<b>Inasistencias, desinterés</b>	38	44	35	50	45	34	40	41
<b>Problemas familiares</b>	11	13	19	10	17	7	9	12
<b>Otros</b>	33	32	24	22	21	21	11	23
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos MIDES-BPS

**Cuadro 4.5. Características promedio de los convocados que dejan el Programa antes de los 6 meses según mes de la baja**

	Mujer (%)	Edad (años)	Educ. Primaria incompleta (%)	Educ. Primaria completa (%)	Educación Secundaria (%)	Montevideo (%)	Cotizó antes (%)
<b>No participó</b>	76	34.0	14	48	38	55	42
<b>&lt;1 mes</b>	68	30.9	18	35	46	52	40
<b>1 mes</b>	68	31.4	21	45	34	42	41
<b>2 meses</b>	58	29.5	16	47	37	38	42
<b>3 meses</b>	67	29.4	17	50	33	35	43
<b>4 meses</b>	75	31.1	19	46	35	41	38
<b>5 meses</b>	80	33.7	18	48	33	15	34
<b>6 meses</b>	76	34.1	20	47	33	31	32
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>33.3</b>	<b>19</b>	<b>47</b>	<b>34</b>	<b>33</b>	<b>34</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos MIDES-BPS

De la descripción de los que dejan el Programa antes de los 6 meses (Cuadro 4.6) cabe destacar lo siguiente. En primer lugar, se observa una elevada incidencia de las mujeres en el grupo que declara problemas familiares como el motivo de la baja (89% de estos son mujeres). En segundo lugar, se constata que la incidencia de las personas con mayor nivel educativo (secundaria) y con experiencia en el sector formal es significativamente mayor entre los que declaran inserción laboral como la causa de la baja.

**Cuadro 4.6. Características promedio de los convocados que dejan el Programa antes de los 6 meses según motivo de la baja declarado**

	Mujer (%)	Edad (años)	Educ. Primaria incompleta (%)	Educ. Primaria completa (%)	Educación Secundaria (%)	Montevideo (%)	Cotizó antes (%)
<b>Inserción laboral</b>	61.3	30.9	19.9	38.1	42.0	31.5	48.1
<b>Inasistencias, desinterés</b>	62.0	29.8	18.7	46.1	35.2	33.3	40.5
<b>Problemas familiares</b>	89.5	29.9	15.8	49.5	34.7	40.0	38.9
<b>Otros</b>	65.4	31.9	16.6	46.4	37.0	58.8	40.7
<b>Total</b>	<b>66.0</b>	<b>30.5</b>	<b>18.1</b>	<b>44.7</b>	<b>37.1</b>	<b>39.7</b>	<b>42.1</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos MIDES-BPS

Estos resultados permiten advertir el problema de autoselección entre los que abandonan y los que permanecen en el Programa. La identificación del impacto del Programa UT en la inserción laboral a partir de la simple comparación entre los participantes con una determinada duración (por ejemplo, 6 o más meses) y el grupo de control puede estar afectada por un sesgo de selección. Es probable que se esté excluyendo del grupo de tratamiento a los trabajadores con mayor empleabilidad en el sector formal, y por lo tanto, se estaría sesgando a la baja el impacto del Programa.

## 4.2. Resultados

En los cuadros 4.7 a 4.15 se presentan las estimaciones del *ITT* y *TOT* del Programa UT 2011 en la probabilidad de empleo formal. Para estimar el efecto tratamiento en los tratados se presentan dos definiciones de tratamiento: 1) haber participado al menos 4 meses en el Programa (Cuadros 4.10 a 4.12); y 2) haber participado al menos 6 meses (Cuadros 4.13 a 4.15).

Se muestran estimaciones del impacto para distintos grupos según sexo, experiencia previa en el sector formal y edad<sup>72</sup>. Concretamente en los Cuadros 4.7, 4.10, y 4.13 se presenta el impacto total, el impacto para las mujeres y los hombres por separado, y para los trabajadores con y sin experiencia en el sector formal (el Cuadro 4.7 para el *ITT* y los Cuadros 4.10 y 4.13 para el *TOT* en los participantes de 4 y más meses, y 6 y más meses respectivamente). En cada uno de estos casos se presenta la estimación sin controles y controlando por sexo, dummies de grupos de edad, dummies de los niveles educativos, dummies de departamentos, y dummy indicadora de experiencia de empleo formal.

<sup>72</sup> También se realizaron estimaciones por nivel educativo cuyos resultados no se presentan. No se encontraron efectos heterogéneos por grupos definidos por esta variable, concretamente entre los que tienen algún año de educación secundaria y el resto. Un elemento a tener en cuenta es que la población de UT es bastante homogénea en términos de nivel educativo.

En los Cuadros 4.8, 4.11, y 4.14 se muestran las estimaciones del impacto en los grupos definidos a partir de la interacción de sexo y experiencia previa en el sector formal (para el *ITT*, *TOT* 4 meses y *TOT* 6 meses respectivamente). Finalmente, los Cuadros 4.9, 4.12, y 4.15 presentan las estimaciones para los grupos definidos a partir de la interacción de sexo, experiencia en el sector formal y edad menor o mayor a 33 años (edad mediana en la muestra)<sup>73</sup>.

Las estimaciones del *ITT* y del *TOT* en el resultado global y para los distintos grupos de trabajadores son coincidentes en el signo y la significación. Como cabe esperar con un *take-up* inferior a 100% en el grupo asignado al tratamiento, el impacto medio en los tratados (*TOT*) es mayor que el *ITT* y se incrementa al aumentar el tiempo de exposición al Programa.

La intención de tratar (*ITT*) con controles de observables se estimó en -1.5%, el impacto en los tratados (*TOT*) al menos 4 meses se estimó en -1,8%, y en los tratados al menos 6 meses se estimó en -2.3%. Estos tres estimadores son significativos al 5%. Se concluye, por lo tanto, que el Programa UT reduce la probabilidad de empleo en el sector formal en el año posterior al egreso en aproximadamente 2% promedio entre los trabajadores participantes.

La explicación plausible de este impacto global de corto plazo negativo sobre la empleabilidad en el sector formal, es el efecto de *lock-in*. De acuerdo a la evidencia internacional presentada previamente, este es un efecto esperable en este tipo de Programas. Luego del egreso los participantes presentan una menor inserción laboral que la que tendrían de no haber participado en el Programa, por efecto de la reducción del tiempo de búsqueda de empleo que se produce por la dedicación a las actividades del Programa y el menor incentivo generado por el subsidio.

Este resultado corrobora la Hipótesis 1 en cuanto a que el Programa tiene un impacto pequeño a corto plazo. El signo negativo indica que el impacto medio estaría dominado por el efecto de *lock-in*.

A continuación se presentan gráficamente los impactos específicos por grupos de trabajadores y sus respectivos intervalos de confianza al 95%. Se hará referencia al efecto tratamiento en los tratados al menos 4 meses (el *ITT* suele ser de igual signo pero de menor magnitud y el impacto en los tratados al menos 6 meses siempre es de igual signo pero de mayor magnitud absoluta).

La estimación del impacto en la formalidad laboral entre los hombres participantes fue de -6.4% y significativo al 1%. El efecto fue nulo en el promedio de las mujeres. El atributo que sin lugar a dudas condiciona el signo del impacto del Programa a corto plazo es la experiencia previa en el sector formal. Los trabajadores que participan al menos 4 meses en UT y tenían experiencia en el sector formal redujeron un 8% la probabilidad de cotizar dentro del año posterior al egreso. Por el contrario, quienes no tenían experiencia de empleo formal, aumentaron levemente su empleabilidad por efecto del Programa en el mismo horizonte temporal (la estimación puntual es de 1.4%, significativa al 10%).

Las Figuras 4.6 y 4.7 presentan el impacto en los que participan al menos 4 meses por grupos que resultan de combinar el sexo y la experiencia en el sector formal. Se destaca el impacto negativo y significativo de 18.6% en la probabilidad de cotizar el año posterior al egreso en los hombres con

---

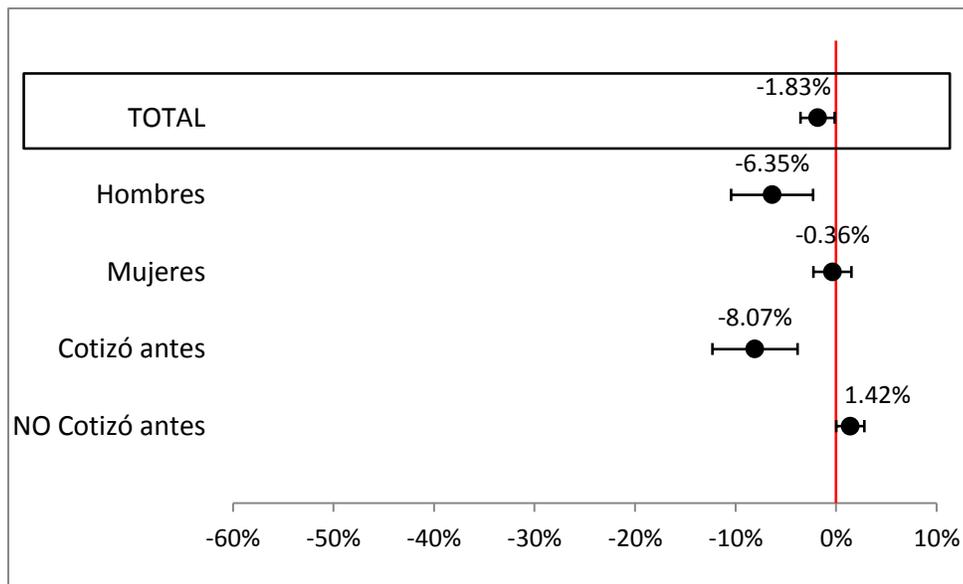
<sup>73</sup> En todos los casos las estimaciones controlan por las restantes variables (departamento y nivel educativo).

experiencia de cotización. No se constatan impactos significativos en los hombres sin experiencia de empleo formal ni en entre las mujeres. Cabe señalar que el impacto del tratamiento de al menos 6 meses en el Programa es significativo y de 2% positivo en el grupo de mujeres sin experiencia en el sector formal (véase columna 3 del Cuadro 4.14).

Finalmente, la Figura 4.8 muestra el impacto por grupos de sexo, experiencia previa de cotización y según si el trabajador supera o no los 33 años de edad. Se puede apreciar un colectivo especialmente afectado por el *lock-in*, que son los hombres con experiencia en el sector formal y en particular los hombres de mayor edad. Este último resultado, sin embargo, debe tomarse con precaución debido a la pequeña cantidad de observaciones (véase Cuadro 4.12). El efecto en los restantes grupos no resulta estadísticamente significativo. La estimación puntual del impacto en los trabajadores sin experiencia de cotización es positiva, entre 0.5% y 2.6%, aunque no estadísticamente significativa.

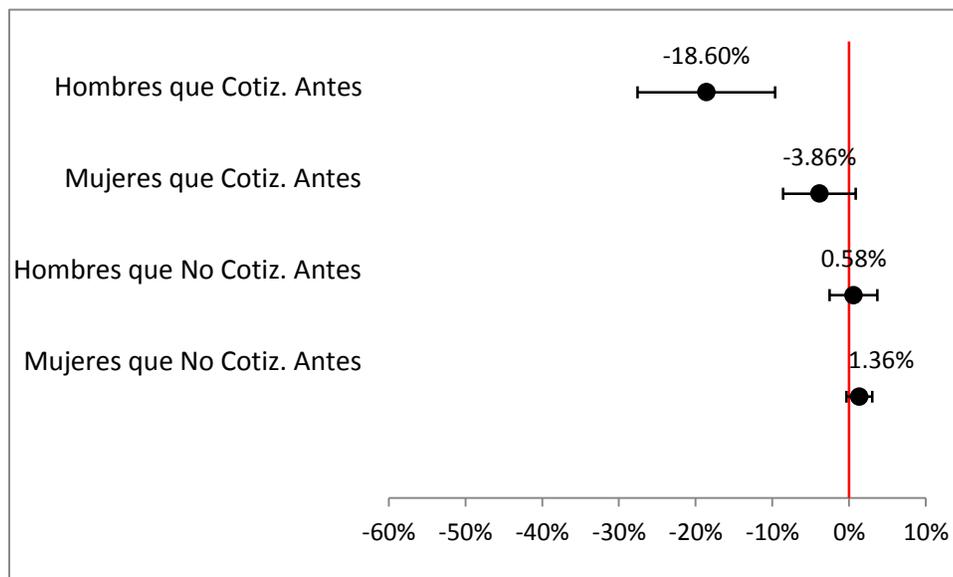
Estos resultados corroboran la Hipótesis 2; se aprecia una importante heterogeneidad de los impactos entre los que tienen y no tienen experiencia en un empleo formal y entre hombres y mujeres.

**Figura 4.6. Estimador TOT para los participantes con al menos 4 meses en el Programa sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Total, Hombres, Mujeres, No cotizantes pre-Programa, Cotizantes pre-Programa**



Fuente: Estimaciones en base a datos del MIDES-BPS

**Figura 4.7. Estimador TOT para los participantes con al menos 4 meses en el Programa sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Hombres y Mujeres según experiencia previa en el sector formal**

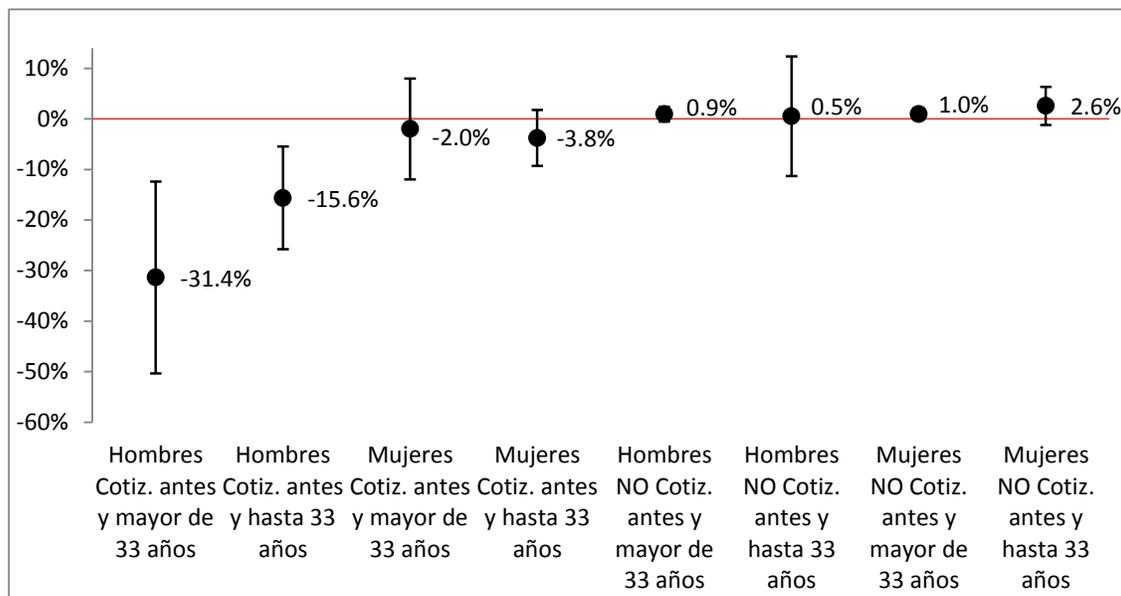


Fuente: Estimaciones en base a datos MIDES-BPS

Es importante tomar con precaución las estimaciones específicas del impacto a nivel de grupos de trabajadores ya que el diseño aleatorio no fue estratificado en base a estos grupos y el menor tamaño de muestra en cada uno de ellos reduce el poder estadístico de dichas estimaciones<sup>74</sup>. Los resultados, sin embargo, son bastante claros. El Programa tiene un impacto medio ligeramente negativo en la probabilidad de cotizar dentro del año posterior al egreso, pero este efecto esconde una importante heterogeneidad. Dicha heterogeneidad la explica la experiencia del trabajador en el sector formal y en menor medida el sexo. En el grupo de trabajadores que han tenido experiencia en un empleo formal se advierte un importante efecto *lock-in* a corto plazo. La información disponible no permite responder si, como cabe esperar, dicho efecto desaparece a mediano plazo y, más interesante, si el signo del impacto se revierte en algún momento. Se advierte además, que son especialmente los hombres los que experimentan este efecto negativo a corto plazo. Este resultado contrasta con el de las mujeres sin experiencia de cotización, que ven incrementada su probabilidad de empleo en el sector formal (entre 1-2%) a corto plazo por efecto del Programa.

<sup>74</sup> La estimación de efectos heterogéneos a partir de grupos definidos *ex post* es una práctica que merece cierto reparo. En los experimentos sociales se recomienda la definición *ex ante* de los grupos dentro de los cuales se va a estimar el impacto del programa. De este modo se adecúa el tamaño de muestra para asegurar cierto poder estadístico al interior de cada grupo y al mismo tiempo se limita búsqueda espuria de efectos (*cherry picking*).

**Figura 4.8. Estimador TOT para los participantes con al menos 4 meses en el Programa sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Hombres y Mujeres según experiencia previa en el sector formal y grupo de edad (hasta 33 años y mayor de 33 años)**



Fuente: Estimaciones en base a datos MIDES-BPS

**Cuadro 4.7. Estimador ITT del Programa UT 2011 sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Total, Hombres, Mujeres, No cotizantes pre-Programa, Cotizantes pre-Programa**

	Total		Hombres		Mujeres		No cotizó antes		Cotizó antes	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
<b>ITT</b>	-0.00400 (0.0080)	-0.0152** (0.0074)	-0.0412** (0.0176)	-0.0492*** (0.0162)	0.00960 (0.0088)	-0.00310 (0.0082)	0.0340*** (0.0069)	0.0121* (0.0066)	-0.0607*** (0.0174)	-0.0639*** (0.0171)
<b>Controles</b>	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI
<b>Error est. resid.</b>	0.350	0.320	0.400	0.360	0.330	0.310	0.240	0.220	0.460	0.440
<b>Tratamiento</b>	3273	3272	829	828	2444	2444	2161	2160	1112	1112
<b>Controles</b>	4648	4648	1214	1214	3434	3434	2970	2970	1678	1678
<b>N</b>	7921	7920	2043	2042	5878	5878	5131	5130	2790	2790

Sig. \*p<0.10, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01. Fuente: Estimaciones en base a datos MIDES-BPS

**Cuadro 4.8. Estimador ITT del Programa UT 2011 sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Mujeres y Hombres según experiencia en el sector formal**

	Hombres		Mujeres	
	No cotizó antes (1)	Cotizó antes (2)	No cotizó antes (3)	Cotizó antes (4)
ITT	0.00470 (0.0130)	-0.1341*** (0.0331)	0.0118 (0.0075)	-0.0318 (0.0200)
Controles	SI	SI	SI	SI
Error est. resid.	0.210	0.470	0.230	0.430
Tratamiento	487	341	1673	771
Controles	668	546	2302	1132
N	1155	887	3975	1903

Sig.\*p<0.10,\*\*p<0.05,\*\*\*p<0.01. Fuente: Estimaciones en base a datos MIDES-BPS

**Cuadro 4.9. Estimador ITT del Programa UT 2011 sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Mujeres y Hombres según experiencia en el sector formal y grupo de edad**

	Hombres				Mujeres			
	Hasta 33 años		Mayor a 33 años		Hasta 33 años		Mayor a 33 años	
	No cotizó antes (1)	Cotizó antes (2)	No cotizó antes (3)	Cotizó antes (4)	No cotizó antes (5)	Cotizó antes (6)	No cotizó antes (7)	Cotizó antes (8)
ITT	0.0039 (0.0453)	-0.1123*** (0.0371)	0.0077 (0.0063)	-0.2392*** (0.0716)	0.0215 (0.0163)	-0.0306 (0.0229)	0.0085 (0.0053)	-0.0172 (0.0444)
Error est. resid.	0.38	0.48	0.08	0.45	0.33	0.44	0.11	0.44
Tratamiento	161	280	326	61	804	620	869	151
Controles	153	440	514	106	838	887	1462	245
N	314	720	840	167	1642	1507	2331	396

Sig.\*p<0.10,\*\*p<0.05,\*\*\*p<0.01. Fuente: Estimaciones en base a datos MIDES-BPS

**Cuadro 4.10. Estimador TOT para los participantes con al menos 4 meses en el Programa sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Total, Hombres, Mujeres, No cotizantes pre-Programa, Cotizantes pre-Programa**

	Total		Hombres		Mujeres		No cotizó antes		Cotizó antes	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
TOT (>=4 meses)	-0.00490 (0.0096)	-0.0183** (0.0089)	-0.0532** (0.0227)	-0.0635*** (0.0208)	0.0113 (0.0104)	-0.00360 (0.0096)	0.0401*** (0.0082)	0.0142* (0.0076)	-0.0768*** (0.0220)	-0.0807*** (0.0216)
Controles	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI
Error est. resid.	0.350	0.320	0.400	0.350	0.330	0.310	0.240	0.220	0.460	0.440
Tratamiento	2712	2712	642	642	2070	2070	1833	1833	879	879
Controles	5209	5208	1401	1400	3808	3808	3298	3297	1911	1911
N	7921	7920	2043	2042	5878	5878	5131	5130	2790	2790

Sig.\*p<0.10,\*\*p<0.05,\*\*\*p<0.01. Fuente: Estimaciones en base a datos MIDES-BPS

**Cuadro 4.11. Estimador TOT para los participantes con al menos 4 meses en el Programa sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Mujeres y Hombres según experiencia en el sector formal**

	Hombres		Mujeres	
	No cotizó antes (1)	Cotizó antes (2)	No cotizó antes (3)	Cotizó antes (4)
<b>TOT (&gt;=4 meses)</b>	0.00580 (0.0158)	-0.1860*** (0.0458)	0.0136 (0.0086)	-0.0386 (0.0241)
<b>Controles</b>	SI	SI	SI	SI
<b>Error est. resid.</b>	0.200	0.470	0.230	0.420
<b>Tratamiento</b>	394	248	1439	631
<b>Controles</b>	761	639	2536	1272
<b>N</b>	1155	887	3975	1903

Sig.\*p<0.10,\*\*p<0.05,\*\*\*p<0.01. Fuente: Estimaciones en base a datos MIDES-BPS

**Cuadro 4.12. Estimador TOT para los participantes con al menos 4 meses en el Programa sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Mujeres y Hombres según experiencia en el sector formal y grupo de edad**

	Hombres				Mujeres			
	Hasta 33 años		Mayor a 33 años		Hasta 33 años		Mayor a 33 años	
	No cotizó antes (1)	Cotizó antes (2)	No cotizó antes (3)	Cotizó antes (4)	No cotizó antes (5)	Cotizó antes (6)	No cotizó antes (7)	Cotizó antes (8)
<b>TOT (&gt;=4 meses)</b>	0.0052 (0.0602)	-0.1564*** (0.0518)	0.0092 (0.0075)	-0.3137*** (0.0967)	0.0256 (0.0193)	-0.0377 (0.0282)	0.0096 -0.0059	-0.0198 (0.0509)
<b>Error est. resid.</b>	0.37	0.48	0.08	0.46	0.33	0.44	0.11	0.43
<b>Tratamiento</b>	122	201	272	47	668	500	771	131
<b>Controles</b>	192	519	568	120	974	1007	1560	265
<b>N</b>	314	720	840	167	1642	1507	2331	396

Sig.\*p<0.10,\*\*p<0.05,\*\*\*p<0.01. Fuente: Estimaciones en base a datos MIDES-BPS

**Cuadro 4.13. Estimador TOT para los participantes con al menos 6 meses en el Programa sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Total, Hombres, Mujeres, No cotizantes pre-Programa, Cotizantes pre-Programa**

	Total		Hombres		Mujeres		No cotizó antes		Cotizó antes	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
<b>TOT (&gt;=6 meses)</b>	-0.00610 (0.0121)	-0.0230** (0.0111)	-0.0660** (0.0280)	-0.0784*** (0.0256)	0.0143 (0.0131)	-0.00460 (0.0122)	0.0498*** (0.0102)	0.0176* (0.0095)	-0.0995*** (0.0284)	-0.1041*** (0.0277)
<b>Controles</b>	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI
<b>Error est. resid.</b>	0.350	0.320	0.400	0.350	0.330	0.310	0.240	0.220	0.450	0.440
<b>Tratamiento</b>	2155	2155	518	518	1637	1637	1476	1476	679	679
<b>Controles</b>	5766	5765	1525	1524	4241	4241	3655	3654	2111	2111
<b>N</b>	7921	7920	2043	2042	5878	5878	5131	5130	2790	2790

Sig.\*p<0.10,\*\*p<0.05,\*\*\*p<0.01. Fuente: Estimaciones en base a datos MIDES-BPS

**Cuadro 4.14. Estimador TOT para los participantes con al menos 6 meses en el Programa UT 2011 sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Mujeres y Hombres según experiencia en el sector formal**

	Hombres		Mujeres	
	No cotizó antes (1)	Cotizó antes (2)	No cotizó antes (3)	Cotizó antes (4)
<b>TOT (&gt;=6 meses)</b>	0.0266 (0.0200)	-0.2357*** (0.0567)	0.0208* (0.0110)	-0.0422 (0.0323)
<b>Controles</b>	SI	SI	SI	SI
<b>Error est. resid.</b>	0.220	0.480	0.230	0.440
<b>Tratamiento</b>	321	197	1155	482
<b>Controles</b>	833	690	2818	1421
<b>N</b>	1154	887	3973	1903

Sig.\*p<0.10,\*\*p<0.05,\*\*\*p<0.01. Fuente: Estimaciones en base a datos MIDES-BPS

**Cuadro 4.15. Estimador TOT para los participantes con al menos 6 meses en el Programa sobre la propensión a cotizar durante el año posterior. Mujeres y Hombres según experiencia en el sector formal y grupo de edad**

	Hombres				Mujeres			
	Hasta 33 años		Mayor a 33 años		Hasta 33 años		Mayor a 33 años	
	No cotizó antes (1)	Cotizó antes (2)	No cotizó antes (3)	Cotizó antes (4)	No cotizó antes (5)	Cotizó antes (6)	No cotizó antes (7)	Cotizó antes (8)
<b>TOT (&gt;=6 meses)</b>	0.0072 (0.0831)	-0.1927*** (0.0635)	0.0107 (0.0088)	-0.4228*** (0.129)	0.0329 (0.0249)	-0.0487 (0.0363)	0.0117 (0.0072)	-0.0275 (0.0703)
<b>Error est. resid.</b>	0.37	0.48	0.08	0.46	0.33	0.44	0.11	0.43
<b>Tratamiento</b>	89	162	232	35	520	387	635	95
<b>Controles</b>	225	558	608	132	1122	1120	1696	301
<b>N</b>	314	720	840	167	1642	1507	2331	396

Sig. \*p<0.10, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01. Fuente: Estimaciones en base a datos MIDES-BPS

## 5. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

En este trabajo se analizó el impacto de una PAMT en uno de sus múltiples objetivos, la inserción laboral en un empleo formal. La información disponible, sin embargo, sólo permitió analizar el impacto a corto plazo, es decir, dentro del año posterior a la finalización del Programa. Esto fue posible a partir de la comparación, de los participantes con un grupo de control, resultante de un diseño experimental.

De las estimaciones realizadas se desprende que el Programa UT tuvo un impacto medio ligeramente negativo en la probabilidad de cotizar dentro del año posterior al egreso. El Programa redujo la probabilidad de empleo en el sector formal en el promedio de los participantes en aproximadamente 2% dentro del año posterior al egreso.

Este resultado promedio, sin embargo, oculta una importante heterogeneidad según la experiencia previa en el sector formal y según el sexo de los participantes. El impacto negativo fue de 7.7% entre los que participaron al menos 4 meses y tenían experiencia anterior en un empleo formal, y de -18.6% para los hombres dentro ese grupo de participantes. En el otro extremo, se estimó un efecto positivo en la probabilidad de empleo en el sector formal de entre 1 y 2% en las mujeres sin experiencia de cotización.

Como fuera señalado, algunos estudios a nivel internacional [*Betcherman et al. (2004)*, *Card et al. (2015)*, *Kluve (2016)*, *Escudero et al. (2016)*] respaldan este patrón de heterogeneidad entre grupos de participantes.

Los resultados muestran la existencia de un efecto de *lock-in* en los hombres a corto plazo, fenómeno resaltado por una amplia literatura a nivel internacional. Los impactos pequeños o negativos a corto plazo de los programas de formación han sido documentados por una extensa literatura (*Kluve, 2010 y 2016*; *Card et al., 2009, 2010 y 2015*; *OECD, 2005*).

Una importante limitación del presente estudio es precisamente la imposibilidad de analizar el impacto del Programa en un horizonte temporal mayor. Si bien cabe esperar que el efecto *lock-in* se desvanezca en un plazo de por ejemplo dos o tres años, la pregunta que queda por responder es si existe un efecto positivo en ese mayor plazo, en particular, en los grupos de participantes más afectados por el *lock-in*.

De todos modos, la comprobada existencia de un efecto *lock-in* a corto plazo es un resultado a tener en cuenta en cualquier análisis de costo-beneficio o costo-efectividad del Programa. El efecto negativo sobre la probabilidad de cotización de los participantes en el año posterior al egreso debe ser incorporado como parte del costo del Programa. La expresión en términos monetarios de este costo, si bien requiere algunos supuestos, es relativamente sencilla de estimar y tiene que ver con los ingresos que se dejan de percibir por la mayor informalidad o inactividad laboral de los participantes en el año posterior al egreso.

Una segunda limitación es la imposibilidad de analizar el impacto en la probabilidad de empleo, con independencia de si dicho empleo es formal o informal. En este caso, sin embargo, la limitación es menos grave ya que la empleabilidad en el sector formal es uno de los objetivos del Programa. A su vez, no hay un argumento claro para sostener que, por ejemplo, el Programa puede tener un impacto negativo a corto plazo en el empleo formal pero positivo en la probabilidad de empleo informal. Esto, entre otras cosas, implicaría que la intensidad del efecto *lock-in* fuera diferente en ambos sectores (formal e informal).

Por último es importante señalar que los resultados deben enmarcarse en el contexto económico y del mercado de trabajo del año 2011 donde, por ejemplo, la tasa de desempleo se encontraba en mínimos históricos.

Aún teniendo en cuenta las limitaciones del estudio de impacto, los resultados encontrados y la revisión de la literatura permiten plantear algunas reflexiones sobre el diseño del Programa UT.

Existen ganancias potenciales de focalizar cuidadosamente en los grupos con mayores dificultades de inserción laboral formal, que en el caso de UT son las personas sin experiencia anterior en el sector formal y, dentro de estas, las mujeres.

Según los hallazgos de la literatura empírica, la secuencia más efectiva de intervención en la población afectada por el desempleo sería primero asistir intensamente en la búsqueda de empleo y luego capacitar en el aula y en el trabajo.

Parece ser más efectivo alinear los programas de formación con las necesidades de los solicitantes de empleo y las demandas de los empleadores locales, con su patrocinio o participación. La formación dirigida (para grupos cuyas habilidades deficientes constituyen una barrera real para entrar a trabajar), flexible, a pequeña escala y combinada con la experiencia en el puesto de trabajo parecería incrementar los impactos positivos.

En particular para los jóvenes, el contenido de capital humano del Programa es relevante para producir impactos significativos y sostenidos en el empleo y los salarios. Las escasas evaluaciones en ALC sugieren que los programas integrados para jóvenes (que combinan capacitación, asistencia para la búsqueda y servicios sociales), intensivos y a corto plazo, tendrían los mejores resultados.

Para atenuar el efecto *lock-in* en programas de mayor duración (más de 4 meses), se sugiere aplicar secuencias de programas cortos, donde cada unidad se interrumpe por un período de búsqueda (con reinscripción condicionada a no haber encontrado empleo en cierto período de tiempo) en lugar de programas largos ininterrumpidos, salvo que se implemente luego de un largo período de desempleo, por ejemplo de 9-12 meses. Sin embargo, es necesario valorar el *trade-off* entre minimizar el *lock-in* y utilizar medidas positivas de intervención temprana que pueden ayudar a prevenir el desempleo de larga duración.

Si se opta por un programa largo, por ejemplo de 6 meses, es conveniente priorizar los solicitantes con las peores perspectivas de empleo, por ejemplo, aquellos que nunca han tenido experiencia de empleo formal.

Si bien ha mejorado el conocimiento sobre los impactos de las PAMT, aún hay mucho por aprender, especialmente en los países en desarrollo. La mayor parte de la literatura sobre evaluaciones de PAMT (como *Card et al. 2010 y 2015; Kluve, 2010 y 2016; OCDE, 2015*) está referida a los países de la OCDE y por lo tanto no necesariamente aplican al contexto de los países de ALC. Ante esta comparativamente limitada literatura para ALC, los análisis sistemáticos de resultados (como el de *Escudero et al., 2016*) ayudan a consolidar los hallazgos e identificar las áreas del conocimiento que necesitan más investigación.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abdul Latif-Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) (2010). “¿Por qué aleatorizar? La evaluación de programas sociales”. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Abebe, G., Caria, S., Fafchamps, M., Falco, P., Franklin, S. y Quinn, S. (2016). “Anonymity or Distance? Experimental Evidence on Obstacles to Youth Employment Opportunities”. Mimeo, Stanford University.
- Acevedo, P., Cruces, G., Gertler, P. y Martínez, S. (2017). “Living Up to Expectations: How Job Training Made Women Better Off and Men Worse Off”. *NBER WP* N°. 23264, NBER, Boston.
- Alzúa, M., Cruces, G. y Lopez, C. (2016). “Long-run effects of youth training programs: Experimental Evidence from Argentina”. *Economic Inquiry*, Vol. 54, N°. 4, pp. 1839-59.
- Amarante, V., Manacorda, M., Vigorito, A. y Zerpa, M. (2011). “Social Assistance and Labor Market Outcomes: Evidence from the Uruguayan PANES”. *Nota Técnica*, N° IDB-TN-453, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Angrist, J. y Pischke, Jörn-Steffen (2009). “Mostly Harmless Econometrics. An Empiricist’s Companion”. *Princeton University Press*.
- Arellano, A. (2010). “Do Training Programmes get the unemployed back to work? A Look at the Spanish Experience”. *Revista de Economía Aplicada*, Vol. 53, N°. 18, pp. 39-65.
- Ashenfelter, O.C. (2014). “The Early History of Program Evaluation and the U.S. Department of Labor”. *IZA, DP* N°. 8118.
- Attanasio, O., Kugler, A., y Meghir, C. (2011). “Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in Colombia: evidence from a randomized trial”. *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 3, N°. 3, pp. 188–220.
- Attanasio, O., Guarín, A., Medina, C. y Meghir, C. (2015). “Long-term impacts of vouchers for vocational training: Experimental evidence for Colombia”. *NBER WP* N°. 21390.
- Auer, P., Efendioglu, U. y Leschke, J. (2008). “Active Labour Market Policies around the World: Coping with the Consequences of Globalization”. ILO, 2nd edition, Geneva.
- Beam, E. (2016). “Do job fairs matter? Experimental evidence on the impact of job fair attendance”. *Journal of Development Economics*, N°. 120, pp. 32-40.
- Becker, G. (1964). “Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis”. *Columbia Univ. Press*, New York.

- Bellmann, L. y Jackman, R. (1996). "The impact of labour market policy on wages, employment and labour market mismatch". Schmid, G. O'Reilly, J. y Schömann, K. (eds.). *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, pp. 725-746.
- Bertrand, M. y Crépon, B. (2016). "Teaching labor laws: Results from a randomized control trial in South Africa". Mimeo, Centre de Recherche en Économie et Statistique (CREST).
- Betcherman, G., Amit Dar, A., Luinstra, A. y Ogawa, M. (2000). "Active Labor Market Programs: Policy Issues for East Asia". *Social Protection DP* N°. 0005, The World Bank, Washington, DC.
- Betcherman, G., K. Olivas y A. Dar (2004), "Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries". *Social Protection DP Series* N°. 0402, The World Bank, Washington, D.C.
- Bloom, H. y C. Michalopoulos (2001). "How Welfare and Work Policies Affect Employment and Income: A Synthesis of Research". *Manpower Demonstration Research Corporation*, New York.
- Bonnal, L., Fougère, D. y Sérandon, A. (1997). "Evaluating the Impact of French Employment Policies on Individual Labour Market Histories". *Review of Economic Studies*, Vol. 64, pp. 683-713.
- Bosch, M. y Maloney, W.F., (2010). "Comparative analysis of labor market dynamics using Markov processes: An application to informality", *Labour Economics*, Vol. 17, N°. 4, pp. 621-31.
- Bucheli, M. (2005). "Las políticas activas de mercado de trabajo: Un panorama internacional de experiencias y evaluaciones". *Serie de Estudios y Perspectivas 2*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Montevideo.
- Briones, G. (1991). *"Evaluación de Programas Sociales"*. Editorial Trillas, 1ª edición. México.
- CEPAL (2006). *"Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y Perspectivas ante el nuevo escenario laboral"*. CEPAL.
- Calmfors, L., Forslund, A., y Hemström, M. (2001). "Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experience". *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 8, pp. 61-124.
- Card, D., Kluve, J. y Weber, A. (2009). "Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-analysis". Category 4: Labour Markets. *CESifo WP* N°. 2570.
- Card, D., Kluve, J. y Weber, A. (2010). "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta Analysis". *CESifo WP* N°. 2570.

- Card, D., Kluve, J. y Weber, A. (2015). "What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations". *IZA DP* N°. 9236.
- Castillo, V., Ohaco, M. y Schleser, D. (2014). "Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional". *DT* N°. 6, Oficina de País de la OIT, Argentina.
- Coffman, J. (2003). "Michael Scriven on the Differences Between Evaluation and Social Science Research". Harvard Family Research Project. *The Evaluation Exchange*, Vol 9, N° 4.
- Cohen, E. y Franco, R. (1990). "Evaluación de proyectos sociales. La utilización del análisis costo-efectividad. Seminario ILPES- IDE. Santiago, Chile.
- Crepón, B. y Van den Berg, G. (2016). "Active Labor Market Policies". *Annual Review of Economics*, N°. 8, pp. 521-46.
- Dar, A. y Tzannatos, Z. (1999). "Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations". *World Bank Social Protection WP*, Washington, DC.
- De la Rica, S. (2015). "Políticas Activas de Empleo: Una Panorámica". *FEDEA Policy Papers*, Vol. 1.
- DINEM-MIDES (2011a). "*Estudio de Trayectorias*". Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Ministerio de Desarrollo Social.
- DINEM-MIDES (2011b). "*Programa Uruguay Trabaja, Edición 2009. Resultados de evaluación, informe final*". Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Ministerio de Desarrollo Social.
- DINEM-MIDES (2013a). "Programa Uruguay Trabaja, ediciones 2011 y 2012. Informe final de Seguimiento". *DT* N° 18. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Ministerio de Desarrollo Social.
- DINEM-MIDES (2013b). "*Informe MIDES: Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012*". Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Ministerio de Desarrollo Social.
- DINEM-MIDES (2013c). "¿Qué es el índice de carencias críticas?". *Serie de documentos "Aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay"*. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Ministerio de Desarrollo Social.
- DINEM-MIDES (2014). "Estudio de Demanda: Perspectiva de distintos actores sobre las debilidades y oportunidades para el logro de la inserción laboral formal en el sector privado de participantes de Programas Socio-Laborales". *DT* N° 25 Parte I. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Ministerio de Desarrollo Social.

- DINEM-MIDES (2014). *“Estudio de Demanda: Perspectiva del sector empresarial sobre las debilidades y oportunidades para el logro de la inserción laboral formal en el sector privado de participantes de Programas Socio-Laborales”*. Parte I y II. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Ministerio de Desarrollo Social.
- DINEM-MIDES (2015). *“El MIDES y la Política Social 2011-2014”*. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Ministerio de Desarrollo Social.
- DINESIL-MIDES (2017). *Documento descriptivo de la DINESIL - Setiembre 2017*. Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral. Ministerio de Desarrollo Social.
- DINEM-MIDES (2017). *“Estudio de Trayectorias Laborales”*. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Ministerio de Desarrollo Social. Borrador.
- Duflo, E., Glennerster, R., y Kremer, M. (2008). “Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit”. *Handbook of Development Economics*, Vol. 4. This file is the version posted by the *Centre for Economic Policy Research, CEPR, DP N° 6059*.
- Escudero, V. (2015). “Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison”. *Research Department WP N° 3*. ILO, París.
- Escudero, V., Kluve, J., López Mourelo, E. y Pignattia, C. (2016). *“The effectiveness of active labor market programs in Latin America and the Caribbean: Evidence from a meta-analysis”*. ILO Research Department, Geneva.
- Escudero, V. (2018). “Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison”. *IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 7, N° 1.
- Fitzenberger, B., y Speckesser, S. (2005). “Employment Effects of the Provision of Specific Professional Skills and Techniques in Germany”. *ZEW DP Vol. 05, N° 77*, Mannheim.
- Galasso, E., Ravallion, M. y Salvia, A. (2004). “Assisting the Transition from Workfare to Work: A Randomized Experiment”. *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 57, No. 5, pp. 128-42.
- Gautier, P., Muller, P., Van der Klaauw, B., Rosholm, M. y Svarer, M. (2014). *“Estimating equilibrium effects of job search assistance”*. Mimeo, University of Amsterdam.
- Gerfin, M. y Lechner, M (2002): “A microeconomic evaluation on the active labour market policy in Switzerland”. *The Economic Journal*, Vol. 112, N° 482, pp. 854-893.
- Greenberg, D., Michalopoulos, C. y Robins, P. (2003). “A Meta-Analysis of Government-Sponsored Training Programs”. *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 57, pp. 31-53.
- Gritz, R. (1993). “The Impact of Training on the Frequency and Duration of Employment”. *Journal of Econometrics*, Vol. 57, pp. 21-51.

- Heckman, J., La Londe, R., y Smith, J. (1999). "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs", in *Handbook of Labor Economics* Vol. 3, ed. by O. Ashenfelter, and D. Card, pp. 1865–2097. Elsevier, Amsterdam.
- Hirshleifer, S., McKenzie, D., Almeida, R. y Ridao-Cano, C. (2016). "The Impact of Vocational Training for the Unemployed: Experimental Evidence from Turkey". *Economic Journal* N°.126, pp. 2115-2146.
- Hujer, R., Thomsen, S. y Zeiss, C. (2004). "The Effects of Vocational Training Programmes on the Duration of Unemployment in Eastern Germany". *IZA DP* 1117, Bonn.
- Ibarrarán, P., y Rosas, S. D. (2009). "Evaluating the impact of job training programmes in Latin America: evidence from IDB funded operations". *Journal of Development Effectiveness*, Vol. 1, N°. 2, pp. 195-216.
- Ibarrarán, P., Kluge, J., Ripani, L. y Rosas, D. (2015). "Experimental Evidence on the Long-Term Impacts of a youth training program". *IDB WP* N°. 657.
- Jacobson, L., Lalonde, R. y Sullivan, D. (2004). "Estimating the Returns to Community College Schooling for Displaced Workers". *IZA DP* N°. 1017. Institute for the Study of Labour, Germany.
- Khandker, Shahidur R.;Koolwal, Gayatri B. y Samad, Hussain A.(2010). "*Handbook on Impact Evaluation: Quantitative methods and practices*". IBRD, The World Bank, Washington, DC.
- Kluge, J., Card, D., Fertig, M., Góra, M., Jacobi, L., Jensen, P., Leetmaa, R., Nima, L., Patacchini, E., Schaffner, S., Schmidt, C., Klaauw, B., y Van der Weber, A. (2007). "*Active Labor Market Policies in Europe: Performance and Perspectives*". Springer, Berlin.
- Kluge, J. (2010). "The Effectiveness of European Active Labor Market Programs". *Labour Economics*, Vol. 17, N°. 6, pp. 904-918.
- Kluge, J. (2016). "A review of the effectiveness of Active Labour Market Programmes with a focus on Latin America and the Caribbean". Research Department *WP* N°. 9. ILO, Geneva.
- Krogh Graversen, B. y Van Ours, J. (2006). "How to Help Unemployed Find Jobs Quickly: Experimental Evidence from a Mandatory Activation Program". *IZA DP* N°. 2504. Bonn, Germany.
- Lalive, R, Van Ours, J. y Zweimuller, J. (2000). "The Impact of Active Labor Market Programs and Benefit Entitlement Rules on the Duration of Unemployment". *IZA DP* N°. 149. Institute for the Study of Labour, Germany.

- Lalive, R., Van Ours, J. y Zweimüller, J. (2001). "The Impact of Active Labor Market Programs on the Duration of Unemployment". *IEW WP* N°. 41, University of Zurich.
- Lalive, R., Van Ours, Jan C. y Zweimüller, J. (2008). "The Impact of Active Labour Market Programmes on the Duration of Unemployment in Switzerland". *Economic Journal*, N°. 118, pp. 235-257.
- Larsson, L. (2003). "Evaluation of Swedish youth labour market programs". *Journal of Human Resources*, Vol. 38, N°. 4, pp. 891-927.
- Layard, R. y Nickell, S. (1986). "Unemployment in Britain". *Economica*, New Series, Vol. 53, N°. 210, Supplement: Unemployment, pp. S121–S169.
- Lechner, M., Miquel, R. y Wunsch, C. (2004). "Long-run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany". Department of Economics *DP* N°.19, University of St. Gallen.
- Lechner M., Miquel, R. y Wunsch, C. (2007). "The curse and blessing of training the unemployed in a changing economy: the case of East Germany after unification". *German Economic Review*, Vol. 8, pp. 468-509.
- Levinsohn, J., Rankin, N., Roberts, G. y Schöer, V. (2014). "Wage Subsidies and Youth Employment in South Africa: Evidence from a Randomized Control Trial". *Stellenbosch Economic, WP* Vol. 2, N°.14.
- Maloney, W. (2004) "Informality Revisited". *World Development*. Vol. 32, N°.7, pp. 1159-1178.
- Martin, J.P. y Grubb, D. (2001). "What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies". *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 8, N°. 2, p. 9-57.
- Martins, P. y Pessoa e Costa, S. (2014). "Reemployment and substitution effects from increased activation: evidence from times of crisis". *IZA, DP* N°. 8600, Bonn.
- McCall, B., Smith, J. A. y Wunsch, C. (2016). "Government-sponsored training for adults." En: Hanushek, E., S. Machin, y L. Wössmann (eds). *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 5, Elsevier, pp. 481–655, North Holland.
- McKenzie, D. (2016). "Identifying and Spurring High-Growth Entrepreneurship: Experimental Evidence from a Business Plan Competition". *American Economic Review*.
- McKenzie, D. (2017). "How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence". *IZA DP* N°. 10655.
- Meager, N. (2009). "The role of training and skills development in active labour market policies". Wiley Online Library. *International Journal of Training and Development*. Vol. 13, N°.1, pp. 1-18.

- MTSS (2016). *“Estudios sobre trabajo y seguridad social”*. Vol. 1. Unidad de Estadística del Trabajo y de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1993). *“Active labour market policies: Assessing macroeconomic and microeconomic effects”*. Employment Outlook, Chapter 2, OECD Publishing, pp. 39-80.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2004). *“Benefits and Wages: OECD Indicators”*. OECD, Paris.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2004). *“Recomendación sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos”* (No. 195). Ginebra, 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (17 de junio de 2004).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2005). Employment Outlook, Chapter 4. OECD, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2006). Employment Outlook. OECD, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2007). *“Activating the Unemployed: What Countries Do?”*. Employment Outlook, Chapter 5. OECD, Paris.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2008). *“Medición del trabajo decente”*. Documento de debate para la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente.
- Pardo, I. (2011). *“Usar Métodos Combinados para la Evaluación de Programas Sociales. El caso de ‘Uruguay Trabaja’*. Tesis para la obtención del título de Doctor en Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
- Perazzo, I. y Rossel, C. (2009). “Políticas activas de empleo: la experiencia internacional y regional. Elementos para una reflexión conceptual del caso uruguayo”, en *Políticas Activas de Empleo en Uruguay*. Cuatro abordajes complementarios, Ed. OIT, Montevideo.
- Perera, M. y C. Llambí, C. (2013). “Analysis of the impact of the labor market on the evolution of the income inequality in Uruguay in the last decade”. *OECD Background paper for the Multi-dimensional Review of Uruguay*, Paris.
- Pomeranz, D. (2015). “Impact Evaluation Methods in Public Finance: A Brief Introduction to Randomized Evaluations and Comparison with Other Methods”. *Harvard University WP* Vol. 16, N°. 049.
- Puhani, P. y Steiner, V. (1997). “The Effectiveness and Efficiency of Active Labour Market Policies in Poland”. *Empírca*, Vol. 24, No.10, pp. 209-231.

- Richardson, K. y Van den Berg, G. (2001). "The Effect of Vocational Employment Training on the Individual Transition Rate from Unemployment to Work". *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 8, Nº. 2, pp. 175-214.
- Rossi, P. H., y Freeman, H. E. (1993). "*Evaluation: A Systematic Approach*", 5th ed., Newbury Park, CA, Sage.
- Rubin, D.B. (1974). "Estimating causal effects of treatments in randomized and nonrandomized studies". *Journal of Educational Psychology*, Vol. 66, pp. 688-701.
- Schmid, G., Speckesser, S., y Hilbert, C. (1996). "New Public Management of Further Training". Schmid, G. O'Reilly, J. y Schömann, K. (eds.). *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, pp. 725-746.
- Serna, M. et al. (2012). "Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales". *Uruguay Social I*, Vol. 5. MIDES, UdelaR - FCS, Montevideo.
- Richardson, K. y Van den Berg, G. (2001). "The Effect of Vocational Employment Training on the Individual Transition Rate from Unemployment to Work". *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 8, Nº. 2, pp. 175-214.
- Rosholm, M. y Svarer, M. (2004). "Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes". *IZA DP Nº. 1300*, Germany.
- Rosholm, M. y Svarer, M. (2008). "The threat effect of active labour market programmes". *The Scandinavian Journal of Economics*. Vol. 110, Nº. 2, pp. 385-401.
- Rothstein, J. (2011). "Unemployment Insurance and Job Search in the Great Recession". *NBER WP Nº. 17534*.
- Samaniego, N. (2002). "Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina". *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, Nº 19, CEPAL, División de Desarrollo Económico, Santiago, Chile.
- Schröder, L. (1994) Kompetenshöjning och substitution – arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetslösa ungdomar i Sverige 1934-1993, *Tema Nord* No. 557.
- Schröder, L. (1995), Ungdomars etablering på arbetsmarknaden – från femtiotalet till nittiotalet, *EFA rapport 38*, Arbetsmarknads departementet.
- Sianesi, B. (2008). "Differential effects of active labour market programs for the unemployed". *Labour Economics*, Vol. 15, Nº. 3, pp. 370-399.
- Smith, J. y Todd, P. (2005). "Does Matching Overcome Lalonde's Critique of Nonexperimental Evaluations". *Journal of Econometrics* Nº. 125, p. 305-353.

- Speckesser, S. (2004). "Using Social Insurance Data for the Evaluation of Active Labour Market Policy: Employment Effects of Further Training for the Unemployed in Germany". *WP*, University of Mannheim.
- Speckesser, S. y Bewley, H. (2006). "The Longer Term Outcomes of Work Based Learning for Adults". *DP Research Report* N°. 390. Department for Work and Pensions, London.
- Uruguay Trabaja (2009). "*Pliego de bases y condiciones del Programa Uruguay Trabaja, 1er Llamado-Edición 2009*". Programa Uruguay Trabaja. Ministerio de Desarrollo Social.
- Uruguay Trabaja (2010). "*Uruguay Trabaja: una oportunidad. Sistematización de Programa 2008 - 2009*". Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano. Ministerio de Desarrollo Social.
- Uruguay Trabaja (2011). "*Pliego de bases y condiciones del Programa Uruguay Trabaja, Edición 2011*". Licitación pública N°.135". Programa Uruguay Trabaja. Ministerio de Desarrollo Social.
- Uruguay Trabaja (2017). "*Pliego de bases y condiciones del Programa Uruguay Trabaja, Edición 2017*". Programa Uruguay Trabaja. Ministerio de Desarrollo Social.
- Uruguay Trabaja (2018a). "*Apoyo a las trayectorias laborales – Proyecto Piloto UT Primera Fase*". Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral. Ministerio de Desarrollo Social.
- Uruguay Trabaja (2018b). "*Documento de presentación del Departamento UT*". Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral. Ministerio de Desarrollo Social.
- Urzúa, S. y Puentes, E. (2010). "La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral". *Notas Técnicas*, IDB-TN-268, Inter-American Development Bank.
- Van Ours, J. C. (2002). "The Locking-in Effect of Subsidized Jobs". IZA DP N°. 527.
- Vooren, M., Haelermans, C., Wim Groot, W. y Maassen van den Brink, H. (2017). "The Effectiveness Of Active Labor Market Policies: A Meta-Analysis". *Tier WP Series*, Vol. 17, N°.1.
- Weber, A. y Hofer, H. (2003): "Active job-search programs a promising tool? A microeconomic evaluation for Austria". *Economic Series, WP* N°. 131, Institute for Advanced Studies.
- Wilson, R. y Hogarth, T. (2003). "Tackling the Low Skills Equilibrium: A Review of Issues and Some New Evidence". Department of Trade and Industry, London.
- World Bank (2012). "*World Development Report 2013: Jobs*". World Bank, Washington, D.C.

Wunsch, C., y Lechner, M (2008). "What did all the money do? On the general ineffectiveness of recent West German labour market programmes". *Kyklos* Vol. 61, N°. 1, pp. 134-174.

Wunsch, C. (2016). "How to minimize *lock-in* effects of programs for unemployed workers. Appropriate timing and targeting of activation programs for the unemployed can help improve their cost-effectiveness". *IZA World of Labor* N°. 288, Germany.

### **Páginas web consultadas**

<http://www.bps.gub.uy>

<http://www.ine.gub.uy>

<http://www.mides.gub.uy>

<http://www.mtss.gub.uy>

<http://guia.oitcinterfor.org>