

PÚBLICO

REPÚBLICA DOMINICANA
IMPACTOS A LARGO PLAZO DEL PROGRAMA JUVENTUD Y EMPLEO
(DR-T1103)

DE CONFORMIDAD CON LA POLÍTICA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, EL PRESENTE DOCUMENTO
ESTÁ SUJETO A DIVULGACIÓN PÚBLICA.

Impactos a Largo plazo del Programa Juventud y Empleo
Documento de Cooperación Técnica
DR-T1103

I. Información Básica de la CT

| | |
|---|--|
| ▪ País/Región: | República Dominicana / CID |
| ▪ Nombre de la CT: | Impactos a Largo Plazo del Programa Juventud y Empleo |
| ▪ Número de CT: | DR-T1103 |
| ▪ Tipo: | Investigación y Difusión (RD) |
| ▪ Nombre del Préstamo/Garantía Asociado: | N/A |
| ▪ Número del Préstamo/Garantía Asociado: | N/A |
| ▪ Jefe de Equipo/Miembros: | Jefe de Equipo: Laura Ripani (SCL/LMK); Co-Jefe de Equipo: David Rosas (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Ana Lucía Barragán (SCL/LMK); y Ernesto Corzo (LEG/SGO). |
| ▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT: | 29 de abril de 2013 |
| ▪ Beneficiario: | República Dominicana |
| ▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto: | Banco Interamericano de Desarrollo. Laura Ripani (laurari@iadb.org), Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK). |
| ▪ Donantes que proveerán financiamiento: | Programa Especial para el Empleo, la Reducción de la Pobreza y el Desarrollo Social en Apoyo a las Metas de Desarrollo del Milenio – Fondo Social (ORC/SOF) |
| ▪ Financiamiento Solicitado del BID: | US\$600.000 |
| ▪ Contrapartida Local, si hay: | N/A |
| ▪ Periodo de ejecución: | 24 meses |
| ▪ Periodo de Desembolso: | 30 meses |
| ▪ Fecha de Inicio requerido: | 1 de septiembre de 2013 |
| ▪ Tipos de consultores : | Individuales y firmas consultoras |
| ▪ Unidad de Preparación: | SCL/LMK |
| ▪ Unidad Responsable de Desembolso: | SCL/LMK |
| ▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n): | Sí. |
| ▪ CT incluida en CPD (s/n): | Sí ¹ . |
| ▪ Sector Prioritario GCI-9: | Con esta CT se propone alcanzar las prioridades sectoriales de reducción de la pobreza y la inequidad. |

¹ Ver CPDs en anexo II del documento GN-2696, "Informe sobre el Programa de Operaciones de 2013" enlace: [IDBdocs#-37821466](#).

II. Objetivos y Justificación de la CT

El programa de capacitación laboral para jóvenes Juventud y Empleo, implementado por el Ministerio de Trabajo (MT) del Gobierno de la República Dominicana, tiene como objetivo central aumentar la empleabilidad de los jóvenes. Una característica particular de este programa es que, desde un inicio, su diseño incorporó un esquema de evaluación riguroso, con el objetivo de medir los impactos del programa, y aprender lecciones para fortalecerlo y así poder incrementar su efectividad. El programa selecciona a sus beneficiarios de manera aleatoria sobre un grupo de jóvenes interesados y elegibles, y le da seguimiento tanto a los participantes como a los no participantes. Cabe resaltar que el programa es reconocido por ser el primero de su tipo en América Latina y el Caribe en contar con una evaluación experimental.

Durante la ejecución del programa se ha dado seguimiento a los jóvenes que participaron en el segundo llamado, que en general concluyeron su capacitación durante el primer semestre del 2004. A estos jóvenes—y a los integrantes del grupo de control—se les aplicaron dos encuestas de seguimiento. Una entre mayo y julio del 2005, y otra en marzo y abril del 2006. En la primera encuesta se entrevistaron a 786 beneficiarios y a 563 miembros del grupo de control, mientras que en la segunda encuesta se obtuvo información de 1.111 beneficiarios y 750 no-beneficiarios (692 beneficiarios y 492 controles fueron parte de ambos levantamientos).

La calidad de la información generada por el programa y la rigurosidad con que se aplicó el esquema aleatorio para la selección de los beneficiarios permitió que se realizaran varios estudios de evaluación. Además, el programa se ha identificado como un ejemplo a seguir en la región precisamente por su diseño de evaluación. Así, en colaboración con la Unidad Ejecutora del programa, el BID realizó una primera evaluación de impacto con base en el primer levantamiento². Más adelante, la entonces llamada Secretaría de Trabajo (ahora llamado Ministerio de Trabajo) contrató los servicios de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), quien junto al Banco Mundial, realizaron una evaluación de impacto con los datos del segundo levantamiento.

A partir de estos resultados de la primera evaluación del Programa Juventud y Empleo, se plantearon algunos cambios a la forma de ejecutar del Programa. Entre ellos, se procuró una mayor relación entre los cursos de entrenamiento y la pasantía a realizarse en el sector privado. Por otro lado, se mejoró sustantivamente el módulo de competencias básicas (*soft skills*) haciéndolos además más homogéneos entre los diferentes cursos.

Dados los cambios del Programa y algunas debilidades en términos de tamaño muestral de la primera evaluación, se decidió hacer una segunda evaluación. Esta segunda evaluación tuvo una línea de base en 2008 y seguimiento a jóvenes de un grupo de tratamiento y un grupo de control en 2010. El BID también apoyó el análisis de los datos del segundo levantamiento, encontrando resultados mixtos en materia de mercado laboral³. La evaluación encontró un impacto positivo en materia de formalidad del empleo para los hombres de alrededor del 17% y un aumento del 7% en el salario mensual de aquellos que están empleados. Por otro lado, no se encontró un impacto

² Card, D., Ibarrarán P., Regalia F., Rosas D. and Y. Soares. (2006). Labor Market Impacts of Youth Training in the Dominican Republic: Evidence from a Randomized Program. IADB.

³ Ibarrarán, P., Ripani, L., Taboada, B., Villa, J. and B. García. (2012). Life Skills, Employability and Training for Disadvantaged Youth: Evidence from a Randomized Evaluation Design. IZA Discussion Paper No. 6617.

significativo sobre la tasa de empleo en general. Adicionalmente, la evaluación encontró impactos no laborales del programa. En primer lugar, el programa redujo el embarazo juvenil, especialmente de las adolescentes, lo que es consistente con un aumento global en las percepciones y expectativas sobre el futuro de los jóvenes. También se documentó un impacto positivo del programa en las habilidades no-cognitivas medidas a través de tres escalas diferentes, con una mejora en los puntajes de entre 0,08 y 0,16 desviaciones estándar. Esta mejora se dio especialmente en aquellas habilidades relacionadas con liderazgo, resolución de conflictos, auto-organización y esfuerzo persistente. Estas habilidades, en particular la de esfuerzo persistente, han sido identificadas como habilidades importantes para mejorar los resultados del mercado laboral en países desarrollados⁴.

Como lo afirma el estudio realizado por González-Velosa, Rosas-Shady y Ripani (2012)⁵, en las evaluaciones de impacto de programas como Juventud y Empleo, el período de tiempo que transcurre entre la línea de base y el seguimiento puede tener una fuerte incidencia sobre los resultados.⁶

Algunos servicios de capacitación para la inserción laboral están orientados a promover la empleabilidad del joven a más largo plazo, por lo cual no será posible observar efectos en las condiciones laborales si las evaluaciones se implementan muy pronto. En especial, los llamados *soft skills* se espera que cambien actitudes y comportamientos que llevan un tiempo modificar. A su vez, mediante lo que se conoce en la literatura como *locking-in effect*, la capacitación puede tener un efecto negativo en el empleo a muy corto plazo, ya que la asistencia a los cursos reduce el tiempo que los jóvenes pueden dedicar a buscar trabajo. (véase, por ejemplo, Card et al, 2010⁷; Kluge, 2006⁸). Por otra parte, aun cuando estos programas pueden incrementar la inserción laboral a más corto plazo, podrían no tener impactos a mediano plazo si los jóvenes no logran mantener el empleo.

En el caso de los programas implementados en ALC, se tiene poca información sobre los impactos a mediano y largo plazo. No existe evidencia sobre los efectos en un período superior a los dos años. Esto se debe, en parte, a que para investigar impactos en el largo plazo se requiere enfrentar grandes retos en materia de recolección de datos. Por ejemplo, los jóvenes suelen tener una gran movilidad y ubicarlos tiempo después de su participación en el programa puede ser costoso.

El hecho de no contar con estimaciones de impacto a mediano y largo plazo dificulta el análisis de la relación costo-efectividad. Dado que los costos de los programas de capacitación son de corto plazo, estos son relativamente fáciles de observar. Por el contrario, los beneficios consisten en un flujo de aumentos salariales y en la probabilidad de conseguir empleos (entre otras cosas). Si los beneficios desaparecen después de pocos años, un programa de capacitación laboral difícilmente puede ser costo efectivo a menos de que el impacto en el corto plazo sea muy grande. En cambio, si los

⁴ Heckman, J., J. Stixrud and S. Urzua. (2006). The Effects of Cognitive and Non cognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior. *Journal of Labor Economics*, 24 (3): 411-482.

⁵ Gonzalez, C., L. Ripani and D. Rosas. (2011). Mejorando las Oportunidades de Inserción Laboral de Jóvenes en América Latina. BID. Nota Técnica.

⁶ En la Región hay solo tres experiencias de países que han evaluado rigurosamente programas de este tipo: Entra 21 de Argentina recientemente (Alzua, cruces y Lopez (2013), Jóvenes en Acción de Colombia en 2009 (Attanassio, Kugler and Mehir (2009) y Juventud y Empleo en República Dominicana en las dos evaluaciones que se han hecho. Para el caso de Argentina, el seguimiento fue de hasta 18 meses después del tratamiento, para Colombia entre 19 y 21 meses después del tratamiento y en el caso de la segunda evaluación de Dominicana entre 16 y 22 meses después del tratamiento. Esto hace que las evaluaciones de estos tres países sean comparables, y sus resultados también.

⁷ Card, D., J. Kluge and A. Weber. (2010). Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta- Analysis. *Economic Journal* 120: F452-F477.

⁸ Kluge, J. (2006). The Effectiveness of European Active Labour Market Policy. IZA Discussion Paper No. 2018, IZA, Bonn.

beneficios duran mucho, o incluso crecen a lo largo del tiempo, un impacto modesto sobre el salario en un período dado puede representar un beneficio grande en cuanto al valor actual neto del flujo de los aumentos salariales.

De este modo, dada la importancia de realizar esfuerzos en esta dirección para continuar mejorando el programa y también para asegurar su sostenibilidad, esta operación pretende realizar un seguimiento a los jóvenes beneficiarios y no beneficiarios del Programa Juventud y Empleo, seis años después de la segunda evaluación. La línea de base es 2008 y el seguimiento será 2014. La importancia de este seguimiento radica en que el impacto puede variar en el tiempo y sólo las estimaciones a mediano y largo plazo permiten realizar un análisis riguroso de la relación costo-efectividad.

Es importante mencionar que en América Latina no se cuenta con evaluaciones de impacto de largo plazo. En este sentido, esta sería la primera evaluación de impacto de este tipo en la región⁹.

Otro elemento fundamental de este seguimiento será la incorporación de los registros administrativos a la evaluación. Existen al menos tres ventajas de contar con estos registros para complementar el seguimiento. La primera es que, al no depender de la voluntad de la persona para contestar un cuestionario, un análisis basado en los registros administrativos podría minimizar el sesgo atribuible al problema de selección muestral. La segunda es que, una vez realizada la vinculación de información administrativa, los seguimientos posteriores se podrán llevar a cabo fácilmente y con un costo muy bajo. Una vez que la base de datos cuente con el número de identificación de la persona, sería trivial actualizar la base de datos después con información administrativa del futuro. La tercera, es que los datos administrativos no sufren de atrición¹⁰, y por ende, permiten complementar la evaluación de impacto.

El objetivo principal de esta cooperación técnica es estudiar los impactos a largo plazo del programa de capacitación para jóvenes Juventud y Empleo. En este sentido esta cooperación técnica se encuentra alineada con las prioridades sectoriales definidas en el Noveno Aumento General de Capital (GCI-9). Esta operación se une al objetivo de alcanzar una reducción de la pobreza y la inequidad. Adicionalmente, esta CT se encuentra alineada con lo establecido en la estrategia de país de la República Dominicana 2010 -2013, ya que los resultados de la evaluación de impacto del programa Juventud y Empleo servirán para rediseñar y adecuar este programa con el fin de mejorar la inserción laboral de los jóvenes, especialmente en las zonas de bajos ingresos.

Esta operación se encuentra dentro del marco de los objetivos del Programa Especial para el Empleo, la Reducción de la Pobreza y el Desarrollo Social en Apoyo a las Metas de Desarrollo del Milenio (ORC/SOF). La evaluación de largo plazo del Programa Juventud y Empleo servirá para mejorar la relevancia y calidad del programa, el cual viene siendo financiado por el BID desde 1999.

⁹ Este sería el segundo seguimiento a la segunda evaluación que el Banco apoya. Los montos de cada levantamiento de la encuesta de seguimiento rondan los 400,000 dólares. En el caso de la primera evaluación se ha financiado con fondos del préstamo DR0134 (primer préstamo al Ministerio de Trabajo). En el caso de la segunda evaluación, con una cooperación técnica (DR-T1049) financiada con el Fondo Japonés de Reducción de Pobreza. Las líneas de base se han hecho con levantamientos de información al momento de la inscripción, con costos mínimos, y el análisis se ha realizado con apoyo de los funcionarios del Banco.

¹⁰ Excepto si las personas se encuentran trabajando fuera del sector formal.

Asimismo, servirá para brindar información a otros países de la Región que están en la fase de diseñar o rediseñar programas del mismo tipo.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

En el marco de esta cooperación técnica se planea realizar las siguientes actividades:

Componente 1: Encuesta de seguimiento y tratamiento de datos administrativos. El objetivo de este componente es el diseño y levantamiento de una encuesta de seguimiento para los beneficiarios y no beneficiarios del programa y la recolección y el tratamiento de datos administrativos para complementar la calidad de la información recogida por medio de las encuestas. La muestra a que se hará seguimiento es la de la segunda evaluación de impacto del Programa juventud y Empleo, cuya línea de base es en el año 2008. En primer lugar, este componente financiará el diseño de la encuesta de seguimiento, teniendo en cuenta elementos como permanencia en el empleo, calidad del empleo, ingresos laborales y otros elementos específicos como desarrollo de capacidades básicas y habilidades interpersonales. En segundo lugar, se financiará el levantamiento de la encuesta de seguimiento de los grupos de beneficiarios y controles. En tercer lugar, se analizarán las fuentes de información administrativa de la seguridad social y posiblemente de otros programas sociales, con el fin de recopilar información relevante que pueda complementar los datos provistos por las encuestas de seguimiento.

Componente 2: Análisis de datos y elaboración del informe de evaluación. El objetivo de este componente es el análisis econométrico y estadístico de los datos recolectados a través de las encuestas de seguimiento y de los datos administrativos, y la elaboración del informe de evaluación. Para esto se contratará un consultor quien elaborará un informe sobre los impactos de largo plazo del Programa Juventud y Empleo, con base en la información recolectada, en colaboración con el personal técnico del Banco asignado para el análisis de la información. Adicionalmente, este componente financiará un taller con autoridades del Ministerio de Trabajo para analizar los resultados de la evaluación y evaluar posibles mejoras al programa.

Matriz de Resultados Indicativa

| Componente | Producto | Resultado | Medio de Verificación |
|--------------|---|---|--|
| Componente 1 | Diseño y levantamiento de la encuesta de seguimiento y tratamiento de datos administrativos | Encuesta de seguimiento de los beneficiarios y no beneficiarios del Programa Juventud y Empleo levantada y con buena calidad de datos | Reporte del levantamiento y tratamiento de datos aprobado por el BID |
| Componente 2 | Análisis de Datos e Informe de Evaluación | Informe del impacto de largo plazo del Programa Juventud y Empleo | Informe aprobado por el BID |
| Componente 2 | Taller de Diseminación de los Resultados de la Evaluación | Diseminación de los resultados de la evaluación de largo plazo del Programa Juventud y Empleo | Taller realizado con presencia de funcionarios del BID |

Presupuesto Indicativo

El presupuesto de la cooperación técnica será de US\$600.000. La distribución de costos se presenta en el siguiente cuadro:

| Componente | Descripción | BID (US\$) (ORC/SOF) | Total (US\$) |
|---------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Componente 1 | Diseño y levantamiento de la encuesta de seguimiento y tratamiento de datos administrativos | 400.000 | 400.000 |
| Componente 2 | Análisis de Datos y Elaboración de Informe de Evaluación | 150.000 | 150.000 |
| Componente 2 | Taller de Diseminación de los Resultados de la Evaluación | 10.000 | 10.000 |
| Imprevistos y supervisión | | 40.000 | 40.000 |
| TOTAL | | 600.000 | 600.000 |

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

El organismo ejecutor de esta cooperación técnica será el BID, en atención a la solicitud del Gobierno de la República Dominicana. La Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK) tendrá la responsabilidad técnica, de coordinación, dirección y supervisión de esta CT, al igual que de desembolsos. Dada la experiencia de la unidad SCL/LMK en evaluaciones de impacto, la ejecución de esta CT por parte de la unidad pretende dar un mejor apoyo técnico al Gobierno. A pesar de la buena capacidad técnica del Gobierno, este mismo carece al momento de suficientes recursos humanos para ejecutar esta CT. Adicionalmente, dado que se trata de una TC de Investigación y Diseminación, y que los funcionarios del Banco van a estar directamente involucrados en su ejecución y luego en la realización de la evaluación, se considera que este es un justificativo suficiente para que la TC sea ejecutada por el Banco.

Los servicios de consultoría serán contratados de conformidad con las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (GN-2350-9).

El presupuesto de supervisión financiará el seguimiento de los principales resultados de la CT. Estos gastos incluirán viajes a la República Dominicana por parte de los consultores para monitorear las actividades realizadas en el marco de esta cooperación técnica, informar al Gobierno del estado de los productos y evaluar los productos finales de esta CT con el Gobierno.

El período de ejecución será de 24 meses y los desembolsos se realizarán en un período de 30 meses.

V. Riesgos importantes

Esta cooperación técnica proveerá una evaluación del impacto de largo plazo del Programa Juventud y Empleo para el Gobierno. Uno de los retos de investigar impactos en el largo plazo es recopilar información proveniente de los mismos usuarios que fueron entrevistados con anterioridad. De este modo, se hará uso de varias estrategias para poder lograr una baja atrición. La primera es hacer un piloto con algunos de los beneficiarios y controles para ver cuál sería la tasa estimada de atrición. La segunda es una vez se conoce este dato y si no hay graves problemas en este frente, se hará una encuesta telefónica para poder verificar los datos de vivienda y asegurar que en la encuesta de hogares podemos encontrar al mayor número de jóvenes posible en sus hogares. También cabe resaltar que la muestra de la evaluación es bastante grande lo que da posibilidades de usar remplazos en caso que no se encuentren a los jóvenes originalmente seleccionados en la muestra principal.

No se prevén riesgos con respecto a la colaboración del Gobierno en este proceso. La UCP que ejecuta el préstamo DR-L1036 ya ha puesto en conocimiento del Banco tanto sus comentarios a esta CT como su beneplácito acerca de esta investigación y la creen importante para poder seguir mejorando sus programas de empleo.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

Esta CT no contiene ninguna excepción a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

Dada su naturaleza, no se prevé que esta CT tenga efectos ambientales ni sociales negativos significativos, por estar limitada a la contratación de servicios de consultoría. Según la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas del Banco (OP-703), la categoría de esta operación es "C". Ver salvaguardias en [IDBdocs#-37476169](#).

VIII. Anexos Requeridos:

- Solicitud del cliente (no es requerida, ya que la CT fue incorporada en CPD 2013)
- Términos de Referencia [IDBdocs#-37890184](#).
 - Diseño Encuesta de Seguimiento
 - Análisis de Datos
- Plan de Adquisiciones [IDBdocs#-37864651](#).

IMPACTOS A LARGO PLAZO DEL PROGRAMA JUVENTUD Y EMPLEO

DR-T1103

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SOF), de conformidad con la comunicación de fecha 29 de abril de 2013 suscrita por Carmen Albertos (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos disponibles en el Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SOF), hasta la suma de US\$600.000, para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de cuatro (4) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

(Original firmado)

Agosto 13, 2013

Sonia M. Rivera
Jefe

Fecha

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ORP/GCM

APROBACIÓN

Aprobado:

(Original firmado)

August 14, 2013

Hector Salazar Sanchez
Gerente a.i.
Sector Social
SCL/SCL

Fecha

(Original firmado)

(Original firmado)

~~Carmen Pagés~~ AUG 14 2013
Jefa SCL/LMK

Flora Montealegre Painter AUG 14 2013
Representante de País CID/CDR