
Calificaciones & Empleo

N° 10

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO: DESAFÍOS, HERRAMIENTAS, MÉTODOS

Annie Boudier
Jean-Paul Cadet
Claudine Romani*

Desde mediados de los años '70, la situación del empleo en Francia se ha degradado rápida y persistentemente. La tasa de desempleo progresó a ritmo sostenido, para mantenerse desde hace varios años alrededor del 10%. Desde marzo de 1993, el desempleo alcanzó el umbral de los tres millones de individuos. Diversas formas de selectividad acompañaron esta escasez global de empleo: los jóvenes ingresantes en el mercado de trabajo son particularmente vulnerables; el desempleo de larga duración excluye una mano de obra cada vez más numerosa (mujeres y trabajadores poco calificados) del mercado de empleo. Intervenciones públicas múltiples y masivas se desarrollaron durante los años 80 para remediarlo. Su costo y la persistencia del desempleo explican el creciente interés referido a las evoluciones de estas políticas. Con dominante estadística, se afinan y diversifican sensiblemente.

DESEMPLEO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: LOS DESAFÍOS DE LA EVALUACIÓN

Formas diversas de selectividad acompañaron esta escasez global de empleo y se acentuaron. Aunque estos fenómenos son compuestos, merecen subrayarse dos tendencias muy marcadas. La tasa de desempleo de los jóvenes es estructuralmente superior al promedio nacional. El período de transición de la escuela al empleo se ha alargado, especialmente para los jóvenes menos calificados. Se ha complejizado, especialmente con el aumento de los empleos precarios y la implementación

de dispositivos sucesivos de formación post-escolar alternada. Paralelamente al crecimiento del desempleo de larga duración (más de un año) los riesgos de exclusión, profesional y social, aumentaron.

Los jóvenes y los desocupados de larga duración se han convertido en el blanco privilegiado de las políticas públicas. La rápida renovación y la diversidad de los dispositivos, que combinan poco o mucho pasantías, ayudas a la incorporación (empleo "ayudado" de duración determinada o indeterminada) y actividades en el sector no mercantil, dan cuenta de las importantes dificultades para encontrar soluciones al desempleo y de una búsqueda constante de mejoramiento de la eficacia de las medidas. La importancia de las intervenciones públicas y la persistencia del desempleo explican el

* Céreq.

interés creciente por las evaluaciones de los efectos de los dispositivos sobre los beneficiarios.

Este artículo propone un primer análisis de los instrumentos y métodos movilizados para la evaluación de la eficacia de estos dispositivos públicos en torno a dos ejes principales de reflexión: el aporte de los instrumentos de evaluación estandarizados tradicionales y nuevas pistas metodológicas emergentes.

En una colaboración con el Grupo Técnico de Apoyo instaurado por la Misión Fondo Social Europeo del Ministerio de Trabajo, el Céreq procedió a una primera exploración de este campo, explotando unas sesenta evaluaciones, realizadas en Francia entre 1989 y 1992 y referidas a medidas inscritas en el marco de los objetivos 3 y 4 del Fondo Social Europeo (jóvenes desocupados y desocupados de larga duración). Este trabajo fue precedido por una cooperación con el Fondo Social Europeo mismo, en un grupo de trabajo que ha elaborado una metodología europea para la evaluación ex-post de las acciones cofinanciadas.

Desde hace ya varios años, el Céreq ha examinado de más cerca los efectos comparados de medidas de ayuda a la inserción profesional de los jóvenes. Estas evaluaciones se realizaron en el marco del Observatorio Nacional de Entrada en la Vida Activa que se organiza en torno a tres polos: la encuesta de inserción descentralizada, las encuestas nacionales de itinerario profesional y las encuestas específicas. Entre estas últimas, la más específicamente orientada hacia la evaluación del efecto de las medidas es el panel telefónico "medidas públicas a favor de la formación y de la inserción profesional de los jóvenes" implementado en 1987. Permitted el seguimiento de dos cohortes de jóvenes salidos de la enseñanza secundaria antes de terminar el bachillerato (en 1986 y 1989) y del sistema de aprendices (en 1989). Un primer cuestionario por teléfono de la segunda cohorte se hace dieciocho meses después de la terminación de los estudios, seguida por otros tres con un intervalo de seis meses. Hasta ahora, tres olas de cuestionarios se llevaron a cabo: en diciembre 1990, 1991, y 1992. Estos cuestionarios son también retrospectivos. Un cuarto está en estudio para diciembre 1993, al que se agregará uno de una muestra representativa de los que no respondieron a las olas anteriores. El panel concierne a esa segunda ola, forma parte de un conjunto de trabajos iniciados por el Ministerio de Trabajo, en los que participan diversos interlocutores institucionales del Céreq. Sirvió de muestra de referencia para los estudios centrados en uno u otro de los dispositivos específicos, y conducidos por los otros interlocutores (DARES Delegación del Empleo, Delegación de la Formación Profesional).

UNA EVALUACIÓN TRADICIONAL: LA DESCRIPCIÓN ESTADÍSTICA DEL DEVENIR DE LOS BENEFICIARIOS

La orientación dominante de las evaluaciones se centra en la cuestión de la vuelta al empleo después de la salida de la medida. Son encuestas estadísticas y cuantitativas que constituyen el estándar metodológico. Pueden distinguirse dos enfoques muy diferentes. El primero capta puntualmente la situación de los salientes de una medida en una fecha determinada. El segundo muestra el itinerario de una cohorte de beneficiarios potenciales de las políticas públicas en el tiempo.

• Medir las tasas de inserción

La primera opción describe el devenir de los beneficiarios de una o varias medidas a partir de una observación única y puntual. El instrumento metodológico es generalmente una encuesta entre los individuos involucrados, realizada en un plazo de tres a seis meses después de la salida de la medida a evaluar. Este modo de evaluación es el más antiguo y se prevé desde el lanzamiento de cada nuevo dispositivo. En Francia, está inscrito en una tradición de recuento y seguimiento de los beneficiarios, obligatoria, implementada por el aparato administrativo. Los poderes públicos, en efecto, ven en él la posibilidad de pilotear las acciones aplicadas, sobre la base de informaciones simples, homogéneas y estandarizadas. Los resultados a menudo provienen de la explotación de fichas de seguimiento individual demandadas por la administración a los prestatarios de formación. La tasa de vuelta al empleo, a veces interpretada en términos de tasa de colocación, a menudo se considera la información estratégica que resume la eficacia de las medidas.

Este tipo de evaluación capta una mayor variedad de status o posiciones ocupadas en la fecha de encuesta (desempleo, pasantía, inactividad, empleo estable, empleo precario, empleo subsidiado, etc.). Sobre esta base, es posible comparar más finamente los efectos específicos de cada medida: así, las pasantías aparecen generalmente como menos eficaces que los contratos en alternancia. De la misma manera, el devenir de los salientes de un dispositivo determinado puede estudiarse en función de sus características sociales: sexo, edad, calificación nivel de formación, etc. Se trata entonces de evaluar en qué medida las políticas públicas de ayuda a la inserción y a la reinserción compensan, refuerzan, o no tienen efecto sobre los mecanismos de selectividad que funcionan en el mercado de trabajo.

Estos métodos de observación puntual tienen un límite. La proporción de beneficiarios que obtienen un empleo no se estabiliza al cabo de seis meses, ya que los empleos obtenidos a menudo son precarios. Además, los resultados

dependen directamente de la coyuntura del momento elegido para realizar la observación. Este enfoque también se completa con análisis longitudinales, que toman en cuenta la variable temporal.

• Medir el impacto de los dispositivos en las trayectorias individuales

Los métodos longitudinales de evaluación se utilizaron en primer lugar para medir la eficacia de las especializaciones escolares del sistema de formación inicial. Se transfirieron al campo de la evaluación de políticas públicas de lucha contra el desempleo. Estas evaluaciones consisten en seguir durante un período de tiempo bastante largo (de tres a cinco años) una cohorte de individuos (jóvenes o desocupados de larga duración) involucrados en procesos de movilidad en el mercado de trabajo. Son pesadas y costosas de implementar. Recurren a cuestionarios retrospectivos o al método de paneles (preguntar varias veces a las mismas personas). El paso por los dispositivos se detecta entonces como una etapa de un recorrido profesional, y sus efectos se observan a través del desarrollo de trayectorias antes que de manera instantánea, en fecha fija.

Estos enfoques longitudinales permitieron obtener tipologías de recorridos de inserción. Se pudo testear si el paso (o no) por los dispositivos modifica significativamente los recorridos. Estos análisis relativizan toda interpretación del papel de las medidas públicas en términos de efecto directo o de eficacia en sí misma. Subrayan que las articulaciones entre políticas públicas y acceso al empleo no pueden reducirse a una relación mecánica directa, sino que resultan de ajustes repetidos en el tiempo, a medida que los comportamientos de los jóvenes y la elección de las empresas se forman y recomponen.

Una encuesta realizada por el Céreq en un panel de jóvenes salidos de la enseñanza secundaria en 1986 estudió su recorrido durante tres años y medio. Se aislaron tres tipos de trayectorias, en las que el recurso a y la utilización de los dispositivos de inserción tienen significados y funciones diferentes:

- un proceso de inserción profesional estable o en vías de serlo, en el que los eventuales problemas iniciales se resolvieron gracias a recurrir moderadamente a los dispositivos;
- una trayectoria marcada por un paso intensivo por los dispositivos en la que éstos paliar de manera privilegiada los obstáculos más profundos de acceso al empleo;
- una trayectoria en la que el desempleo domina, en alternancia con frecuentes incursiones por medidas que no solucionan las dificultades intensas de inserción y no alejan el peligro de exclusión.

Además, la construcción de cohortes interrogadas a partir de criterios independientes de las políticas públicas (por ejemplo el conjunto de jóvenes salidos de la escuela en

un año determinado, o el conjunto de individuos entrantes al desempleo en un mes determinado) muestran algunos efectos de los dispositivos que hasta el momento se mantenían en la sombra. Es posible evaluar la proporción de individuos de una cohorte que pasa por las políticas públicas; medir la selectividad de los dispositivos comparando los perfiles de los beneficiarios y de los no beneficiarios; captar las fases de las trayectorias que corresponden al paso por las medidas, etc.

Pero las observaciones surgidas de los métodos tanto transversales como longitudinales de evaluación a menudo se ponen en relación con variables socio-demográficas estándar y clásicas. Los jóvenes se caracterizan primordialmente por su nivel escolar (y por lo tanto, sus dificultades escolares) y los desocupados de larga duración por su nivel de calificación, su sexo o su edad (y por lo tanto los factores de empleabilidad). Estas categorizaciones se basan implícitamente en una concepción mecanicista del papel de las políticas públicas. Se trata de paliar un déficit o una falta bien identificada que impide o retrasa la obtención de un empleo. Para los jóvenes, las carencias se sitúan en el registro de la formación; para los desocupados de larga duración, en el registro más vago de la "empleabilidad". Pero los cálculos de tasas de vuelta al empleo después del paso por una medida, así como la descripción de las trayectorias individuales, muestran que no hay una relación determinista entre el paso por las medidas y la vuelta al empleo. También estas evaluaciones dejan entrever una mayor complejidad de los procesos de inserción y reinserción de lo que otros enfoques examinan.

AFINAMIENTO DE LOS ENFOQUES DE EVALUACIÓN: ESTRATEGIAS Y CONTEXTO LOCAL Y ECONÓMICO

Desde hace varios años, se han hecho diversas tentativas para diversificar la naturaleza de las variables explicativas. Pueden distinguirse dos: aquella basada en las estrategias de los beneficiarios y aquella que analiza, en el plano local, las interacciones institucionales entre actores de la inserción (representación local de los ministerios nacionales, agencia local para el empleo, organismos de formación y empleadores potenciales o reales) y las especificidades socioeconómicas.

Los métodos para aprehender estas variables aún son rudimentarios. Consisten en entrevistas no directivas o semidirectivas con los diversos interlocutores involucrados, a menudo a un nivel muy local.

• El enfoque a partir de las estrategias de los beneficiarios

Algunas evaluaciones analizan las representaciones, comportamientos y estrategias de los individuos involucrados y muestran que reaccionan a los dispositivos

en tanto actores participantes en el espacio social de inserción.

Este enfoque lleva a no limitar la evaluación a los "efectos-empleo" directos, generalmente considerados como los mejores indicadores de éxito. Los efectos del paso por medidas en el desarrollo personal de los beneficiarios a veces se analizan como la dimensión más pertinente. Se le asigna gran importancia a la redinamización de la persona en torno a la formulación y desarrollo de un proyecto profesional, entre otras, pero no necesariamente. La noción de "camino recorrido" (desarrollo de la autonomía, del saber-hacer de la capacidad para elaborar proyectos de vida, el saber ser) se vuelve entonces tan importante como la inserción profesional en sentido estricto.

Las evaluaciones analizan cómo el paso por las medidas públicas de empleo se inscribe, subjetiva y estratégicamente, en el marco de las trayectorias individuales. Tratan de comprender, por ejemplo, los motivos de aceptación, y sobre todo de rechazo, a entrar en dispositivos públicos. El sentido profundo de estos motivos se busca en una historia de vida, en un contexto sociológico y económico específicos, en actitudes de adaptación (oportunidades aprovechadas) o proyecciones en el futuro.

• El enfoque contextual: la inscripción local de los dispositivos

La consideración de las interacciones a nivel local en la implementación de un dispositivo y de sus procedimientos de funcionamiento, ponen de relieve los frenos potenciales al éxito de la implementación: grado de motivación de uno u otro interlocutor institucional (esencialmente empleadores cuando se trata de desocupados de larga data), relaciones de sospecha o rivalidad entre instituciones, relación de dependencia de uno de los actores en relación con los otros (más específicamente de los organismos de formación en relación con sus comanditarios). De la misma manera, se evalúa la calidad de la implementación de las acciones: licitación para la realización de acciones de formación, tipos de convenciones, criterios de detección y elección de los públicos, etc.

• Las especificidades económicas locales

Todo dispositivo se implementa en un contexto localizado, caracterizado por estructuras y procesos socio-económicos, dinámicas particulares del mercado de trabajo. Estos elementos de contexto determinan de manera más o menos fuerte el impacto de las medidas sobre sus beneficiarios y a la vez, la realización en el plano local de las acciones de inserción y de formación (características locales específicas de la población involucrada, estructura local de la oferta de formación, necesidades de las empresas locales,...).

La consideración de estos datos socio-económicos en el análisis de los efectos de las medidas sigue siendo restringida, sin embargo. Son raros los trabajos de evaluación que pongan en perspectiva sus resultados con características de la economía local: tasa de crecimiento y evolución del empleo, tasa y estructura de desempleo, especificidades de las actividades económicas. Porque es muy móvil, la coyuntura económica debe incorporarse desde la concepción de conjunto de la observación, y no sólo inyectarse como último recurso en el momento del procesamiento estadístico.

Los instrumentos estandarizados (paneles, encuestas retrospectivas...) alcanzaron un grado de tecnicidad que les permite adquirir una verdadera velocidad de crucero. Paralelamente, los análisis cualitativos y monográficos toman en cuenta variables explicativas de los fenómenos observados que superan los relevamientos socio-demográficos y comienzan a multiplicarse en Europa.

El próximo desafío metodológico es conseguir articular estos dos planos y reducir la fractura entre los enfoques cuantitativos y cualitativos, macro y microeconómicos, longitudinales y sincrónicos, estructurales y biográficos. La mayor formalización de las investigaciones cualitativas es ciertamente una primera etapa necesaria. El Céreq se ha fijado como objetivo trabajar en esto, gracias a un estudio sobre el impacto del entorno local en las condiciones de inserción profesional de los jóvenes, entre otros.

Dimensiones francesas y europeas de la formación y el empleo

Calificaciones & Empleo

Documento de trabajo resultado del Convenio entre el Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) de Francia y el Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo (Piette) del Conicet, Argentina. Traducción y diagramación : Irene Brousse. Coordinación : Michel Stoësz. Realización : Dominique Bally. Título original : *Evaluation of Public Policies on Employment: Issues, Tools and Methods*, publicado en *Training & Employment* n°11 del Céreq, primavera de 1993. Céreq : 10, place de la Joliette - 13474 Marseille Cedex 02 / Piette : Casilla de Correo 950 - Correo Central 1000 - Buenos Aires