

Promoviendo el empleo y la empleabilidad durante el COVID-19: evaluación de cuatro experiencias en América Latina

Alcázar, Lorena; Jaramillo, Miguel; Távara, Fernando

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Alcázar, L., Jaramillo, M., & Távara, F. (2023). *Promoviendo el empleo y la empleabilidad durante el COVID-19: evaluación de cuatro experiencias en América Latina*. (Avances de Investigación, 43). Lima: GRADE Group for the Analysis of Development. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-94867-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Avances de Investigación

Empleo, Productividad e Innovación

Promoviendo el empleo y la empleabilidad durante el COVID-19

Evaluación de cuatro experiencias en América Latina

Lorena Alcázar
Miguel Jaramillo
Fernando Távora

43

Promoviendo el empleo y la empleabilidad durante el COVID-19

**Evaluación de cuatro experiencias
en América Latina**

Avances de Investigación 43

Promoviendo el empleo y la empleabilidad durante el COVID-19

Evaluación de cuatro experiencias en América Latina

Lorena Alcázar, Miguel Jaramillo y Fernando Távora*

* Lorena Alcázar y Miguel Jaramillo son investigadores principales del Grupo de Análisis para el Desarrollo, y Fernando Távora es consultor de esta institución.

La serie Avances de Investigación, impulsada por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), busca difundir los resultados en proceso de los estudios que realizan sus investigadores. En concordancia con los objetivos de la institución, su propósito es realizar investigación académica rigurosa con un alto grado de objetividad, para estimular y enriquecer el debate, el diseño y la implementación de políticas públicas.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o la interpretación de estos.

Este documento forma parte de los resultados del proyecto “Reconstruyendo para mejorar: oportunidades de la crisis para lograr mejoras sostenibles e inclusivas en la seguridad alimentaria, los mercados laborales y la protección social”, realizado con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.

Publicación electrónica. Primera edición. Lima, junio del 2023

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 15063, Perú
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Directora de Investigación: Gabriela Guerrero
Cuidado de edición: Diana Balcázar
Corrección de estilo: Rocío Moscoso
Diseño de carátula: Elena González
Diagramación: Amaurí Valls / Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2023-04977

CENDOC / GRADE

ALCÁZAR, Lorena; JARAMILLO, Miguel y TÁVARA, Fernando

Promoviendo el empleo y la empleabilidad durante el COVID-19: evaluación de cuatro experiencias en América Latina / Lorena Alcázar, Miguel Jaramillo y Fernando Távara. Lima: GRADE, 2023. (Avances de Investigación, 43).

EMPLEO, EMPLEABILIDAD, COVID-19, ARGENTINA, ECUADOR, COLOMBIA, PERÚ

ÍNDICE

PRINCIPALES ABREVIACIONES	7
RESUMEN	9
INTRODUCCIÓN	11
1. EL IMPACTO DEL COVID-19 EN EL MERCADO LABORAL EN AMÉRICA LATINA	15
2. POLÍTICAS LABORALES ANTE EL COVID-19 EN AMÉRICA LATINA	21
3. EVALUACIONES DE LAS INTERVENCIONES LABORALES DURANTE EL COVID-19 EN AMÉRICA LATINA	25
3.1. Argentina	30
3.2. Colombia	40
3.3. Ecuador	46
3.4. Perú	54
4. LECCIONES APRENDIDAS Y REFLEXIONES	63
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71

PRINCIPALES ABREVIACIONES

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Argentina)
COMD	Corporación Minuto de Dios (Colombia)
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)
ENEMDU	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Ecuador)
FARO	Fundación para el Avance para las Reformas y las Oportunidades (Ecuador)
FODA	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
GCBA	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
IDRC	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá
ITT	Estimación en la intención de tratar (por sus siglas en inglés)
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Perú)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OIT	Organización Internacional del Trabajo
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSM	<i>Propensity score matching</i>
RCT	<i>Randomized control trial</i>
SIPA	Sistema Integrado Previsional Argentino
SISE	Servicio Público de Empleo (Colombia)
TOT	Estimación en los efectivamente tratados (por sus siglas en inglés)
TP	Trabaja Perú
UASPE	Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo (Colombia)

RESUMEN

La pandemia del COVID-19 y las medidas para controlarla impactaron fuertemente en el mercado laboral de América Latina. A raíz de esta crisis, la región experimentó una rápida caída de su población ocupada y una importante alza en el desempleo, que perjudicaron en mayor medida a las mujeres y los jóvenes. En este contexto, los países latinoamericanos implementaron una serie de políticas y programas dirigidos a amortiguar los efectos de esta crisis y promover la recuperación del empleo, especialmente el formal.

El presente documento realiza un balance de cuatro evaluaciones de intervenciones de dinamización laboral en respuesta al impacto de la pandemia en el empleo. Estas evaluaciones, que se realizaron en el marco del proyecto Building Back Better, analizaron (i) un programa de capacitación virtual para fortalecer emprendimientos con enfoque de género en la Argentina, (ii) un programa de subsidio del empleo juvenil en el Ecuador, (iii) un programa de intermediación laboral en Colombia y (iv) una capacitación de habilidades digitales y blandas para mejorar la empleabilidad, implementado como parte del programa de empleo temporal en el Perú.

Sobre la base de este balance, el artículo extrae lecciones que, en el futuro, podrán informar acerca de la implementación de este tipo de intervenciones y evaluaciones. En particular, se valora el esfuerzo y los mecanismos de trabajo conjunto entre la academia y los Gobiernos en el diseño y la evaluación de intervenciones públicas. Asimismo, se

identifican diferentes obstáculos de implementación de las intervenciones, incluidos los generados por la pandemia misma y las restricciones que esta implicó. Destacan las lecciones acerca de cómo enfrentar la deserción de las personas beneficiarias de las intervenciones, así como las referidas al uso y las potencialidades de la virtualidad tanto en las propias intervenciones como en su evaluación. Finalmente, se resalta el esfuerzo por implementar evaluaciones que utilicen metodologías rigurosas, las cuales continúan siendo una práctica escasa en la región.

INTRODUCCIÓN

La pandemia del COVID-19 impactó abruptamente en el mercado laboral de América Latina. Se estima que, en el 2020 –año de inicio de la crisis–, al menos 23 millones de personas de la región abandonaron la fuerza laboral. Las mujeres estuvieron entre las poblaciones más afectadas, con una mayor reducción de su participación en el mercado laboral (-10,4 %) que sus pares hombres (-7,4 %) en ese año (OIT, 2020).

Ante este panorama, y en muchos casos como medida de recuperación, los Gobiernos de la región implementaron una serie de políticas y programas laborales para amortiguar el rápido incremento del desempleo. Varias de estas intervenciones se venían aplicando desde antes de la pandemia, mientras que otras constituyeron propuestas novedosas a la luz de una crisis sanitaria nunca vista. No obstante, en muchos de estos casos no se contaba con evidencia sobre la efectividad de las intervenciones, debido a que la práctica de evaluar programas y políticas es escasa en la región.

En este contexto, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC), lideró e implementó el proyecto Building Back Better, en el cual se evaluaron algunos de estos programas de dinamización laboral en respuesta al impacto de la pandemia –y de las medidas para controlarla– en el empleo. El propósito de realizar estas evaluaciones consistía en recopilar evidencia sobre la eficacia de dichas intervenciones, para que los Gobiernos de la región

las utilizaran como lecciones aprendidas en futuros episodios de crisis. Es importante mencionar que, en el momento de diseñar el proyecto y seleccionar las evaluaciones, existía aún mucha incertidumbre con respecto a la duración de la pandemia. Aunque se esperaba evaluar intervenciones de recuperación, se debe tener en cuenta que tanto las intervenciones como sus respectivas evaluaciones se realizaron en contextos aún marcados por la crisis sanitaria, e incluso cuando se estaban aplicando medidas restrictivas de la movilidad.

En este marco, GRADE realizó una convocatoria abierta para que se presentaran propuestas de evaluación en el nivel de la región, las cuales fueron analizadas y filtradas de acuerdo con los siguientes criterios:

- Capacidad de las organizaciones para realizar la investigación en su respectivo país.
- Evidencia de una ventana de oportunidad para impactar en la política pública –en diferentes niveles de gobierno– del país respectivo.
- Calidad del diseño de investigación, así como del grado de innovación de la política o el programa.
- Impacto de la pandemia, y particularmente de sus consecuencias socioeconómicas asociadas, en la zona de intervención de la política o el programa.

Sobre esta base, se seleccionaron cuatro propuestas que buscaban evaluar las siguientes iniciativas: (i) un programa de capacitación virtual para fortalecer emprendimientos con enfoque de género en la Argentina, (ii) un programa de subsidio del empleo juvenil en el Ecuador, (iii) un programa de intermediación laboral en Colombia y (iv) un programa de capacitación de habilidades digitales y blandas

para mejorar la empleabilidad en el Perú, implementado como parte del programa de empleo temporal.

El presente documento busca extraer lecciones aprendidas de estos estudios de evaluación. En particular, presenta qué iniciativas han logrado resultados significativos para promover el empleo y la empleabilidad, analiza cuáles fueron los obstáculos detrás de su implementación y extrae recomendaciones para el diseño de este tipo de intervenciones en futuros contextos de crisis.

Lo que resta del documento se divide de la siguiente forma: la primera sección brinda un panorama general sobre el impacto de la crisis sanitaria en América Latina, profundizando en su impacto en el mercado laboral. La segunda sección realiza un mapeo general de las políticas laborales que se pusieron en marcha en la región para hacer frente al impacto de la pandemia en el mercado laboral. La tercera sección describe las evaluaciones realizadas en el marco del proyecto de GRADE. Finalmente, la cuarta sección extrae lecciones aprendidas y reflexiones acerca de estos estudios.

1. EL IMPACTO DEL COVID-19 EN EL MERCADO LABORAL EN AMÉRICA LATINA

América Latina fue una de las regiones más impactadas por la pandemia del COVID-19. A pesar de que la región solo concentra el 8,8% de la población mundial, hasta febrero del 2022 albergaba al 15% de las personas infectadas (66 millones) y al 28% de las fallecidas por el virus (1,65 millones) a nivel global (CEPAL, 2022a).

Durante esta crisis sanitaria, en América Latina se produjo una contracción récord de la actividad económica. Así, en el 2020, la región registró la caída del PIB (-6,8%) y del PIB per cápita (-7,7%) más grande de los últimos 100 años (CEPAL, 2021). Como consecuencia, el número de personas en condición de pobreza se incrementó rápidamente. Según CEPAL (2022a), la pobreza extrema aumentó de 70 millones en el 2019 a 86 millones para el 2021. De manera similar, durante este mismo periodo, la población que vivía en situación de pobreza se incrementó de 187 millones a 201 millones. La reducción de ingresos en los hogares, además, debilitó la capacidad de las familias para acceder a alimentos y servicios básicos tales como agua, energía e internet (CEPAL, 2022a).

Esta sección profundiza en el impacto que tuvo la pandemia sobre el mercado laboral de la región. Durante el segundo trimestre del 2022, según CEPAL (2023) América Latina mostraba señales de recuperación en diversos indicadores laborales, con una tasa de participación laboral del 62,9% y de ocupación del 58,5%, cifras similares a las del cuarto trimestre del 2019, antes de que se iniciara la pandemia

(63,4% y 58,5%, respectivamente). Sin embargo, durante los dos primeros años de la crisis, el COVID-19 y las medidas implementadas para contenerlo tuvieron un efecto negativo importante en el empleo en América Latina, que fue necesario enfrentar y que dejó importantes secuelas. Según la OIT (2020), en su momento más crítico durante el 2020, la pandemia causó que 23 millones de personas salieran de la fuerza laboral, lo que significó una caída de 5,4 puntos porcentuales en la tasa de participación con respecto al mismo periodo en el 2019. Asimismo, la tasa de ocupación sufrió caídas de hasta 6 puntos porcentuales.

Aunque durante el 2021 estas cifras mejoraron, todavía se mantenían por debajo de los niveles prepandemia. Al comparar las estadísticas de los tres primeros trimestres del 2021 con las del 2019, observamos que las tasas de ocupación y de participación se encontraban 2,9 puntos porcentuales y 2,1 puntos porcentuales por debajo, respectivamente (OIT, 2021). Sin embargo, al retirar del análisis a Brasil y, en menor medida, a México –los países con las mayores poblaciones de la región–, la situación del empleo se muestra aún más afectada por la pandemia. La comparación entre los tres primeros trimestres del 2021 y del 2019 muestra una caída de 3,8 puntos porcentuales y 4,4 puntos porcentuales en las tasas de participación y de ocupación, respectivamente (OIT, 2020; 2021).

Asimismo, el mercado de trabajo en América Latina también sufrió una recomposición durante este periodo en cuanto a categoría ocupacional se refiere. Entre el 2019 y el 2020, la caída en el empleo de los trabajadores asalariados fue menor que la caída total en la tasa de ocupación, lo que se explica principalmente por un aumento del número total de asalariados públicos. La categoría ocupacional más afectada fue la de servicio doméstico, no solo por una reducción de los puestos de trabajo, sino además por la condición de vulnerabilidad

en la que se encuentran los trabajadores de este sector. Esta categoría mostró variaciones en la tasa de ocupación de más del doble que el resto de las categorías (OIT, 2020).

Esta recomposición también se reflejó en el proceso de recuperación del 2020 al 2021. La variación entre los asalariados públicos y los empleadores fue cercana a nula, mientras que la categoría que mejor se supo recuperar fue el empleo por cuenta propia. Luego, el empleo asalariado, guiado por el empleo de asalariados privados, se recuperó lentamente durante este periodo (OIT, 2021).

Por otro lado, la pandemia mostró efectos heterogéneos según la composición del empleo por género, que, sin embargo, han ido variando a lo largo del tiempo. Al 2022, la brecha entre hombres y mujeres en algunos de los principales indicadores laborales había disminuido en comparación con los niveles prepandémicos. Por ejemplo, mientras que en el 2019 la brecha en la tasa de participación laboral ascendía a 24,2 puntos porcentuales a favor de los hombres, durante los tres primeros trimestres del 2022 ascendía solo a 22,9 puntos porcentuales (OIT, 2022). En cuanto a la tasa de ocupación, la brecha entre hombres y mujeres varió de 24 puntos porcentuales a 22,9 puntos porcentuales entre estos mismos periodos (OIT, 2022).

No obstante, durante los primeros dos años de la crisis sanitaria, las mujeres experimentaron un panorama laboral mucho más adverso que los hombres. Al comparar los tres primeros trimestres del 2019 y del 2020, se observa que la tasa de participación de las mujeres (-10,4%) se redujo mucho más que la de los hombres (-7,4%). Lo mismo pasó con la tasa de ocupación: las mujeres experimentaron un mayor retroceso (-12,3%) en comparación con los hombres (-9,3%) (OIT, 2020). Para el 2021, aún faltaba que se recuperaran hasta 4 millones de empleos femeninos. Comparando los tres primeros trimestres del 2019 con el mismo período del 2021, se encuentra que la

caída de la tasa de ocupación entre las mujeres (-5,6%) representaba más del doble que la de los hombres (-2,4%) (OIT, 2021).

La mayor caída en la participación laboral y la ocupación de las mujeres durante los primeros años de pandemia se podría explicar por el hecho de que ellas asumieron una carga de responsabilidad doméstica superior que la de sus pares hombres, principalmente en lo relacionado con la tarea de supervisar la educación de los hijos. Evidencia de ello fue que la tasa de pérdida de empleo entre madres de niños pequeños representó más del doble que la misma tasa entre padres de niños pequeños (Banco Mundial y PNUD, 2022a). Según el Banco Mundial y el PNUD (2022b), sobre la base de los resultados de encuestas telefónicas llevadas a cabo en América Latina se determinó que 53% de las mujeres reportaron que, durante la pandemia, se había incrementado el tiempo dedicado a la asistencia educativa de los hijos en edad escolar, comparado con solo un 42% de los hombres que estaban en la misma situación. Similares diferencias se observaron en el aumento del trabajo doméstico no remunerado (34% versus 24%), del cuidado infantil (53% versus 42%) y del cuidado de personas mayores (21% versus 18%) (Banco Mundial y PNUD, 2022b).

Por otro lado, parece que la pandemia también tuvo efectos heterogéneos según la edad, pues las y los jóvenes de 15 a 24 años fueron los más afectados por una reducción en el empleo. A pesar de que para el 2022 la tasa de desocupación en este grupo etario al parecer ya se había recuperado hasta niveles prepandémicos –e incluso se había reducido–, esta pasó del 18,3% en el 2019 al 22,6% durante el primer año del COVID-19 (OIT, 2020; 2022), un nivel históricamente alto. Es decir, tras la erupción de la crisis sanitaria, aproximadamente uno de cada cuatro jóvenes de la región se encontraba sin empleo en un momento determinado (OIT, 2020). Este impacto, además, fue más alto entre los jóvenes con menor nivel educativo (OIT, 2021).

Los efectos de la pandemia en el empleo juvenil son particularmente preocupantes a largo plazo, pues –como la literatura señala– ingresar al mercado laboral durante periodos de recesión conllevaría, a la larga, a trabajos con menores ingresos y menos seguridad social (Acevedo et al., 2021).

Finalmente, la pandemia también ha impactado en la formalidad del empleo en América Latina, aunque de manera heterogénea. Si bien a inicios del 2020 la tasa de empleo informal se redujo más que la de empleo formal, esto se debió a que las medidas de inmovilización y confinamiento perjudicaron el desarrollo de la actividad informal por cuenta propia, dado que esta suele ser presencial (Acevedo et al., 2021; OIT, 2020). Adicionalmente, varias de las medidas tomadas para preservar el empleo formal –como suspensiones temporales, subsidios a las planillas o migración al teletrabajo– no fueron aplicables al empleo informal, lo que resultó en la pérdida de este (OIT, 2020).

Pasado este periodo inicial, desde mediados del 2020 se observa que la recuperación del empleo en la región ha estado liderada principalmente por el empleo informal. De esta manera, las ocupaciones informales dan cuenta “de entre el 40 y 80 por ciento del aumento neto de trabajo entre el tercer trimestre de 2020 y el tercer trimestre de 2022” (OIT, 2022). En este panorama, mientras que algunos países han recuperado el nivel de empleo formal prepandémico, otros exhiben tasas de informalidad similares o incluso mayores que las del cuarto trimestre del 2019. Este último es el caso de Bolivia, el Ecuador, el Perú y República Dominicana (OIT, 2022).

2. POLÍTICAS LABORALES ANTE EL COVID-19 EN AMÉRICA LATINA

Los Gobiernos de la región reaccionaron de diversas formas para tratar de asegurar que el mercado laboral sufriera las menores distorsiones posibles a raíz de la pandemia. Al inicio de la crisis, una de las principales medidas fue la introducción de políticas de sostenimiento de la fuerza laboral para preservar el empleo formal ya existente. Al impedir que se produzca una discontinuidad en el empleo, se evita que se pierdan algunas habilidades específicas para el trabajo, y también incurrir en futuros costos tanto para el empleador como para el empleado (CEPAL y OIT, 2021a).

En esa línea, una política recurrente entre varios países de la región fue la de otorgar un subsidio a la nómina salarial y algunas exoneraciones en el pago de las contribuciones sociales. De esta manera, por ejemplo, la Argentina aplicó subsidios a la nómina salarial, postergando o reduciendo hasta 95% el pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), y cubrió parcialmente el pago de salarios en empresas privadas (Latindadd, 2022).

En forma adicional, se utilizaron herramientas que usualmente buscan aliviar la situación de los trabajadores durante el desempleo, pero que –a raíz de la pandemia– fueron adaptadas para ser aplicadas a trabajadores cuyos ingresos se habían reducido, aunque sin llegar al desempleo (CEPAL y OIT, 2021a). De esta manera, se permitió que trabajadores cuyo contrato laboral había sido suspendido, o que trabajaban menos horas, pudieran acceder a estos instrumentos –por

ejemplo, seguro de desempleo—, ya que se entendía que su situación era temporal y podrían volver al pleno empleo en el mediano plazo (Komatsuzaki et al., 2020; CEPAL y OIT, 2021a).

En varios casos, estos subsidios e instrumentos de protección contra el desempleo respondían a los mecanismos de suspensión total o a la reducción temporal de la jornada laboral que implementaron muchas empresas como una alternativa al despido (OIT, 2022).

A partir del 2021, los países de la región empezaron a transitar hacia una fase de recuperación. Esto conllevó a que sus políticas laborales no solo se enfocaran en la preservación del empleo, sino también en la creación de nuevos puestos de trabajo y la reincorporación al mercado laboral de las personas desempleadas.

Una de estas medidas fue la de otorgar subsidios a la contratación. Estuvo dirigida a empresas del sector privado que contrataran nuevos trabajadores y, en algunos casos, también a empresas que hubieran reincorporado a trabajadores cuya relación laboral estaba previamente suspendida (CEPAL y OIT, 2021a).

En países como la Argentina, Chile, el Perú, Colombia y el Uruguay se otorgaron estos beneficios diferenciados en caso de que las personas contratadas fueran jóvenes. Adicionalmente, en la Argentina, Chile y el Uruguay se observa una incorporación de un componente de género en estos subsidios diferenciados: estos fueron mayores cuando se contrataba a mujeres, con especial énfasis para la Argentina, donde también se tomó en consideración a las personas transgénero. Los montos de cobertura iban desde un 25% del salario mínimo legal para nuevos trabajadores jóvenes en Colombia hasta una cobertura del 90% del salario de un nuevo trabajador joven por 12 meses en la Argentina. Todas estas medidas, al igual que las políticas de sostenimiento de la relación laboral, se enfocaron en el sector formal de la economía (CEPAL y OIT, 2021a).

Asimismo, algunos países implementaron programas públicos de empleo temporal o, en algunos casos, ampliaron los que ya existían antes de la pandemia. Estas intervenciones se dirigieron principalmente a poblaciones vulnerables y, en muchas ocasiones, se centraron en el sector construcción. Este tipo de programas fueron particularmente importantes en el Perú, en donde el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) ha venido ejecutando su programa de empleo temporal para la inclusión de personas en condición de discapacidad, en condición de pobreza, víctimas de la violencia de género, entre otras (OIT, 2022).

Asimismo, en la región se hicieron esfuerzos para diseñar capacitaciones que buscaran desarrollar la empleabilidad de las personas (Migues, 2022). Un ejemplo de las políticas de capacitación que se aplicaron en algunos países fue ofrecer a las personas jóvenes que asistieran a talleres y seminarios destinados a fortalecer sus competencias, mientras recibían una subvención mensual y un seguro médico. Estas capacitaciones no solo sirvieron para que los beneficiarios desarrollen habilidades técnicas, sino para que ejerciten sus habilidades blandas y expandan sus redes de contacto con el fin de abrirse a mayores oportunidades (OIT, 2022).

Por otro lado, la región también implementó medidas dirigidas a trabajadores independientes o autoempleados. Así, se facilitó su acceso al crédito y se buscó promover el emprendimiento en sectores específicos de la economía, algunos con predominancia femenina (OIT, 2022). Por ejemplo, Costa Rica destinó 500 000 dólares para financiar 60 iniciativas turísticas de mujeres rurales, mientras que la Argentina apoyó a pymes, monotributistas y autónomos subsidiando tasas de préstamos productivos y de capital de trabajo (Latindadd, 2022).

Similarmente, para apuntalar estos emprendimientos se buscó apoyar la comercialización de estos nuevos productos. Varios países

de la región diseñaron plataformas de comercio electrónico para el fortalecimiento del mercado de emprendedores. Resaltando la importancia de romper las barreras de género, países como Costa Rica crearon campañas de sensibilización que promovían la contratación de mujeres en sectores predominantemente masculinos, como el de la construcción (OIT, 2022). Adicionalmente, se implementaron medidas destinadas a incentivar el espíritu emprendedor de las personas vía capacitaciones en las que se les enseñó a utilizar las plataformas digitales para hacer crecer un negocio (OIT, 2022).

Un último conjunto de políticas apuntó a regularizar el teletrabajo. Con la llegada de la pandemia y las medidas de restricción que la acompañaron, la región experimentó un auge en la promulgación de leyes que regulan el teletrabajo (Kaplan et al., 2022). De esta manera, se buscaba que la implementación de esta modalidad de empleo viniera acompañada por el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores. Por una parte, se contempló la forma de remunerar equitativamente el trabajo remoto y el trabajo presencial. Asimismo, se vio necesario estipular el derecho a la desconexión. Del mismo modo, la regulación planteó flexibilidad para los trabajadores con responsabilidades en el hogar, con el fin de evitar que se vieran obligados a escoger entre trabajar o realizar las tareas de cuidado doméstico (OIT, 2022).

3. EVALUACIONES DE LAS INTERVENCIONES LABORALES DURANTE EL COVID-19 EN AMÉRICA LATINA

En esta sección se presentan los estudios de evaluación de cuatro intervenciones de América Latina que buscaron abordar los problemas laborales surgidos durante la pandemia. Como se ha dicho, lo presentado aquí se deriva de las evaluaciones realizadas en el marco del proyecto Building Back Better: Using a Disruptive Crisis to Achieve Sustainable and Gender Inclusive Improvements in Labor Markets and Social Protection, implementado por GRADE con apoyo del IDRC.

Se evaluaron cuatro intervenciones: (i) un programa de capacitación virtual con enfoque de género dirigido a fortalecer emprendimientos, en la Argentina; (ii) uno de subsidio del empleo juvenil, en el Ecuador; (iii) uno de intermediación laboral, en Colombia; (iv) y uno de capacitación de habilidades digitales y blandas para mejorar la empleabilidad, dirigido a los participantes del programa de empleo temporal en el Perú.

En la tabla 1 se presenta un resumen de las características más destacadas de las intervenciones, la metodología utilizada para evaluarlas, los principales obstáculos de implementación de las iniciativas y los hallazgos más importantes de su evaluación. Luego de ello, se describen los estudios por cada país.

Tabla 1
Características de las intervenciones y sus evaluaciones por país

País	Argentina (Mera et al., 2023)	Colombia (Martínez et al., 2023)	Ecuador (FARO, 2023)	Perú (Alcázar y Huerta, 2023)
Intervención	Cursos de capacitación para emprendedores en Buenos Aires.	Intermediación laboral de una agencia de empleo en Bogotá.	Subsidio tributario al empleo juvenil en Quito.	Capacitación virtual en habilidades blandas y digitales dirigida a beneficiarios del programa de empleo temporal en Lima
Objetivo de la intervención	Potenciar el empleo de emprendedores/as en el territorio y cerrar las brechas de género.	Facilitar el encuentro entre oferta y demanda laboral, el mejoramiento de las condiciones de empleabilidad, y la mitigación de las barreras para el acceso y la permanencia en un empleo formal.	Fomentar la inserción laboral de las y los jóvenes, priorizando el acceso a su primer empleo.	Lograr una mayor y mejor inserción laboral de las y los participantes mediante la mejora de sus competencias laborales.
Entidad evaluadora	CIPPEC	CoreWoman	Grupo Faro	GRADE
Contraparte ejecutora	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: Dirección General de Empleadores, Corporación BA Sur y Secretaría de Igualdad de Género.	Corporación Minuto de Dios (COMD), organización prestadora de la Unidad del Servicio Público de Empleo.	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

► País	Argentina (Mera et al., 2023)	Colombia (Martínez et al., 2023)	Ecuador (FARO, 2023)	Perú (Alcázar y Huerta, 2023)
Descripción de la intervención	Tres programas de capacitación, cada uno dirigido a diferente público objetivo: Ideación, para personas con voluntad de iniciar un emprendimiento; Desarrollo Emprendedor, para personas con un proyecto de emprendimiento; y Fortalecimiento Emprendedor, para personas con un emprendimiento de más de cuatro años. Modalidad virtual sincrónica con seis encuentros semanales de tres horas cada uno.	Actividades integradas en una ruta de empleabilidad: (i) registro de oferentes o buscadores de empleo, potenciales empleadores y sus vacantes; (ii) orientación ocupacional tanto a oferentes o buscadores como a potenciales empleadores, y (iii) preselección de perfiles y remisión de perfiles.	Estímulos tributarios –reducción en el pago de impuesto sobre activos fijos– y no tributarios –participación preferencial en ferias de empleo, capacitaciones, mejora de redes comerciales, etc.– para empresas que contrataban jóvenes. Capacitación en competencia laboral a jóvenes y servicio de bolsa de empleo.	Capacitaciones laborales virtuales en tres áreas: - Habilidades socioemocionales - Habilidades digitales - Habilidades para la búsqueda de trabajo (elaboración de CV, preparación para una entrevista, uso de portales de búsqueda de empleo) Para incentivar la adopción de las capacitaciones, se otorgó 100 soles como incentivo, en tres armadas.
Población objetivo	Personas mayores de 18 años de edad, de cualquier nivel educativo y de ingresos, que cuenten con un emprendimiento en curso o en proyecto y cumplan al menos uno de estos tres requisitos: vivir, trabajar o estudiar dentro del territorio de la Ciudad de Buenos Aires.	Buscadores de empleo. El marco muestral consistió en 1 592 buscadores de empleo (autoselección), 98% de ellos de Bogotá.	Jóvenes entre 18 y 29 años del Distrito Metropolitano de Quito.	Mujeres y varones desempleados, de 18 a 59 años de edad, de seis distritos: Ate, San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador, Santa Anita y Comas.

País	Argentina (Mera et al., 2023)	Colombia (Martínez et al., 2023)	Ecuador (FARO, 2023)	Perú (Alcázar y Huerta, 2023)
Enfoque de la evaluación	Evaluación de impacto con PSM + evaluación antes y después de la intervención.	Evaluación de impacto con PSM.	Observacional mixto: entrevistas semiestructuradas y estadísticos descriptivos.	Evaluación de impacto con un RCT enfocado en mujeres, que incluye un componente cualitativo.
Obstáculos al implementar la intervención	<ul style="list-style-type: none"> - Alta deserción de participantes. - Alta heterogeneidad de los grupos y de las necesidades de capacitación. - Retos para transversalizar el enfoque de género. 	<ul style="list-style-type: none"> - Durante el 2020, el COVID-19 impactó negativamente en la capacidad de la agencia evaluada para realizar colocaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - El subsidio otorgado a las empresas con el fin de que contraten a jóvenes representa un porcentaje marginal del sueldo y los salarios que estas ofrecen. Por tanto, no parece constituir un incentivo significativo para que las empresas contraten a más jóvenes. - Existe un desconocimiento generalizado acerca del programa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las participantes enfrentaban obstáculos para la asistencia a las sesiones, tales como la falta de equipo y de acceso a internet.
Principales resultados de la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> - Impactos del programa en aspectos de: <ul style="list-style-type: none"> - Formalidad: Aumento en el pago de impuestos, empleos formales y registración. - Productividad: Incremento en el uso de presupuestos escritos 	<ul style="list-style-type: none"> - Un buscador de empleo que participa en las tres actividades de orientación incrementa su probabilidad de ser colocado, en comparación con alguien de perfil similar que no haya participado en estas actividades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aunque no suelen estar al tanto de que forman parte del programa, los jóvenes beneficiarios muestran alta satisfacción acerca de su situación laboral. - No se observaron mejoras en 	<ul style="list-style-type: none"> - Las capacitaciones laborales: <ul style="list-style-type: none"> (i) Incrementaron la probabilidad de que una mujer encontrara trabajo. (ii) Aumentaron la probabilidad de que las mujeres contaran con

► País	Argentina (Mera et al., 2023)	Colombia (Martínez et al., 2023)	Ecuador (FARO, 2023)	Perú (Alcázar y Huerta, 2023)
	y publicidad, y aumento de personal.	- Al analizar las heterogeneidades, solo se encontró impacto en las mujeres, quienes aumentaron sus probabilidades de colocación tras participar en al menos dos actividades de intermediación.	los indicadores de desempleo, subempleo o empleo decente de jóvenes en Quito durante la implementación del programa. Es decir, no hay indicios de que el programa haya surtido efectos.	mayores ingresos. (iii) No tuvieron impacto en los niveles de empoderamiento o bienestar femenino (esto, probablemente, debido a que la capacitación no aplicó un enfoque de género).

3.1. Argentina

Contexto y diseño de la intervención

Antes de la pandemia, la Argentina ya enfrentaba una difícil situación económica y laboral, así como una rampante crisis inflacionaria, con una tasa de inflación de casi 50% en el 2019 (OCDE, 2019; Banco Mundial, 2018). Desde el inicio de la crisis sanitaria, esta cifra solo ha empeorado; para el 2021, se registraba una inflación de 54,2% (Banco Mundial, s. f.).

De la misma manera, la llegada del COVID-19 y las medidas para enfrentarlo tuvieron un fuerte impacto en el crecimiento económico y en el mercado laboral de todo el país. Se estima que el PIB argentino se contrajo 9,9% durante el 2020 y 2% durante el 2019 (CEPAL, 2022b). Y en cuanto al impacto en el empleo, la desocupación a nivel nacional pasó de 9,8% en el 2019 a 11,6% en el 2020 en promedio, mientras que la tasa de ocupación descendió de 53,3% a 48,6% en promedio durante este mismo periodo (CEPAL y OIT, 2021b).

En este contexto, a mediados del 2020, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) desarrolló el programa “Puesta en marcha de la ciudad”, con el fin de promover la recuperación económica de su territorio. En el marco de esta estrategia, y con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Económico y Producción, el GCBA y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) diseñaron e implementaron cursos de capacitación con el objetivo de potenciar el empleo de emprendedores/as en su territorio.

Además, otro objetivo central de estos cursos fue contribuir a cerrar las brechas de género en el mercado laboral. En la Argentina, en comparación con los hombres, las mujeres suelen presentar una menor tasa de participación laboral, un menor nivel de empleo y

una mayor tasa de desocupación e informalidad (Díaz Langou et al., 2019). Esta situación se explica por la feminización de las tareas del hogar y de cuidado, que se convierten en una barrera para la inserción laboral de las mujeres y perjudican sus trayectorias profesionales (Díaz Langou et al., 2019).

Considerando lo anterior, se diseñaron tres cursos, cada uno dirigido a un público objetivo diferente. El primero estaba destinado a las personas que carecían de un negocio en curso, pero explicitaban la voluntad de iniciar uno; el segundo, a las que contaban con un proyecto con viabilidad mínima; y el tercero, a las que tenían un emprendimiento consolidado. Estos cursos se implementaron en dos cohortes: la primera, en marzo del 2020; y la segunda, en agosto del mismo año. La tabla 2 describe en detalle las características de cada uno de los cursos.

Tabla 2
Descripción de los cursos

	Ideación	Desarrollo Emprendedor	Fortalecimiento Emprendedor
Nivel y contenidos	Curso de nivel introductorio que impartía los siguientes contenidos:	Curso de nivel inicial que impartía los siguientes contenidos:	Curso de nivel superior que impartía los siguientes contenidos:
	1. Perfil emprendedor 2. Generación de ideas 3. Design Thinking 4. Propuesta de valor 5. Segmentación de público	1. Perfil emprendedor 2. Mapa de ruta 3. Design Thinking 4. Propuesta de valor 5. Introducción a Canvas	1. Autoconocimiento y modelos mentales 2. Análisis FODA 3. Herramientas de evaluación



	Ideación	Desarrollo Emprendedor	Fortalecimiento Emprendedor
	6. Mapa de empatía y de valor 7. Herramientas de relevo de información y evaluación 8. Costos fijos y variables 9. Precios y ventas 10. Modelo de negocios 11. Comunicación del proyecto	6. Modelo de negocio 7. Precios, punto de equilibrio y competencia 8. Herramientas de planificación y evaluación de proyectos 9. Comunicación del proyecto 10. <i>Marketing</i> digital	4. Precios y punto de equilibrio 5. Identidad de marca: posicionamiento 6. <i>Marketing</i> digital 7. Modelo Canvas 8. Liderazgo y gestión de equipos 9. Comunicación del proyecto
Población objetivo	Personas mayores de 18 años de edad con cualquier nivel educativo y de ingresos, que contaran con un emprendimiento en curso o en proyecto, y cumplieran al menos uno de estos tres requisitos: vivir, trabajar o estudiar dentro del territorio de la Ciudad de Buenos Aires.		
	Personas con voluntad para iniciar un emprendimiento, pero sin un proyecto en curso.	Personas que contaban con un proyecto en etapa de viabilidad mínima.	Personas que contaban con un emprendimiento en funcionamiento por más de cuatro años.
Modalidad	Virtual sincrónica. Siete encuentros semanales de tres horas cada uno.	Virtual sincrónica. Seis encuentros semanales de tres horas cada uno.	

Fuente: Adaptado de Mera et al. (2023).

Para la aplicación y transversalización de la perspectiva de género en los cursos, se elaboró una guía para capacitadoras que detallaba las principales barreras en el mercado laboral experimentadas por las mujeres. Asimismo, se revisaron los contenidos de los cursos para evitar reproducir sesgos y estereotipos, y se incorporó contenido que apuntaba a cerrar la brecha de género. Adicionalmente, se contó con

la participación de la Secretaría para la Igualdad de Género, con el fin de incluir prioritariamente las cuestiones de género en los cursos.

Metodología de evaluación

El diseño y la implementación del estudio de evaluación estuvo a cargo de CIPPEC. Los detalles de este estudio se encuentran descritos exhaustivamente en Mera et al. (2023). A continuación, se presenta un breve resumen de su metodología.

El equipo de CIPPEC inicialmente planteó evaluar los cursos utilizando una metodología experimental de prueba controlada aleatorizada (RCT por sus siglas en inglés). No obstante, durante la implementación de los cursos se produjo una gran deserción de los participantes, por lo que se obtuvo una muestra final muy baja y se generó el riesgo de que se presentaran sesgos no observables –por ejemplo, perfil particular de los desertores–. Esto, a su vez, determinó que la comparación de medias entre grupos no fuera eficaz para captar resultados significativos y que los resultados desagregados por tipo de cursos perdieran poder estadístico.

Para enfrentar estos problemas, en vez de un RCT, los investigadores finalmente aplicaron el método de *propensity score matching* (PSM). En este método cuasiexperimental se conforma un grupo de control artificial emparejando las unidades de tratamiento con unidades no tratadas de características similares. Utilizando esta estrategia, el estudio realizó una agregación de los participantes y conformó un solo grupo de tratamiento y un solo grupo de control, por lo que no se evaluó –finalmente– el efecto diferenciado de los cursos según su tipo.

El reclutamiento de participantes se realizó mediante una convocatoria enviada por redes sociales y correos electrónicos. Los postulantes debían llenar un formulario que indagaba acerca de su situación

socioeconómica y sus emprendimientos. Debido a que el número de cupos era muy inferior que el de postulantes, se decidió otorgar estos cupos de manera aleatoria entre las personas que cumplían con los requisitos mínimos. Asimismo, se asignó aleatoriamente a 1460 personas al grupo de tratamiento y a 1009 al grupo de control, pero, debido al alto nivel de deserción y a la baja tasa de respuesta a las encuestas, la muestra final de participantes se redujo a 188 en el grupo experimental y a 68 en el grupo de control.

Para analizar el efecto de los cursos, CIPPEC diseñó una encuesta autoadministrada que se aplicaría antes del inicio del curso y cuatro meses después de su culminación. Este cuestionario estaba organizado en dos secciones: en la primera, los participantes autoevaluaban su conocimiento/percepciones acerca de la temática de los cursos; la segunda exploraba la situación de sus emprendimientos en términos de ventas, número de empleados y gestión de proyectos (resguardando la información sensible).

Sobre esta base, la evaluación buscaba medir los efectos de los cursos en cuatro niveles: supervivencia, formalización, productividad e inclusión. La tabla 3 presenta las variables que conforman cada grupo. Cabe resaltar que con las variables de nivel de inclusión se buscaba medir el impacto del proyecto en el empoderamiento de las mujeres. Específicamente, establecer si el crecimiento de las emprendedoras conllevaba a un mayor empoderamiento en el hogar y la sociedad. Para ello, se consultó a las participantes sobre cuatro aspectos de sus vidas: administración del dinero propio, toma de decisiones de compras pequeñas y grandes en el hogar, carga en las tareas domésticas e involucramiento en la vida social.

Adicionalmente, los investigadores compararon la situación del grupo de tratamiento antes y después de recibir las capacitaciones. Para lograrlo, se compararon los datos de la encuesta aplicada antes de los cursos con la administrada cuatro meses después de su culminación.

Por otro lado, además del método cuantitativo, el estudio aplicó entrevistas semiestructuradas a actores relevantes como capacitadoras, funcionarios del Gobierno involucrados y participantes de los cursos. Estas entrevistas, realizadas bajo la condición de anonimato, exploraron de manera general la perspectiva de cada entrevistado acerca del diseño de las capacitaciones, su implementación y las mejoras que se podrían hacer en el futuro.

Resultados de la evaluación

A pesar de los problemas de atrición del experimento, tras realizar el PSM, los grupos de control y de tratamiento quedaron balanceados en casi todas sus características, de tal modo que fue posible realizar inferencias a partir de la comparación (Mera et al., 2023). Cabe mencionar, no obstante, que los autores también incluyeron en el grupo de tratamiento final a los participantes que no completaron totalmente los cursos, por lo cual lo que se mide es *la intención de tratar* (ITT) y no el tratamiento *per se*.

La tabla 3 muestra los resultados del análisis del impacto de la intervención tanto en el nivel total como por género. Es importante resaltar que el 80% de las respuestas corresponden a mujeres, por lo que los resultados están sesgados por género.

Como se observa en la tabla 3, el impacto en supervivencia solo resultó significativo entre los varones, a pesar del bajo número de participantes de este sexo. Este dato parece indicar que, en esta población, los emprendimientos se mantuvieron o se crearon en mayor medida gracias a las capacitaciones. Los autores interpretan el dato como indicador del alto compromiso de los varones que se inscribieron en los cursos.

Por otro lado, los cursos parecen haber tenido un impacto positivo en el nivel de formalidad. Esto se evidencia en un aumento del 21% en la cantidad de emprendimientos registrados, del 13% en la de aquellos que declaran pagar impuestos y del 2% en el número de empleados formales contratados. No obstante, al desagregarse por género, se observa que, en el caso de las participantes mujeres, tras llevar el curso aumenta en 7% la probabilidad de que contraten trabajadores informales, y en 25% la de que registren sus emprendimientos. Los varones, por su parte, tras llevar el curso presentan un aumento del 39% en sus ingresos declarados, lo cual, nuevamente, es un dato que resalta mucho, considerando el tamaño de la muestra de esta población.

Tabla 3
Impacto de los cursos en variables seleccionadas
por género y total (N = 256)

Variables	Total		Varones		Mujeres	
	Coef.	Desv. Est.	Coef.	Desv. Est.	Coef.	Desv. Est.
Supervivencia						
Antigüedad del emprendimiento	0,04	0,25	1,03	0,31 ***	0,34	0,28
Formalidad*						
Empleados informales	0,03	0,03	0,00	0,06	0,07	0,04 **
Empleados monotributistas	0,06	0,04	0,17	0,20	0,06	0,06
Empleados formales	0,02	0,01 *	0,06	0,04	0,01	0,01
Paga impuestos	0,13	0,06 **	0,06	0,21	0,04	0,08
El emprendimiento está registrado	0,21	0,10 **	0,05	0,28	0,25	0,15 *
Porcentaje de ingresos registrados	0,04	0,18	0,39	0,14 ***	0,06	0,15
Productividad						
Cuenta con presupuestos escritos	0,15	0,06 **	0,08	0,20	0,15	0,07 **
Realiza una estrategia de publicidad	0,14	0,08 *	0,19	0,12 *	0,15	0,10

Variables	Total		Varones		Mujeres	
	Coef.	Desv. Est.	Coef.	Desv. Est.	Coef.	Desv. Est.
Personas que trabajan en el emprendimiento	0,34	0,30 **	0,82	0,46 *	0,13	0,37 *
Empleados sin sueldo	0,18	0,10 *	0,18	0,15	0,29	0,12 **
Empleados con sueldo	0,24	0,10 *	0,41	0,11 ***	0,30	0,12 **
Solicitó un préstamo o crédito para el emprendimiento	0,06	0,07	0,28	0,21	0,14	0,06 **
Inclusión						
Se encarga de tareas domésticas	0,08	0,05 *	0,03	0,20	0,11	0,04 ***
Tiene dinero propio	0,009	0,07	0,06	0,09	0,04	0,08
Decide compras pequeñas	0,14	0,08 *	0,03	0,21	0,16	0,10
Decide compras grandes	0,05	0,08	0,03	0,20	0,04	0,10
Estuvo más involucrado en las decisiones económicas del hogar	0,08	0,09	0,22	0,25	0,02	0,09
Estuvo más involucrado en la vida social	0,09	0,08	0,33	0,23	0,08	0,11

* $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

Fuente: Mera et al. (2023).

Como se observa en la tabla 3, el análisis también sugiere un impacto positivo y significativo en la dimensión de productividad. Específicamente, las personas que participaron en los cursos incrementaron en 15% el uso de presupuestos escritos y en 14% el de estrategias de publicidad, temas que fueron impulsados durante las clases. Al realizar el corte por género, se observa que las mujeres –al parecer– aumentaron significativamente el uso de la primera estrategia; mientras que los hombres, el de la segunda. Asimismo, en general se observa un efecto positivo y significativo del número de trabajadores de los emprendimientos, especialmente entre los varones, grupo en el que se registra un aumento del 82% de trabajadores.

En cuanto al número de participantes que solicitaron un préstamo o crédito, se observa que el curso tuvo un impacto en esta variable

para el caso de las mujeres, con un aumento de 14%. Los investigadores destacan que este incremento fue posible gracias a que los capacitadores enfatizaron en la búsqueda de oportunidades de financiamiento; y potencialmente también porque el Banco de la Ciudad implementó una línea de créditos dirigida a mujeres emprendedoras, con facilidades referidas a tasas y capacitaciones.

Finalmente, en la dimensión de inclusión no se observaron cambios estadísticamente significativos en la mayoría de las variables. La excepción fue un aumento en dos indicadores: la carga de tareas domésticas y la decisión de realizar pequeñas compras en el hogar. No obstante, al desagregar por género, la significancia del primer indicador solo se mantiene en las mujeres, mientras que la del segundo indicador desaparece. En línea con lo señalado por los autores, esto quizás se deba al bajo número de observaciones de la encuesta.

Por otro lado, los investigadores analizaron también el antes y después de las personas que llevaron los cursos, y encontraron un incremento positivo y significativo de los participantes en al menos ocho conceptos abordados en las capacitaciones (tabla 4).

Tabla 4
Comparación entre el antes y el después de los participantes
en el grupo de tratamiento

¿Cómo evalúas tus conocimientos sobre...	Previo	Seis meses después	Variación	Desv. Est.
Análisis FODA	2,250	2,736	21,6%	(1,34)**
Modelo de negocio Canvas	2,250	2,507	11,4%	(1,17)**
Liderazgo	2,471	2,764	11,8%	(1,36)**
Marketing digital	2,264	2,507	10,7%	(1,13)**
Planificación y evaluación	2,429	2,657	9,4%	(1,23)**
Análisis de costos y beneficios	2,457	2,6771	8,7%	(1,22)** ▶

¿Cómo evalúas tus conocimientos sobre...	Previo	Seis meses después	Variación	Desv. Est.
Estrategias de comunicación	2,321	2,550	9,8%	(1,32)**
Administración financiera	2,143	2,314	8,0%	(1,05)*
Diseño de estrategias	2,121	2,257	6,4%	(1,09)
Fuentes de financiamiento	1,900	2,021	6,4%	(1,10)
Identidad de la marca	2,600	2,686	3,3%	(1,22)
Análisis del usuario	2,321	2,393	3,1%	(1,05)
Análisis de la competencia	2,286	2,357	3,1%	(1,08)
Tu perfil emprendedor	2,729	2,793	2,4%	(1,08)
Planificación de proyecto	2,564	2,600	1,4%	(0,95)
Comunicación de proyectos	2,357	2,393	1,5%	(1,09)
Diseño de proyectos	2,543	2,529	0,6%	(1,06)
Gestión de equipos	2,543	2,557	0,6%	(1,15)
Evaluación de proyectos	2,379	2,371	0,3%	(1,08)

* $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

Fuente: Mera et al. (2023).

Entre estos resultados, resalta el incremento de la autopercepción del conocimiento del análisis FODA, con una variación de 21,6% en la mediana de la escala. Luego le siguen el modelo de negocios Canvas, con un incremento del 11,4%; liderazgo, con 11,8%; y *marketing* digital, con 10,7%. Después se ubican los conceptos de planificación y evaluación, análisis de costos y beneficios, estrategias de comunicación y administración financiera. Los investigadores resaltan que fueron precisamente estos conceptos los que más se desarrollaron en los cursos.

A pesar de los obstáculos de atrición, los investigadores pudieron realizar este análisis de impacto de los cursos, que provee evidencia del impacto positivo de este programa, sobre todo en los niveles de formalidad y productividad de los emprendedores participantes. Adicionalmente, tras analizar la probabilidad de terminar el curso según diferentes variables, los autores resaltan que (i) este tipo de programas

son mejor aprovechados por personas que cuentan con un emprendimiento relativamente consolidado; y (ii) que el hecho de estar a cargo de un mayor número de hijos o familiares afecta la participación de las personas en cursos como estos.

3.2. Colombia

Contexto y diseño de la intervención

La economía colombiana también se vio fuertemente afectada por la pandemia y las medidas del Gobierno para controlarla. Mientras que el PIB del país creció 3,3% durante el 2019, se contrajo en 6,8% durante el 2020, año de inicio de la crisis sanitaria (CEPAL, 2021). De manera similar, la crisis también afectó al mercado laboral. Según los datos de CEPAL (s. f.), el desempleo nacional llegó a 9,9% en el 2019 y se elevó a 15,1% para el 2020.

Como en otros países, la crisis sanitaria afectó más a las mujeres que a los hombres. Mientras que el desempleo entre estos últimos se elevó 5,6 puntos porcentuales del 2019 al 2020, para ellas el incremento fue de 9,1 puntos porcentuales (OIT y ONU Mujeres, 2021). El impacto entre las mujeres fue incluso más agudo en la ciudad de Bogotá, en donde la tasa de desempleo femenina pasó de 13,7% en el 2019 a 22,8% en el 2020 (DANE, 2019; DANE, 2020).

En este contexto de crisis, CoreWoman evaluó el impacto que tuvo la participación en actividades de intermediación laboral ofrecidas por una agencia de empleo –específicamente de orientación ocupacional– en el número de beneficiarios que lograron colocarse en puestos laborales, así como los efectos heterogéneos de este servicio según sexo.

En Colombia, las agencias de empleo –públicas y privadas– se encuentran a cargo de la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo (UASPE) del Ministerio de Trabajo, y conforman la red de prestadores del Servicio Público de Empleo del país. Entre sus roles se encuentra brindar el servicio de gestión y colocación de empleo a través de la facilitación del encuentro entre la oferta y la demanda laboral. Para ello, estas agencias implementan una ruta de empleabilidad constituida por tres actividades principales: el registro de personas que buscan empleo y de empleadores, la orientación a los buscadores de empleo y a los empleadores, y –finalmente– la preselección de perfiles y su remisión a las vacantes disponibles. La tabla 5 describe detalladamente estas actividades.

Tabla 5
Actividades de la ruta de empleabilidad

Actividad	Contenidos y características
Registro	<p>Para oferentes o personas buscadoras de empleo, se realiza el registro de la hoja de vida. Para demandantes o empleadores, se registran sus vacantes.</p> <p>En el primer caso, el registro de la hoja de vida pueden realizarlo las personas buscadoras de empleo sea virtualmente de forma autónoma o presencialmente en la agencia de empleo. Así, ellas pueden ser contactadas y recibir información sobre las vacantes vigentes y las diferentes actividades de gestión de empleo en las que se les invita a participar de forma voluntaria.</p> <p>En el segundo caso, las agencias de empleo cuentan con equipos de gestión empresarial encargados de mantener la relación con las empresas para la publicación de sus vacantes.</p>
Orientación ocupacional	<p>Dirigida a oferentes o personas buscadoras de empleo y empleadores. Cada oferente recibe una invitación para participar en las siguientes actividades de orientación ocupacional –en las que tiene derecho a elegir si desea participar o no–:</p> <p><i>Entrevistas de orientación laboral:</i> Proveen orientación personalizada para estructurar mejor la hoja de vida virtual de las personas buscadoras de empleo. ►</p>

▶ Actividad	Contenidos y características
Preselección de perfiles y remisión a las vacantes	<p><i>Talleres de competencias transversales:</i> Proveen conocimientos para fortalecer las competencias socioemocionales, tales como comunicación efectiva, liderazgo y asertividad; de esta manera, se facilita la gestión de las emociones en el lugar de trabajo. También se abordan conocimientos prácticos sobre leyes laborales y de contratación,</p> <p><i>Talleres para la búsqueda de empleo:</i> Se materializa parcialmente el encuentro entre las personas que buscan empleo y las que lo demandan. Esta actividad se realiza por solicitud directa de la empresa, generalmente cuando dispone de un alto volumen de vacantes.</p>
	<p>Es importante resaltar que las personas buscadoras de empleo, de acuerdo con su criterio, también pueden postular a las vacantes que se ajusten a su perfil. La preselección de perfiles y la remisión a las vacantes son interdependientes, y ocurren de manera simultánea. Una vez que la agencia de empleo realiza la búsqueda entre los perfiles que se ajusten a los requerimientos del empleador, esta toma la decisión, convoca a las personas buscadoras de empleo y les informa los siguientes pasos del proceso de reclutamiento.</p> <p>La preselección de perfiles y la remisión a las vacantes son las actividades que materializan el encuentro entre la oferta y la demanda. El <i>matching</i> entre un oferente y una vacante que termina en una contratación formal se conoce como “colocación”. Este nombre indica que la oferta publicada ha sido ocupada y una persona ha encontrado un empleo formal.</p>

Fuente: Adaptado de Martínez et al. (2023).

Para fines de este estudio, los autores abordaron el caso de la agencia de empleo COMD, ubicada en la ciudad de Bogotá. En esta agencia, el servicio de entrevistas de orientación laboral ha sido la actividad con mayor demanda en la ruta de empleo. Asimismo, durante la pandemia la agencia fortaleció el uso de herramientas digitales para facilitar la adaptación a la digitalización del mercado laboral (Martínez et al., 2023).

Finalmente, otro actor importante en esta intervención es el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE), plataforma

administrada por la UASPE. Está encargada de centralizar las transacciones relativas a la intermediación laboral entre personas que buscan empleo, empleadores y agencias de empleo a nivel nacional.

Metodología de evaluación

CoreWoman se encargó de evaluar esta intervención. Los detalles de la metodología que utilizó pueden encontrarse en Martínez et al. (2023). A continuación, se presenta un breve resumen de esta.

Al igual que en el caso argentino, este estudio utilizó la estrategia PSM, una metodología cuasiexperimental en la que se conforma un grupo de control artificial emparejando a las unidades de tratamiento con unidades no tratadas de características similares. En este caso, se utilizó esta técnica debido a que el tratamiento –actividades de intermediación laboral– no se asignó de manera aleatoria entre los beneficiarios de la ruta del empleo de la agencia de empleo COMD. Esto, a su vez, provocó que no se cuente con un grupo de tratamiento y de control que estuviesen balanceados en sus características y a partir de los cuales se puedan estimar los efectos de las actividades de intermediación laboral en la colocación de los beneficiarios. Por ejemplo, los autores encontraron que, en la muestra original, las personas que habían participado en las actividades de intermediación laboral contaban con menor educación superior, mayor edad –en el caso de las mujeres–, menor número de horas en certificaciones y menores competencias digitales.

Utilizando el PSM, los autores conformaron un grupo de control con beneficiarios que solo registraron su hoja de vida, y un grupo de tratamiento con beneficiarios que –además del registro de hoja de vida– participaron en una o más de las otras actividades de intermediación

(orientación ocupacional). Luego de comprobar el balance entre los grupos, los autores estimaron el efecto de estas actividades en la probabilidad de colocación de los beneficiarios.

Adicionalmente, los autores plantean que el modelo podría presentar un riesgo de endogeneidad por variable omitida. Así, argumentan que es posible que el grupo de tratamiento haya experimentado sistemáticamente condiciones de competencia más favorables que el grupo de control, como, por ejemplo, presentarse más veces a convocatorias.

Para abordar este problema, los autores realizan una prueba de robustez en la cual el objeto de análisis es un evento de postulación en vez de un beneficiario. Asimismo, estiman una variación del modelo general en la que se considera la probabilidad de colocar a los beneficiarios a partir de su participación en actividades de intermediación posteriores al cierre de la convocatoria (tratamiento ficticio). Según los autores, esto podría contribuir a corroborar la existencia de un sesgo de selección después del emparejamiento.

Por último, los autores exploran la existencia de heterogeneidades en el potencial impacto de la variable independiente. Para ello, realizan estimaciones según el sexo del participante.

Los datos utilizados para las estimaciones fueron suministrados por la agencia de empleo COMD y provienen de sus reportes del 1 de enero del 2017 al 1 de enero del 2022. Luego de la implementación del PSM, la muestra final de beneficiarios quedó constituida por 2452 personas. De ellas, 1029 conformaron el grupo de control, mientras que el grupo de tratamiento estuvo conformado por 1423 beneficiarios, que participaron en –al menos– una actividad de intermediación laboral. Asimismo, se efectuaron estimaciones adicionales según el nivel de intensidad del tratamiento; se realizaron análisis diferenciados con los beneficiarios que llevaron a cabo al menos dos actividades ($n = 549$) y al menos tres actividades ($n = 243$).

Resultados de la evaluación

Los hallazgos del modelo general muestran efectos positivos de las actividades de intermediación laboral (orientación ocupacional) en la colocación para los beneficiarios que participaron en un mínimo de tres actividades. Al analizar por sexo, se observa que los efectos son significativos solo para el caso de las mujeres, quienes aumentaron sus probabilidades de colocación en 6,7 puntos porcentuales si participaron en dos o más actividades, y en 12,8 puntos porcentuales si participaron en al menos tres actividades (ver tabla 6).

Tabla 6
Resultados del modelo general-personas que buscan empleo

Sexo	Número de actividades	Diferencia	P-valor	Límite bajo	Límite alto
Todos	Mínimo una actividad	0,001	0,974	-0,032	0,033
	Mínimo dos actividades	0,037	0,122	-0,010	0,083
	Mínimo tres actividades	0,0922*	0,018	0,016	0,169
Mujeres	Mínimo una actividad	-0,002	0,940	-0,041	0,038
	Mínimo dos actividades	0,0675*	0,032	0,006	0,130
	Mínimo tres actividades	0,128**	0,010	0,030	0,227
Hombres	Mínimo una actividad	0,004	0,884	-0,051	0,059
	Mínimo dos actividades	-0,017	0,596	-0,082	0,047
	Mínimo tres actividades	0,025	0,666	-0,090	0,140

*0,05, **0,01, ***0,001

Nota: Muestra total: 1272 personas. Grupo de control 1029 y grupo de tratamiento 243.

Fuente: Adaptado de Martínez et al. (2023).

Estos resultados se replican en gran medida al momento de hacer las estimaciones en el nivel de postulaciones en vez de en el nivel de beneficiarios. Según el análisis de los autores, también se encuentra un efecto positivo de la participación en actividades sobre la colocación,

con un impacto creciente con la intensidad de tratamiento. En este modelo también se encontró que el impacto se produce en el caso de las mujeres, pero no en el de los hombres. Así, este análisis arroja que participar en más de una actividad incrementa la probabilidad de colocación de las mujeres en 3,1 puntos porcentuales, mientras que participar en más de dos actividades aumenta esta probabilidad en 9 puntos porcentuales.

Asimismo, los autores reportan que la intermediación laboral después de la postulación probablemente no esté asociada con mayores probabilidades de éxito en las colocaciones. Esto descartaría en forma significativa la existencia de un sesgo de selección posemparejamiento.

3.3. Ecuador

Contexto y diseño de la intervención

El Ecuador fue uno de los países de la región más golpeados por la pandemia del COVID-19. En el 2020, presentó un exceso de muertes del 50%, y 48% de su población no pudo recibir la atención médica necesaria (CEPAL, 2022a). Este impacto se evidenció también en la contracción de la economía. Mientras que en el 2019 el país ya experimentaba un crecimiento nulo de la economía, en el 2020 la situación empeoró, con una contracción del PIB del 7,8% (CEPAL, 2022b).

El impacto de la crisis sanitaria se vio reflejado en el ámbito laboral. Así, la tasa de desocupación del país se elevó de 4,4% en el 2019 a 8,2% en el 2020 (CEPAL y OIT, 2021b). Entre los más afectados por este impacto estuvieron los jóvenes. La desocupación de este grupo aumentó drásticamente de 10,6% en promedio entre el primer y tercer trimestre del 2019 a 17,9% en promedio para el mismo periodo en el

2020 (OIT, 2020). En Quito, el desempleo de los jóvenes de 18 a 21 años alcanzó el 17% en el 2020 (FARO, 2023).

La intervención evaluada en este país se denomina Empleo Joven, está a cargo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y aborda, justamente, el problema del desempleo juvenil. Aunque el programa venía operando desde el 2014, la evaluación tuvo la oportunidad de analizar su funcionamiento en un contexto de crisis.

El principal objetivo del programa es fomentar la inserción laboral de los jóvenes priorizando el acceso a su primer empleo. La iniciativa contaba con dos componentes: (i) estímulos tributarios y no tributarios, y (ii) capacitaciones y desarrollo de competencias laborales.

Los estímulos tributarios consistieron en una reducción del impuesto del 1,5 por 1000 sobre los activos totales de las personas naturales o jurídicas. La aplicación de este beneficio dependía de dos factores: (i) el número de nuevas contrataciones de jóvenes –de 18 a 29 años– en relación de dependencia por al menos seis meses y (ii) el tamaño de la empresa, con una mayor reducción para las empresas más pequeñas. La tabla 7 presenta el porcentaje de reducción según estos dos factores.

Por otro lado, entre los estímulos no tributarios destaca el otorgamiento del sello Empleo Joven a las empresas que, durante el primer año del programa, contraten al menos 15% de trabajadores jóvenes en relación con el número de trabajadores jóvenes con el que contaban inicialmente. El sello tiene tres niveles –bronce, plata y oro– que las empresas pueden ir escalando según el porcentaje de contratación de jóvenes y el tiempo de permanencia en el programa. Cada nivel, además, otorga beneficios y oportunidades tanto a las empresas como a los jóvenes. La tabla 8 resume cada nivel.

Tabla 7
Reducción tributaria según contratación de jóvenes
y tamaño de la empresa

Incremento del número de jóvenes con relación al número inicial en la nómina del empleador	Empleadores con 1-9 trabajadores	Empleadores con 10-49 trabajadores	Empleadores con 50-199 trabajadores	Empleadores con 200 trabajadores o más
2% al 10%	N/A	30%	10%	5%
10,01% al 25%	40%	35%	15%	6,5%
25,01% 50%	45%	40%	20%	8%
50,01% en adelante	50%	45%	25%	10%

Fuente: FARO (2023).

Tabla 8
Condiciones, beneficios y oportunidades según el nivel del sello

Variables	Bronce	Plata	Oro
Permanencia	Un año	Dos años	Tres años o más
	Uniforme	Uniforme	Uniforme
	Transporte	Transporte	Transporte
Beneficios	Alimentación	Alimentación	Alimentación
		Capacitación	Capacitación
			Guardería
Oportunidades	Flexibilidad de horarios para estudiar	Flexibilidad de horarios para estudiar	Flexibilidad de horarios para estudiar
		Plan de carrera	Plan de carrera
			Formación profesional formal

Fuente: FARO (2023).

El segundo componente corresponde al fortalecimiento de la bolsa de empleo y al sistema de capacitaciones para mejorar las condiciones de empleabilidad de los jóvenes, priorizando el acceso a su primer empleo.

Metodología de evaluación

La evaluación del programa estuvo a cargo del Grupo Faro y los detalles metodológicos pueden encontrarse en Faro (2023). A continuación, se presenta un breve resumen de la metodología empleada.

Para analizar el funcionamiento del programa y sus potenciales efectos en el empleo juvenil, el estudio implementó una metodología mixta observacional en la que se utilizaron técnicas cuantitativas y cualitativas. Con respecto a las primeras, los investigadores analizaron documentos administrativos, como las bases de datos de la Dirección Metropolitana de Tributación del Municipio de Quito, que brindaba información acerca del descuento tributario de las empresas beneficiarias y el número de empleados. Asimismo, se analizaron datos de empleo juvenil recogidos en la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU).

Adicionalmente, se aplicó una encuesta en línea dirigida a las empresas beneficiarias, con preguntas generales como el número y la edad de los empleados, el conocimiento y la satisfacción con el programa, el impacto de la pandemia, etcétera. Entre el 2014 y el 2022, las empresas que se beneficiaron con el programa fueron 3299, pero solo se contaba con los contactos de 151, a las que se les envió la encuesta. De estas, únicamente 12 respondieron al cuestionario.

Asimismo, se aplicó una encuesta en línea dirigida a los beneficiarios, en la que se recogían datos sociodemográficos, nivel de satisfacción

con la empresa, beneficios recibidos, opiniones acerca del impacto de la pandemia, etcétera. Para ello, se solicitó a las 151 empresas mencionadas anteriormente los datos de contacto de los jóvenes de 18 a 29 años beneficiarios del programa. Solo 18 empresas respondieron y, de esta manera, se obtuvieron los datos de 745 jóvenes. De este total, se envió la encuesta a 381 jóvenes que habían trabajado un mínimo de seis meses en la empresa, y 100 de ellos respondieron.

Con respecto al enfoque cualitativo, se realizaron entrevistas a representantes de las áreas de recursos humanos de seis empresas beneficiarias, para conocer su percepción acerca del programa. Adicionalmente, se entrevistó a funcionarios de la Dirección Metropolitana de Tributación, a un exministro de Trabajo y al presidente ejecutivo de la Cámara de Industrias y Producción.

Resultados de la evaluación

Los autores analizan los potenciales resultados del programa sobre la base de una comparación del empleo, el desempleo y el subempleo juvenil de Quito, Guayaquil y Cuenca entre el 2010 y el 2020.¹

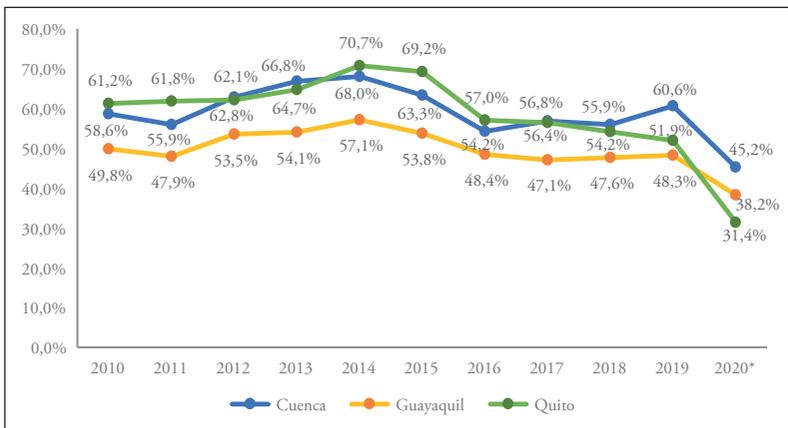
El primer indicador importante que se tomó en cuenta fue la disminución de la tasa de empleo adecuado² de jóvenes en las tres ciudades (gráfico 1). En el caso particular de Quito, esta empezó a disminuir a partir del 2015, justamente el año de inicio del programa

1 Para el 2020, los autores solo utilizan los datos de diciembre, ya que, debido a la pandemia, no se pudo realizar el ENEMDU, y en septiembre no se encontraba disponible la información por ciudad.

2 Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador, *empleo adecuado* hace referencia a “Personas con empleo que, durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, trabajan igual o más de 40 horas a la semana, independientemente del deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales”.

Empleo Joven. Lo mismo pasó en Cuenca, con la diferencia de que en esta ciudad el empleo adecuado mejoró momentáneamente en el 2019. En Guayaquil, la tasa de empleo adecuado se mantuvo por debajo de las otras ciudades durante todo el periodo 2010-2019.

Gráfico 1
Tasa de empleo adecuado de jóvenes de 18 a 29 años para Guayaquil, Quito y Cuenca (2010-2020)



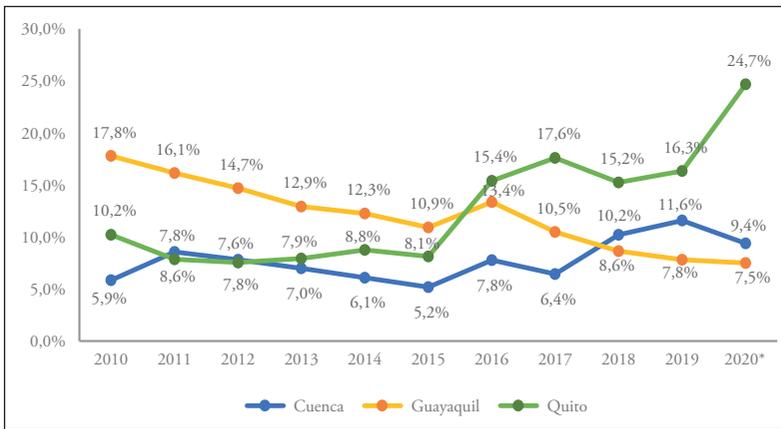
Elaborado por FARO (2023) utilizando datos del ENEMDU 2010-2020.

De acuerdo con el análisis de los autores, el patrón de desempleo de los jóvenes es similar para Quito y Cuenca. Entre el 2010 y el 2015, en ambas ciudades se mantiene una tasa de desempleo promedio de 8,4%, que posteriormente se dispara hasta el 2019. Luego de este año, el desempleo juvenil en Quito se mantiene al alza, mientras que en Cuenca empieza a disminuir.

En Guayaquil se observa un patrón completamente diferente: la caída del desempleo es constante, y llega al 7,5% en el 2020 (gráfico 2). Sobre la base de estos datos, los autores resaltan que, en las ciudades

donde no se ha implementado un programa como Empleo Joven, la tasa de desempleo es menor en comparación con Quito a partir del 2016.

Gráfico 2
Tasa de desempleo de jóvenes de 18 a 29 años para Guayaquil, Quito y Cuenca (2010-2020)



Elaborado por FARO (2023) utilizando datos del ENEMDU 2010-2020.

Finalmente, los autores también analizan el subempleo en las tres ciudades. Resaltan la alta tasa de subempleo –que incluye tanto el de horas (visible) como el de ingresos (invisible)– en Guayaquil, en la cual el indicador se dispara de 11,6% en el 2015 hasta 21% en el 2019. Estas cifras contrastan ampliamente con su baja tasa de desempleo, observada en el gráfico 2. Asimismo, los autores resaltan el incremento del subempleo en Quito durante el mismo periodo en el que se implementa el programa. Mientras que el subempleo en esta ciudad era del 3,5% en el 2015, la cifra se dispara a 10,7% para el 2019.

De esta manera, el estudio sugiere que, a pesar de la existencia del programa Empleo Joven, los indicadores de empleo, desempleo y

subempleo de Quito empeoraron el primer año de implementación del programa. En efecto, la evolución de estos indicadores del mercado laboral sugiere que responden a otros factores macro sobre los cuales el programa no ha tenido mayor efecto.

Una explicación que ofrecen los autores para esta aparente falta de impacto es que el subsidio otorgado por el municipio representaba una proporción marginal de la planilla de sueldos y salarios de las empresas. Según los cálculos realizados por el equipo evaluador sobre la base de información pública, el subsidio a las empresas por la contratación de jóvenes no llegó a representar ni el 0,1% de los montos totales de sueldos y salarios de las empresas beneficiarias. Debido a ello, los investigadores sugieren que el subsidio no parece haber constituido un incentivo lo suficientemente significativo como para que las empresas incrementen su contratación de jóvenes (FARO, 2023).

Por su parte, según las entrevistas, los jóvenes en general no parecen estar al tanto de que forman parte del programa. No obstante, el estudio resalta que los beneficiarios encuestados mostraron una actitud positiva hacia su situación laboral: 79% señalaron encontrarse satisfechos o muy satisfechos con el trabajo en sus empresas. Asimismo, destacaron haber recibido beneficios laborales como capacitación (72%), uniforme (68%), alimentación (43%) y flexibilidad laboral (40%).

En cuanto a las empresas encuestadas, 92% señalaron estar interesadas en continuar con el programa. Las entrevistas sugieren que esto se debe a que valoran el ahorro obtenido por el descuento tributario. Por otro lado, mencionaron dos motivos de insatisfacción con el programa: la insuficiente comunicación y seguimiento, y la falta de gestión y de respuesta rápida de ConQuito para el acceso a beneficios como ferias de empleo, conversatorios, capacitación a los trabajadores, etcétera.

De manera general, los autores señalan que el alcance del programa no parece ser suficiente como para influir por sí solo en el desempleo de los jóvenes. A pesar de que la iniciativa ha sido bien recibida por las empresas, las tasas de desempleo y subempleo durante el periodo de implementación del programa aumentaron, mientras que las de empleo adecuado se redujeron, como se ha observado anteriormente. Asimismo, los autores aclaran que la falta de información sobre el programa dificulta determinar en qué medida este ha constituido un incentivo para que las empresas contraten a más jóvenes. Sin embargo, se observa que los subsidios representan una proporción marginal de la planilla de las empresas, por lo que se hipotetiza que el incentivo podría no haber sido tan atractivo.

3.4. Perú

Contexto y diseño de la intervención

El Perú destaca en la región —y en el mundo— por haber sido uno de los países más afectados tanto por la pandemia como por las medidas implementadas para contenerla. El segundo trimestre del 2020 significó una caída en el PIB del 30,2%, la más alta de todo el mundo. Asimismo, entre el primer y el segundo trimestre del 2020, se perdieron 6,2 millones de empleos. A pesar de este dato, el número de personas desempleadas³ no se incrementó significativamente, aunque sí el número de personas en inactividad,⁴ que llegó a 13,6 millones durante el

3 El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú considera *desempleadas* a las personas que forman parte de la PEA, no cuentan con empleo y se encuentran buscando uno.

4 El INEI define a la *población económicamente inactiva* como el grupo de personas en edad de trabajar (de 14 años a más) que no realizan ni buscan realizar ninguna actividad económica.

segundo trimestre del 2020 (Jaramillo y Escobar, 2021). Así, el efecto inmediato de la pandemia fue una reestructuración en el tamaño de la fuerza laboral. Esto no sorprende, pues el Perú es uno de los países que implementó medidas más drásticas para contener la movilidad y la actividad económica en los sectores no esenciales.

Si se analiza el segundo trimestre del 2020 y se lo compara con el mismo periodo del 2019, se observa que, en todos los sectores, la caída en el empleo es relativamente mayor entre las mujeres. Al tomar en cuenta criterios familiares, se ve que los empleados con hijos sufrieron una mayor caída en el empleo en comparación con que los que no los tienen, nuevamente con mayor incidencia entre las mujeres (Jaramillo y Escobar, 2021).

En este contexto de crisis, el MTPE decidió expandir su programa Trabaja Perú (TP), cuyo propósito es generar empleo para la población más necesitada del país mediante empleos temporales. No obstante, la temporalidad de los puestos generados y el contexto de la pandemia limitaban sus posibilidades de impacto en la empleabilidad. Por ello, con el apoyo de GRADE, el Ministerio implementó un piloto de capacitaciones laborales para participantes del programa. El objetivo era mejorar sus competencias laborales y lograr que, luego de su paso por el programa, incrementaran sus probabilidades de obtener empleo –y de mejor calidad–. Adicionalmente, se acordó que el impacto de este piloto sería evaluado de manera rigurosa mediante una metodología experimental (Alcázar y Huerta, 2023).

El piloto consistió en sesiones de capacitación virtual durante un periodo de seis semanas entre noviembre y diciembre del 2020. Estas estuvieron organizadas en dos módulos. El primero, “Capacitaciones socioemocionales para la empleabilidad”, duró 16 horas y se centró en el fortalecimiento de habilidades sociales útiles para el ámbito laboral. Este módulo enseñó a los participantes a (i) gestionar sus emociones

–autoconocimiento, autorregulación, autoeficacia–, (ii) mejorar sus relaciones interpersonales en el trabajo y (iii) adaptarse a los cambios.

El segundo módulo, “Capacitaciones digitales para la empleabilidad”, duró 24 horas y se organizó en torno a dos ejes temáticos: (i) *softwares* útiles en el mundo laboral, como Word y Excel; y (ii) herramientas digitales para la búsqueda de empleo, por ejemplo, elaboración de CV y uso de plataformas digitales con este fin.

Las clases fueron impartidas por personal especializado del MTPE y se dictaron tanto de manera sincrónica como asincrónica. Adicionalmente, a los participantes se les asignó un acompañante del MTPE que, de manera remota, absolvía sus dudas o dificultades y llevaba el registro de su asistencia.

Los participantes de este piloto fueron elegidos aleatoriamente de entre los integrantes del programa TP. No obstante, la evaluación se centró en analizar el impacto del piloto exclusivamente en las mujeres, debido a que esta población fue la más golpeada por la pandemia y, a su vez, porque es la que más utilizó el servicio.

Dado el contexto de crisis de la pandemia, el piloto aplicó incentivos –tanto económicos como no económicos– para evitar una alta tasa de deserción. El primero consistió en la entrega del equivalente a 25 dólares en tres etapas: 5 dólares entre la primera y la segunda semana de clase, sin ninguna condición; 7,5 dólares entre la cuarta y la sexta semana de clases, condicionados al número de faltas permitido; y 12 dólares al final de la capacitación, igualmente condicionados al número de faltas permitido. Por otra parte, el incentivo no monetario consistió en la entrega de un certificado del MTPE para quienes culminaran exitosamente el programa, condicional a no haber faltado más de tres veces y haber obtenido una nota mínima de 11/20 de promedio.

Metodología de evaluación

La evaluación de la iniciativa estuvo liderada por el equipo de GRADE. Los detalles metodológicos del estudio se pueden encontrar en Alcázar y Huerta (2023), pero, para fines de contextualización, se presenta un breve resumen de este.

En coordinación con el MTPE, las autoras decidieron evaluar el impacto de las capacitaciones entre las participantes mujeres a partir de una metodología experimental de *randomized controlled trial* (RCT). En este tipo de evaluaciones, se aplica aleatoriamente un tratamiento a una parte de la muestra, generándose así al menos un grupo que recibe el tratamiento y un grupo que no lo recibe (grupo de control). Posteriormente a la aplicación del tratamiento, en ambos grupos se miden las variables en las que se hipotetizó que el tratamiento podría tener algún efecto. La aleatorización produce grupos relativamente homogéneos, lo que permite que cualquier efecto hallado pueda ser atribuido al tratamiento y no a otros factores.

Con estos criterios, las participantes de la evaluación fueron seleccionadas en forma aleatoria entre la lista de participantes del programa de los seis distritos de Lima Metropolitana con mayor número de beneficiarios. Después, las seleccionadas fueron asignadas aleatoriamente al grupo de tratamiento –al cual se le ofrecían las capacitaciones y un servicio de intermediación laboral– o al grupo de control –al cual solo se le ofrecía el servicio de intermediación, que consistía en inscribir a las participantes en la bolsa de trabajo del MTPE–.

Una vez establecidos los grupos, se aplicaron dos encuestas dirigidas a las participantes. La primera fue la línea base, aplicada entre noviembre y diciembre del 2020, la cual recogió información de contacto y datos sobre expectativas laborales, empoderamiento y bienestar femenino. Considerando cálculos muestrales para obtener un efecto

mínimo detectable de 0,172 desviaciones estándar, esta encuesta fue aplicada a 1069 mujeres: 574 del grupo de tratamiento y 495 del grupo de control.

La segunda encuesta fue la de seguimiento. Se aplicó seis meses después de la intervención, entre junio y julio del 2021, utilizando los datos de contacto recogidos en la encuesta de línea de base. La encuesta tuvo éxito, pues respondieron 656 mujeres, 61% de participantes de la encuesta de línea base, porcentaje alto dado la tasa de deserción usual en este tipo de estudios y la pandemia. A pesar de la alta tasa de deserción, los análisis de diferencias de medias mostraron que los grupos de tratamiento y de control finales seguían presentando características similares, con excepción de una sola variable: la de “trabajo”.

A partir de este resultado, la evaluación buscó medir el impacto en tres grupos de variables. El primero comprendía las variables laborales (i) inserción laboral, (ii) ingresos laborales y (iii) empleo formal. El segundo grupo, referido a las variables de empoderamiento, incluyó (i) autonomía para tomar un empleo, (ii) autonomía para manejar el propio dinero y (iii) control de recursos. Finalmente, el tercer grupo correspondía a las variables de bienestar (i) planificación, (ii) libertad –para hacer cambios en su vida– y (iii) satisfacción con su vida.

Cabe mencionar que, a pesar de la aplicación de incentivos, 30% de las participantes asignadas a las capacitaciones no asistieron a ninguna de las sesiones. Debido a este incumplimiento imperfecto del tratamiento, las autoras implementaron dos tipos de estimaciones: (i) una estimación del efecto de la intención de tratar (ITT por sus siglas en inglés), que mide la asignación de participantes a las capacitaciones, independientemente de si asistieron a las sesiones; y (ii) una estimación del tratamiento entre las mujeres que sí fueron efectivamente tratadas (TOT por sus siglas en inglés), es decir, entre las que asistieron a por lo menos una sesión de las capacitaciones.

En el segundo caso, la posibilidad de que las mujeres participaran en las capacitaciones por razones externas a la asignación aleatoria podía sesgar la estimación. Para abordar este escollo, las autoras implementaron el método de variables instrumentales, utilizando como variable instrumental alternativa la probabilidad de concluir exitosamente el programa en función de la asignación aleatoria al tratamiento (para más detalles, ver Alcázar y Huerta, 2023).

Adicionalmente a la metodología cuantitativa, las autoras realizaron entrevistas semiestructuradas con un grupo de mujeres asignadas al tratamiento. El objetivo fue complementar el estudio cuantitativo y brindar explicaciones a los resultados numéricos. La muestra de estas entrevistas estuvo compuesta por 10 mujeres con características heterogéneas en términos de cumplimiento con las capacitaciones, edad, estado civil, nivel educativo, número de hijos, entre otras variables.

Resultados de la evaluación

Las autoras reportaron evidencia de un impacto positivo del piloto en variables de inserción laboral, ya sea con estimaciones de ITT o de TOT. El resumen de sus resultados se presenta en la tabla 9.

Considerando los efectos sin controlar (parte A de la tabla 9), el tratamiento aumentaría en 10 puntos porcentuales la probabilidad de trabajar de una mujer. Asimismo, incrementaría sus ingresos laborales en 100 soles (26 dólares aproximadamente) en promedio en comparación con las mujeres que no participaron en el piloto. Cuando se incorporan variables de control al análisis (parte B de la tabla 9), este impacto disminuye un poco, con un incremento en el empleo de 9 puntos porcentuales y un incremento de los ingresos en 92 soles en promedio.

Utilizando la metodología de variables instrumentales, las estimaciones de TOT se realizaron, por un lado, definiendo el tratamiento con una variable *dummy* que toma el valor de 1 si la mujer asistió al menos a una capacitación y de 0 en caso contrario (parte I de la tabla 9); y por otro, definiéndolo como una variable continua del número de sesiones a las que efectivamente asistió la participante (parte II). Utilizando estas estimaciones, se encontró incluso un mayor impacto del piloto en las variables laborales.

Definiendo el tratamiento como variable dicotómica, se encontró que asistir al piloto incrementó en 12 puntos porcentuales la probabilidad de las participantes de encontrar empleo y aumentó sus ingresos laborales en 125 soles en promedio (32,9 dólares). Definiendo el tratamiento como variable continua, las autoras encontraron que una sesión adicional de capacitación incrementó las probabilidades de inserción laboral en 1 punto porcentual y aumentó los ingresos laborales adicionales en 11,82 soles (3,1 dólares).

Tabla 9
Efecto ITT y TOT sobre las variables de mercado laboral (N = 656)

Variable	Media de los controles	Impacto	EE	P-valor
Estimación en la intención de tratar (ITT)¹				
A. Regresiones sin controles				
Inserción laboral	0,248	0,107***	0,035	0,002
Ingresos laborales	167,751	100,40***	28,66	0,000
Empleo formal	0,4	-0,48	0,44	0,276
B. Regresiones con controles				
Inserción laboral	0,248	0,092***	0,035	0,009
Ingresos laborales	167,751	92,23***	28,69	0,001
Empleo formal	0,4	-0,48	0,48	0,328

Variable	Media de los controles	Impacto	EE	P-valor
Estimación en los efectivamente tratados (TOT)²				
<i>I. Tratamiento: igual a 1 si la mujer asistió al menos a una sesión de la capacitación</i>				
Inserción laboral	0,248	0,124***	0,046	0,008
Ingresos laborales	167,751	125,675***	39,090	0,001
Empleo formal	0,4	-0,141	0,142	0,318
<i>II. Tratamiento: número de sesiones a las que la mujer asistió</i>				
Inserción laboral	0,248	0,012***	0,004	0,008
Ingresos laborales	167,751	11,821***	3,677	0,001
Empleo formal	0,4	-0,013	0,013	0,318

Nota: Coeficientes significativos al ***p < 0,01, **p < 0,05, *p < 0,1. Extraído de Alcázar y Huerta (2023).

¹ Se reportan los coeficientes de la variable *dummy* “tratamiento” que equivale a 1 si la mujer fue asignada al tratamiento y a 0 en caso contrario. En la parte B, las variables de control utilizadas fueron edad, nivel educativo, una *dummy* que es igual a 1 si la mujer tiene pareja, y una *dummy* que es igual a 1 si la mujer trabajó en los tres meses previos a su participación en TP.

² En “I.” se define el tratamiento como una variable dicotómica de valor 1 si la mujer asistió al menos a una de las sesiones de capacitación y de 0 en caso contrario. En “II.” se define el tratamiento como el número de sesiones a las que efectivamente asistió la mujer. Los controles incluyen edad, nivel educativo, una *dummy* que es igual a 1 si la mujer tiene pareja, y una *dummy* que es igual a 1 si la mujer trabajó en los tres meses previos a su participación en TP.

El trabajo cualitativo de las autoras muestra que las participantes, luego de su paso por el piloto, se insertaron en trabajos de servicios y comercio. Además, los testimonios de algunas entrevistadas revelaron un incremento de su autoconfianza tanto en sus propias capacidades como en la decisión de buscar el tipo de empleo que deseaban. Así, la mayoría de entrevistadas manifestaron que, de todos los módulos de capacitación ofrecidos, el que más valoraron y encontraron útil fue el de herramientas de búsqueda de empleo.

Por otro lado, ni las estimaciones de ITT ni de TOT arrojaron resultados significativos para las dimensiones de empoderamiento y

bienestar femenino. Es decir, según las estimaciones de las autoras, las capacitaciones no parecen haber tenido ningún tipo de impacto en la autonomía, el control de recursos dentro del hogar, la libertad, la planificación y la satisfacción de las mujeres.

Las autoras consideran que esta falta de efectos se debe a que las capacitaciones ofrecidas no tuvieron un componente de género. Adicionalmente, algunas variables –como las de autonomía y toma de decisiones en el hogar– requerirían también la participación de la pareja de la participante y un cambio en las dinámicas de poder dentro del hogar, temas que no fueron abordados por el piloto. Finalmente, las autoras hipotetizan que los efectos en estas dimensiones podrían haber estado siendo contrarrestados por el contexto de la pandemia y las medidas implementadas para contenerla.

En general, las autoras resaltan el impacto positivo de la capacitación en los resultados laborales de las participantes, tanto en el ámbito de la inserción laboral como en el de los ingresos. Más aún, destacan su potencial de escalamiento, dado que la intervención resultó costo-efectiva considerando que implicó una modificación menor en una política ya existente y que las capacitaciones se realizaron de manera virtual.

4. LECCIONES APRENDIDAS Y REFLEXIONES

Iniciamos esta sección resaltando la variedad de instrumentos de política que se implementaron en la región para promover el empleo y la empleabilidad en el contexto del COVID-19, lo que las experiencias aquí reseñadas ilustran. Como se ha visto, además, cada una de ellas responde a problemáticas y contextos particulares. Así, la variedad tanto de las intervenciones como de las metodologías de evaluación implica que no es posible, en estricto, realizar un análisis comparativo. No obstante, en la medida en que se ha abordado una problemática común en los diferentes países de la región, de los estudios se pueden extraer algunas lecciones aprendidas y reflexiones. Asimismo, durante su implementación, las experiencias han mostrado retos y lecciones compartidas que mencionamos a continuación.

En primer lugar, es importante destacar –en todos los casos– el esfuerzo de la academia y de los Gobiernos por tender puentes entre el diseño, la implementación y la evaluación de las intervenciones. En los casos de la Argentina y el Perú,⁵ este esfuerzo incluso abarcó el diseño de las intervenciones, de manera tal que fuese posible realizar una evaluación rigurosa. Esta práctica mejora las probabilidades de que los funcionarios públicos recojan, de modo más cercano y eficaz, las

5 Por ejemplo, para el caso del Perú, Jaramillo (en prensa) describe la experiencia colaborativa que mantuvieron durante la pandemia GRADE y el MTPE para implementar y evaluar una intervención que buscaba mejorar la inserción laboral de los jóvenes. El autor resalta que esta colaboración fue posible gracias a la voluntad política de la alta dirección del MTPE y a la existencia de un equipo técnico de mandos medios y operativos.

lecciones aprendidas de las evaluaciones, y así implementen políticas públicas basadas en evidencia.

En este sentido, si bien varias de las iniciativas aquí presentadas tomaron en cuenta en su diseño la pandemia del COVID-19 –por ejemplo, impartieron cursos sobre manejo de herramientas *online* en un contexto laboral virtual–, esta crisis no dejó de constituir una amenaza para las iniciativas. En este contexto, destaca la flexibilidad que tuvieron estas intervenciones para adaptarse, durante su implementación, a un panorama incierto y cambiante. Cabe resaltar que esta afirmación también se aplica a los propios estudios de evaluación, muchos de los cuales tuvieron que rediseñarse sobre la marcha a raíz de nuevas olas de contagio y medidas de restricción. Así, por ejemplo, en el caso del Perú, aunque inicialmente las capacitaciones se iban a realizar de manera presencial, una nueva ola de contagios llevó al programa a adaptar las sesiones a un formato virtual. Esto, a su vez, trajo consigo desafíos de conectividad y de acceso a dispositivos entre las beneficiarias de las capacitaciones. Según lo reportado por el estudio, una gran proporción de las participantes señalaron que el acceso a un dispositivo (el 49,4%) y la conexión a internet (el 60,6%) fueron muchas veces –o siempre– un obstáculo durante la capacitación. En las entrevistas a estas beneficiarias, muchas reportaron que carecían de una computadora o dispositivo para asistir a las sesiones (Alcázar y Huerta, 2023).

En el caso de Colombia, la pandemia estuvo asociada a una caída drástica de la capacidad del servicio de intermediación laboral para colocar a las personas beneficiarias en nuevos empleos, especialmente a las mujeres (Martínez et al., 2023). En la Argentina, los autores reportan que las nuevas olas del COVID-19 y las restricciones de movilidad al parecer afectaron la asistencia a los cursos debido a que incrementaban las labores dentro del hogar.

Este último problema de deserción resultó ser un obstáculo en sí mismo para las intervenciones, particularmente entre las que impartieron cursos, como en los casos de la Argentina y el Perú. Esta dificultad, no obstante, no solo se explica por la pandemia, sino que suele ser característica de este tipo de programas (Meinert et al., 2018; Khalil y Ebner, 2021). En la Argentina, el ausentismo fue más agudo y se produjo desde el inicio del programa, en tanto el 75% de los participantes seleccionados no registraron ninguna asistencia, mientras que el 16% asistieron solo a una clase. Al final del programa, solo el 11% de los seleccionados asistieron completamente a los cursos (Mera et al., 2023). Según las entrevistas realizadas por los autores, los principales factores determinantes de la alta deserción fueron la falta de incentivos para terminar los cursos, la poca anticipación en comunicar a quiénes se habían asignado los cupos, la longitud de las clases y el hecho de que estas fueran gratuitas. Otras hipótesis manejadas por los autores fueron el cansancio de la modalidad virtual, la ausencia de espacios de interacción informal y, como se mencionó anteriormente, las nuevas olas de COVID-19 y las restricciones de movilidad que estas generaron.

Adicionalmente, el perfil de las personas que culminaron el curso ofrece más luces acerca de los factores que determinaron la deserción. En general, los participantes que contaban con un emprendimiento presentaban mayores probabilidades de culminar el programa. Por otro lado, a pesar de que no hubo diferencias de género significativas en cuanto a deserción, los participantes con mayor número de hijos o de otros familiares a su cargo tuvieron menos chance de terminar los cursos.

La deserción también fue un obstáculo en el Perú. Como ya se ha mencionado, el 30% de las participantes que fueron asignadas a las capacitaciones no asistieron a ninguna de las sesiones. No obstante, el

nivel de deserción no fue tan alto como en el caso argentino, probablemente debido al incentivo económico entregado a las participantes. Para analizar los principales factores de deserción, las autoras identificaron las diferencias sociodemográficas entre las participantes que asistieron a las capacitaciones y las que no lo hicieron. Según este análisis, el nivel educativo jugó un papel importante en la participación en el programa, pues entre las mujeres que participaron, el 26% contaban con educación superior; y entre las que no participaron, solo el 11%.

Los casos del Perú y la Argentina dejan importantes lecciones acerca de las alternativas para mitigar el problema de atrición: otorgar a los participantes compensaciones económicas, informarles con mayor anticipación quiénes han sido seleccionados para el curso y tomar en cuenta –nuevamente– sus restricciones para acceder tanto a dispositivos electrónicos como a internet. Asimismo, parece clave para este tipo de programas un monitoreo continuo de la participación, de manera que los inconvenientes se puedan ir abordando conforme van surgiendo. Por ejemplo, si el problema es el acceso a internet, se puede proveer a los participantes mecanismos que alivien esta restricción, como tarjetas de recarga.

Igualmente, los estudios revelan la importancia de las capacidades institucionales de los organismos públicos tanto para la implementación de las evaluaciones como para el funcionamiento de las intervenciones en sí mismas. En el caso del Ecuador, por ejemplo, la ausencia de sistematización de los datos acerca de las empresas y de los jóvenes beneficiados representó un gran obstáculo para que el equipo evaluador obtuviera la información necesaria para analizar el programa.

En el caso de Buenos Aires, a pesar de los esfuerzos y la buena voluntad para la transversalización del enfoque de género en el programa, se observó que los funcionarios no tenían integrado en sus procesos este tipo de enfoque. En este contexto, fue importante el

papel activo que jugaron tanto CIPPEC como la Secretaría de Igualdad de Género de la Jefatura de Gobierno para acompañar a estos actores y facilitar la integración del enfoque de género en la intervención.

Por otro lado, si bien se ha mencionado que la virtualidad estuvo asociada a diferentes obstáculos de implementación, también puede representar una oportunidad. Esto es especialmente cierto en el caso de los programas de capacitación, pues los del Perú y la Argentina muestran cómo se pueden aprovechar plataformas *online* para reducir los costos e incrementar el alcance.

Adicionalmente a los patrones señalados hasta ahora, cabe resaltar las dificultades particulares reportadas en algunas de las intervenciones. En el caso argentino, los autores reportan que, a pesar de que dividieron a los grupos por el nivel de antigüedad del emprendimiento, estos seguían siendo muy heterogéneos en diversas dimensiones como los conocimientos tecnológicos, el sector de la industria, la modalidad de trabajo y los canales de venta. En este caso, el desafío consistió en satisfacer las necesidades de contenidos de los participantes con respecto a las competencias que requerían desarrollar.

En el caso del Ecuador, otra importante barrera de implementación identificada fue el desconocimiento acerca del programa. En las entrevistas, diferentes actores involucrados declararon que, en general, ignoraban tanto la existencia del programa como los beneficios que las empresas podían recibir por su participación. Asimismo, algunos entrevistados confundieron el programa con uno similar del Ministerio del Trabajo, mientras que otros, cuyas empresas habían recibido el sello Empleo Joven, ignoraban el porqué del reconocimiento. Según los investigadores, estos datos apuntan a que el programa no logró implementar una buena estrategia de comunicación.

Por el lado de las evaluaciones, es importante destacar el esfuerzo de los investigadores por utilizar metodologías rigurosas, especialmente

aquellas con enfoques experimentales, como los RCT. Este tipo de evaluaciones proveen evidencia de calidad que permite conocer de manera efectiva el funcionamiento de las políticas innovadoras. En este caso, las evaluaciones representan un avance importante en la generación de evidencia acerca de políticas laborales en contextos de crisis.

En términos de resultados, las evaluaciones aportan evidencia acerca de cómo las mujeres –en buena medida– se ven particularmente favorecidas por los servicios públicos de empleo. Esta ventaja probablemente se deba a que, en la medida en que la población femenina tiende a estar más desconectada del mercado laboral y a asumir una mayor sobrecarga de tareas de cuidado –especialmente en tiempos de crisis como la del COVID-19–, las intervenciones públicas constituyen un mayor apoyo para ellas que para los hombres. Esta nueva evidencia es consistente con la aportada por programas de capacitación laboral juvenil de las décadas pasadas.

Por su parte, la evaluación del programa de capacitación *online* en el Perú aporta al debate acerca de las urgentes necesidades de formación que tienen las mujeres para la búsqueda de empleo. Además, provee evidencia de que este tipo de programas constituyen una herramienta costo-efectiva que puede incorporarse a los servicios públicos de empleo y generar un alto impacto en la empleabilidad de dicha población. No obstante, demuestra también la importancia de incorporar adecuadamente el componente de género en las capacitaciones para lograr efectos significativos en el empoderamiento de las mujeres.

El programa de intermediación laboral en Bogotá, por su parte, mostró un impacto positivo exclusivamente en las mujeres. Asimismo, evidenció la importancia de que las agencias de empleo jueguen un papel activo en la vinculación de las personas desempleadas con las empresas que ofrecen vacantes, para potenciar el impacto de los servicios de empleo. Particularmente, aportó evidencia acerca de lo

significativo que resulta promover la participación de las personas beneficiarias –más allá de la mera inscripción en el servicio– en las diferentes actividades asociadas a la intermediación laboral que ofrecen.

Por otro lado, el caso del estudio de la Argentina evidenció que las capacitaciones en temas de emprendedurismo son mejor aprovechadas por las personas que ya cuentan con un negocio en funcionamiento. Es probable que esto se deba a que muchos de los desempleados que se involucraron en este tipo de capacitaciones no estaban interesados específicamente en generar una empresa, sino más bien en obtener recursos en general. Por ello, es probable que, a lo largo de la capacitación, muchos de ellos hayan optado por otras salidas económicas, como la del empleo dependiente.

Finalmente, el estudio de subsidios en Quito destaca como un esfuerzo por documentar políticas con poco impacto y las potenciales razones detrás de ello. Así, esta evaluación provee evidencia preliminar de que, para ser efectivos, los subsidios a las empresas deben representar una proporción significativa de los gastos tributarios. Este tipo de resultados “negativos” usualmente suelen dejarse de lado en la literatura y, sin embargo, resultan cruciales para informar a las personas que toman decisiones acerca de cambios fundamentales que deben realizarse para el mejoramiento de políticas, en este caso, orientadas a la inclusión laboral.

Adicionalmente, tanto para este último estudio como para los casos de la Argentina y el Perú, el trabajo de campo virtual parece haber impactado en la tasa de respuesta a las encuestas, incluso cuando se otorgaron incentivos económicos en la intervención. Esto implica que, si bien la virtualidad significa una oportunidad para realizar trabajos de campo a menor costo, también representa un mayor riesgo de atrición y puede impactar negativamente en el cumplimiento de las muestras establecidas.

Para concluir, es claro que la implementación de políticas públicas en el campo laboral durante la pandemia, al mismo tiempo que indispensable, ha representado un reto muy grande para los países de América Latina. En este documento, hemos recogido cuatro experiencias en igual número de países de la región. Si bien las políticas fueron diferentes en cada país, tienen en común el hecho de haber pasado por un proceso de evaluación, lo que no es habitual. En este contexto, más allá de las lecciones extraídas de las experiencias resumidas, cabe resaltar la importancia de contar con políticas que se alimenten de la evidencia generada por estos procesos. El trabajo coordinado de equipos de responsables de políticas e investigadores es una práctica que puede contribuir tanto a la calidad del aprendizaje como a su utilidad pública efectiva.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo, I., Castellani, F., Lotti, G. y Székely, M. (2021). Informality in the Time of COVID-19 in Latin America: Implications and Policy Options. *PLoS ONE* 16(12): e0261277. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0261277>
- Alcázar, L. y Huerta, S. (2023). *Mejorando la empleabilidad de mujeres urbanas vulnerables en tiempos de pandemia en el Perú: evaluación experimental del componente de capacitación virtual en un programa de empleo temporal*. Documentos de Investigación, 127. GRADE.
- Banco Mundial (2018). *Argentina: Escaping Crises, Sustaining Growth, Sharing Prosperity*.
- Banco Mundial (s. f.). Inflation, GDP deflator (annual %)-Argentina. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.DEFL.KD.ZG?end=2021&locations=AR&start=1996>
- Banco Mundial y PNUD (2022a). *COVID prolongado: los efectos persistentes de la pandemia en los mercados laborales de América Latina y el Caribe*. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-08/undp-rblac-labor-esp.pdf>
- Banco Mundial y PNUD (2022b). *Recuperación desigual en América Latina y el Caribe: ¿se están quedando atrás las mujeres?* <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-08/undp-rblac-gender-esp.pdf>

- CEPAL (2023). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2022*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48574-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2022>
- CEPAL (2022a). *The Sociodemographic Impacts of the COVID-19 Pandemic in Latin America and the Caribbean*.
- CEPAL (2022b). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2021*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47669-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2021>
- CEPAL (2021). *Economic Survey of Latin America and the Caribbean*.
- CEPAL (s. f.) *Unemployment rate by sex*. https://statistics.cepal.org/portal/databank/index.html?lang=en&indicator_id=127&area_id=
- CEPAL y OIT (2021a). *Employment Situation in Latin America and the Caribbean. Policies to Protect Labour Relations and Hiring Subsidies Amid the COVID-19 Pandemic*.
- CEPAL y OIT (2021b). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina*.
- DANE (2020). *Boletín técnico con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), julio-septiembre 2020*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/bol_ejesexo_jul20_sep20.pdf
- DANE (2019). *Boletín técnico con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), julio-septiembre 2019*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/bol_ejesexo_jul19_sep19.pdf
- Díaz Langou, G., De León, G., Florito, J., Caro Sachetti, F., Biondi, A. y Karczmarczyk, M. (2019). *El género del trabajo: entre la casa, el sueldo y los derechos*. CIPPEC, OIT, PNUD y ONU Mujeres.

- FARO (en prensa). *Incentivos para la generación de empleo joven local. Análisis del programa Empleo Joven en Quito-Ecuador.*
- Jaramillo, M. (en prensa). *Promoviendo la inserción de jóvenes en empleos formales: una experiencia de colaboración Estado-academia en Perú.*
- Jaramillo, M. y Escobar, B. (2021). *Reactivando para un mejor país después de la pandemia de COVID-19: una propuesta de diagnóstico y acción para el Perú.* Documento de Investigación, 122. GRADE.
- Kaplan, D., Hernández, J., Alaimo, V., Noel, M., Novella, R. y Alarcón, V. (2022). *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe. La flexibilidad, ¿llegó para quedarse?* BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0004504>
- Khalil, H. y Ebner, M. (2014). MOOCs Completion Rates and Possible Methods to Improve Retention-A Literature Review. *EdMedia+ innovate learning*, 1305-1313.
- Komatsuzaki, T., Pienknagura, S., Pizzinelli, C., Roldós, J. y Toscani, F. (2020). *Los mercados de trabajo de América Latina durante la pandemia de COVID-19.* IMF. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/REO/WHD/2020/Oct/English/Labor.ashx>
- Latindadd (2022). *Financiamiento en tiempos de crisis: intervenciones en América Latina tras la COVID-19.* <https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2022/11/Planes-rescate-covid19.pdf>
- Martínez, S., Martínez, E. y Guillermo, J. (en prensa). *Creación y destrucción del empleo en Bogotá durante el COVID-19: análisis de una evaluación de impacto para promover una reactivación económica con enfoque de género.*
- Meinert, E., Alturkistani, A., Brindley, D., Carter, A., Wells, G. y Car, J. (2018). Protocol for a Mixed-Methods Evaluation of a Massive

- Open Online Course on Real World Evidence. *BMJ open*, 8(8), e025188.
- Mera, M., Camisassa, J., Baliña, J. y López-Méndez, E. (2023). *Evaluación de cursos para personas emprendedoras en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Documento de trabajo 217. CIPPEC y GRADE. https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2023/03/DT217-PS-Evaluacion-de-cursos-para-personas-emprendedoras-en-CA-BA_02.23.pdf
- Migues, F. (2022). *Nueva normalidad y formación profesional. Aportes desde la experiencia de cuatro instituciones de formación*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1889>
- OCDE (2019). *OECD Economic Surveys: Argentina 2019*.
- OIT (2022). *Panorama Laboral 2022. América Latina y el Caribe*.
- OIT (2021). *Panorama Laboral 2021. América Latina y el Caribe*.
- OIT (2020). *Panorama Laboral 2020. América Latina y el Caribe*.
- OIT y ONU Mujeres (2021). *El impacto de la COVID-19 en las mujeres trabajadoras de Colombia*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_774770.pdf

*Promoviendo el empleo y la empleabilidad
durante el COVID-19*

*Evaluación de cuatro experiencias
en América Latina*

se terminó de editar en el
mes de junio del 2023.