



FLACSO
COSTA RICA

RESUMEN EJECUTIVO

Evaluación de Diseño del Programa Nacional de Empleo
(PRONAE)
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

EQUIPO EVALUADOR

Jenyel Contreras Guzmán
Maritza Rojas Poveda
Eiliana Montero Rojas

SAN JOSÉ, COSTA RICA; FEBRERO 2018

Resumen ejecutivo

El Programa Nacional de Empleo (PRONAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), fue creado mediante el Decreto Ejecutivo N. 29044-TSS-COMEX del año 2000, como un medio para fomentar el empleo y coadyuvar en el desarrollo de proyectos que incidan positivamente en las condiciones económicas y sociales de las comunidades.

La evaluación de diseño del Programa, se realiza en el marco de la Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE), de agosto de 2017 a enero de 2018, y comprende un período de estudio del Programa de enero de 2013 a junio de 2017. Esta pretende contribuir y dar recomendaciones atinentes para la mejora de la coherencia y racionalidad del Programa, en relación con los servicios de empleo brindados por el MTSS, a partir del análisis del diseño actual de PRONAE, y en función de los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia; así como del análisis de la ejecución de sus distintas modalidades.

Se reconstruye la teoría de intervención del Programa para hacer una propuesta de implementación que sea sostenible y permita su vinculación con los propósitos institucionales en materia de empleo, a la vez que se presenta una propuesta de evaluación de resultados (cuasi-experimental), el cual incluye sistemas de información, indicadores, variables, resultados, grupos de tratamiento y comparación, entre otros.

La evaluación es de tipo durante y externa, se sustenta en un enfoque participativo y orientado a la utilización de los resultados. Se utiliza una metodología mixta de evaluación a partir de técnicas cuantitativas y cualitativas de recolección y análisis de la información. En el siguiente cuadro se muestran las técnicas de evaluación utilizadas.



Cuadro 1. Resumen de las técnicas de evaluación realizadas

Técnica	Tipo de datos	Fuentes de información
Entrevista semi estructurada	Cualitativos y cuantitativos	Analistas de Proyectos (PRONAE) Actores a nivel interno MTSS Personas de Organizaciones Sociales de Base Personas expertas en empleo Personas de otras Instituciones que tienen relación en temas de empleo
Encuesta telefónica	Cuantitativa	Población beneficiaria
Encuesta en línea	Cuantitativa	Municipalidades
Grupos focales	Cualitativa	Población beneficiaria Analistas de Proyectos (PRONAE) Municipalidades
Análisis documental	Cualitativa	Documentos, Decretos Ejecutivos, manuales, estudios, entre otros
Análisis de base de datos	Cuantitativa	Análisis de las bases de datos del Programa

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo

La evaluación pretende dar respuesta a las siguientes interrogantes de acuerdo con cada uno de los criterios de análisis:

Cuadro 2. Criterio y preguntas de evaluación

Criterio	Pregunta
Pertinencia	¿En qué medida el diseño del PRONAE es pertinente con el marco normativo (MTSS, DNE y DGEN)?
	¿En qué medida las modalidades del PRONAE son pertinentes para contrarrestar la problemática que lo origina?
	¿Cuál es el grado de vinculación y coherencia de las modalidades del PRONAE en relación con la oferta programática del MTSS y de la DNE?
Eficacia y Eficiencia	¿En qué medida el diseño del PRONAE permite el cumplimiento de sus objetivos y resultados en la dinámica de trabajo actual?
	¿De qué manera el diseño del PRONAE podría ser eficaz en relación con las necesidades de la población a la que se dirige?
	¿En qué medida el diseño del programa es eficaz en cuanto a su vinculación o articulación con otros programas y servicios de empleo a nivel inter e intra-institucional?
	¿Qué cambios pueden implementarse en el diseño del programa que permitan obtener resultados (efectos-impactos) en la población beneficiaria?
Sostenibilidad	¿Qué elementos deben ser considerados en el diseño para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?

Fuente: Términos de referencia de la evaluación



Principales resultados del proceso de evaluación

Análisis de la pertinencia

Es posible afirmar que en el diseño actual del PRONAE, sus objetivos se ajustan en un 50% al marco normativo institucional en materia de empleo, debido a que este se centra exclusivamente en brindar un auxilio económico temporal a la población beneficiaria, sin contar con una estrategia definida de generación de empleo.

Se suma a esto, la ausencia de acciones definidas para la incorporación de la equidad de género en el desarrollo de sus modalidades. De acuerdo con el análisis de la base de datos, de los 105 702 beneficios brindados, un 70% han sido otorgados a hombres y un 37% a mujeres, en donde, el año 2017 fue el más equitativo con 60% de los auxilios brindados a población masculina y un 40% a población femenina. Se constata entonces que no se logra alcanzar la paridad de sexo planteada tanto en el Decreto Ejecutivo N. 29044-TSS-COMEX como en la Directriz DMT-024-2016.

De acuerdo con estructura organizacional y esquema de operación actual del Programa, la tarea principal del Equipo del PRONAE es promover, analizar y aprobar proyectos presentados por las comunidades, lo que se traduce en una gestión más de carácter reactivo que proactivo. Es factible afirmar, que lo anterior obedece a la carencia de estudios de la dinámica del mercado laboral de acuerdo a especificidades territoriales, poblacionales y de emparejamiento entre oferta y demanda laboral.

Respecto al marco operativo del Programa, se detecta una valoración favorable por parte de la población beneficiaria, en el que el 100% de las Organizaciones Sociales de Base, opinan que se solucionan o mejoran problemas de infraestructura comunitaria, a la vez que se generan ingresos temporales a las familias. El 59% de las personas beneficiarias directas encuestadas, señalan que su incorporación en alguno de los proyectos contribuyó a obtener un empleo temporal. Por otra parte un 70% de las municipalidades que atendieron la encuesta en línea, opinan que la respuesta al problema de desempleo es de buena a regular.

Lo anterior contrasta con que el 94% la población beneficiaria directa participante de los grupos focales, afirma que al finalizar la dotación del auxilio económico temporal, su situación económica y de desempleo continúa igual. Se observa además, que el 70% de las personas encuestadas telefónicamente no tenían trabajo al momento de la realización de la misma.

En cuanto a la incidencia social, se logra evidenciar como un aspecto positivo del Programa que un 64% de la población beneficiaria encuestada señala que a partir de su participación en el PRONAE lograron generar una fuente de ingresos, aunque de forma temporal. De manera que los hallazgos sugieren que el programa logra incidir en zonas de menor desarrollo social, donde se presentan los mayores índices de pobreza y desempleo a nivel nacional, y en zonas afectadas por desastres naturales.

En lo referente a las modalidades del Programa se destaca como evidencia que estas están adaptadas a las necesidades inmediatas de la población beneficiaria, a la vez que tienen un 100% de concordancia con lo establecido en el Decreto Ejecutivo de su creación.

Sobresale entre los hallazgos que los proyectos ejecutados en el marco del PRONAE han sido mayormente efectivos respondiendo a las necesidades de infraestructura de las comunidades, a este respecto el 79% las municipalidades encuestadas opina que los proyectos de Obra Comunal son muy beneficiosos. El estudio de la base de datos muestra que durante los cinco años que comprende el proceso de evaluación, se ha atendido a un 88% de la población beneficiaria mediante las modalidades de Obra Comunal y Obra Comunal en Territorio Indígena, a un 9% en Ideas Productivas y a un 4% en Capacitación.

En cuanto a las limitantes, se puede observar que de acuerdo con el juicio experto de las personas especialistas en empleo consultadas, los resultados alcanzados por el Programa son de carácter inmediato y muy leve, y este no logra establecer una relación causal entre el desarrollo de proyectos de infraestructura y la generación de empleo. Situación que se vincula con los bajos niveles de escolaridad de la población beneficiaria, al



respecto la base de datos indica que un 23% cuenta con primaria incompleta, un 49% con primaria completa, un 14% con secundaria incompleta, y solamente un 13% de las personas tiene el grado de secundaria completa.

Análisis de la eficacia y eficiencia

No se logró identificar de forma explícita una relación causal entre las actividades que el Programa realiza y la consecución de los efectos esperados, acordes a la lógica de la cadena de resultados. Sin embargo, se puede afirmar que el PRONAE está brindando los servicios y los productos previstos en su diseño. Debido a lo cambiante de la dinámica del mercado laboral, los objetivos del Programa no se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo, dadas al menos las siguientes 5 situaciones mencionadas por todas las personas expertas en empleo consultadas: i. Ausencia de opciones de empleo sostenible para personas en situación de vulnerabilidad social y con bajos niveles educativos, lo cual afecta, principalmente, a la población joven y a las mujeres; ii. Ausencia de concordancia entre la oferta y la demanda laboral; iii. Ausencia de estudios de prospección laboral, sobre los cambios en las tendencias en el sector ocupacional; iv. Dinámica del mercado laboral altamente cambiante, lo que requiere de la inclusión de nuevas tecnologías y la incorporación de la llamada “cuarta revolución industrial”; v. Dificultad de acceso y poca información de la población sobre los programa y servicios de empleo a nivel institucional, especialmente en las comunidades más alejadas.



Es pertinente agregar que el PRONAE presenta retos de articulación con otros programas, proyectos y servicios a nivel interinstitucional para maximizar sus niveles de eficacia y eficiencia. Se detecta, a su vez, cierto nivel de desconocimiento sobre los servicios brindados por el Programa, al respecto, las 6 personas representantes institucionales entrevistadas, señalaron desconocer los mismos; a excepción de las municipalidades (específicamente las áreas de Gestión Vial) en las que un 67% de las encuestadas estimaron que su nivel de articulación con el Programa era de regular a muy bueno, un 19% indican que es malo y muy malo y un 14% no respondieron.

En el PRONAE, al igual que en otros programas y proyectos del Estado Costarricense, el trabajo intrainstitucional enfrenta el reto de superar la lógica cotidiana del trabajo aislado, el desconocimiento de las otras ofertas programáticas en materia de empleo por parte del personal técnico, y el tener que responder a un modelo tradicional de gestión estatal.

Los mecanismos de coordinación, comunicación y de gestión son distintos en los diferentes programas del MTSS, presentando una débil articulación y poca información intrainstitucional de las labores que se podrían desarrollar de forma conjunta.

Propuesta de rediseño del Programa



Uno de los objetivos orientadores de la presente evaluación, vinculado con el criterio de sostenibilidad, tiene que ver con el desarrollo de una propuesta de implementación que parta de las fortalezas y oportunidades de mejora del Programa, de forma que permitan al PRONAE mejorar su vinculación con los propósitos institucionales en materia de empleo. Se proponen los siguientes pasos a partir de la implementación de una experiencia piloto:

Paso 1: definición de un nuevo esquema de operación: pasar de una lógica de Analistas de Proyectos a Analistas de la Dinámica de Empleo a nivel territorial, para esto se propone una alianza con los Concejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI), o con los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES) (según la posibilidad de recursos) para la realización de diagnósticos y estudios sobre la dinámica laboral para determinar la oferta programática del PRONAE según cada territorio de acción.

Ampliar el accionar del Programa, a partir de las articulaciones institucionales por medio de convenios de cooperación con las municipalidades, centros de formación; así como de alianzas público privadas con empresas. Continuar el vínculo con las ADI, Juntas de Educación y otras Asociaciones de Base, para la identificación de posible población beneficiaria, aprovechando el nivel de credibilidad del PRONAE en las comunidades.

Paso 2: establecimiento de perfiles de entrada y salida de a población beneficiaria, en cada una de las modalidades de trabajo, enfocado a la inserción en el mercado laboral.

Paso 3: estrategia de promoción, divulgación e información en cada uno de los territorios a intervenir, respecto a las modalidades de trabajo y servicios a brindar, en concordancia con los estudios de prospección y de análisis de la de dinámica laboral.

Paso 4: Aplicación de la Ficha FIS, para la posible incorporación de población beneficiaria de niveles 3 y 4.

Paso 5: Selección de personas beneficiarias según cada una de las modalidades ofrecidas en los cantones, y gestión de referencias de las personas beneficiarias a otras modalidades y programas de acuerdo a sus necesidades diferenciadas.

Paso 6: se propone la implementación de la modalidad de Capacitación por un período de 3 meses. Esta será la puerta de entrada a cada una de las otras modalidades, de esta forma fortalecer los perfiles de salida de la población beneficiaria.

Paso 7: Implementación de las modalidades de Obra Comunal, Obra Comunal en Infraestructura en Territorio Indígena, Ideas Productivas y Capacitación Ocupacional.

Paso 7.1: la modalidad Obra Comunal es la más recomendada para personas con baja escolaridad, se propone que al finalizar el proceso de capacitación, durante 3 meses se desarrolle de un proyecto de Obra Comunal, ya sea de infraestructura o de carácter social, en convenio con Asociaciones, Juntas de Educación, entre otras, en donde se puedan realizar por ejemplo el arreglo manual de vías, o el cuidado de personas adultas mayores, y las personas beneficiarias adquieren competencias y habilidades relacionados con un oficio.

Paso 7.2: en la modalidad Ideas Productivas se propone que para el ingreso de las personas beneficiarias, estas tengan identificadas una idea de negocio viable. A partir de la capacitación recibida en temáticas relacionadas con empresariedad el Programa apoyará a estas personas por 3 meses más, en el proceso de su idea productiva.

Paso 7.3: en la modalidad de Capacitación Ocupacional, se propone que sea desarrollada en convenios con empresas desde el modelo de alianzas público privadas; durante los

3 primeros meses se propone que las personas beneficiarias reciban capacitaciones temáticas a lo interno de las empresas, y los siguientes 3 meses el desarrollo de la práctica profesional en el mismo lugar.

Paso 8: Seguimiento y evaluación de las acciones desarrolladas.

Acompañada de la propuesta de implementación de un rediseño del Programa, se recomienda la realización de una evaluación de resultados cuasi-experimental, bajo criterios de rigurosidad científica, como prueba final del valor de un programa de desarrollo para generar mejoras en la calidad de vida de las personas beneficiarias.

Los métodos aplicados en una evaluación de resultados se basan en enfoques cuantitativos (diseños experimentales y cuasi-experimentales, modelos multivariados de análisis de datos), y en este caso en particular, los resultados son indicadores de empleo o autoempleo, que pueden visualizarse como resultados intermedios en la cadena de resultados del PRONAE. El paso a paso para realizar la evaluación de resultados corresponderá a:

Paso 1: Selección de la muestra de personas beneficiarias para cada uno de los dos estratos (GAM y Resto del País) según cada modalidad.

Paso 2: Selección de la muestra de control de personas no beneficiarias del PRONAE.

Paso 3: Equilibrar la muestra de control por género.

Paso 4: Generar un archivo plano conjunto, para los dos estratos y los dos grupos, conteniendo las variables del estudio.

Paso 5: Estimar los modelos de regresión multinivel para el Gran Área Metropolitana (GAM) y resto del país.

Paso 6: Concluir si existe o no evidencia de un efecto de relevancia, el coeficiente beta estandarizado que representa la diferencia de diferencias entre los grupos de intervención y control debería ser estadísticamente significativo y con un valor de al menos 0.15.



Para propósitos descriptivos y de monitoreo, se sugiere generar un formulario específico que completaría cada persona para poder recibir los beneficios de alguna de las modalidades del PRONAE.

Recomendaciones

Para el Despacho del MTSS:

- Fortalecer el PRONAE: los resultados encontrados son positivos, es de los pocos programas estatales en llegar a zonas de menor desarrollo. Se han creado beneficios de forma parcial para la población en situaciones de pobreza, pobreza extrema, desempleo, y subempleo. Existe un importante compromiso por parte de las personas Analistas de Proyectos; a la vez que se observa una visión estratégica de parte de las jefaturas de la DGE y la DNE; y un alto conocimiento de las comunidades y del tejido social por parte del equipo de trabajo del Programa.
- Fortalecer los aspectos que necesitan ajustes, por ejemplo aprobación de cambios en la Ficha de FODESAF de acuerdo a las debilidades encontradas en la evaluación. Aprobación e implementación de la propuesta de rediseño y la propuesta de evaluación cuasi-experimental. Darle seguimiento a la propuesta de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) para integración de un Sistema Público de Empleo y la ventanilla única de empleo.

- Enfocar el accionar del MTSS en materia de empleo, a partir de diagnósticos y estudios a nivel nacional y territorial, desde la creación de estrategias articuladas. Generación de un modelo de gestión de parte del Estado en materia de empleo. Darle seguimiento a las recomendaciones de la OCDE respecto a aumentar el presupuesto del MTSS para asegurarse que se pueda asumir un rol de liderazgo en el diseño y la implementación de programas y políticas de mercado laboral.
- Crear convenios con las Universidades, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), entre otras para la realización de estudios de prospección laboral, que permitan dirigir claramente la oferta y la demanda a nivel país.
- Estudiar la viabilidad de implementar una Política Nacional de Empleo, en coordinación con el sector social y empresarial, que establezca claramente las articulaciones entre los diferentes sectores, con estrategias que apunten a la generación de fuentes de empleo desde los criterios de territorialidad, y con planes de acción centrados en la gestión por resultados.
- Ajustar el número de subsidios a otorgar, de manera que con el personal actual puedan implementarse procesos de monitoreo y seguimiento de los proyectos y perfiles de salida de la población beneficiaria; detectar casos en los cuales se requiere de otras intervenciones, además de hacer referencias claras a otros programas según corresponda.

Para la Dirección Nacional de Empleo y Jerarcas de Otras Instituciones:

- Aprovechar los CCCI como espacios para la realización de diagnósticos sobre las necesidades territoriales y la situación de empleo, que permitan definir la oferta programática del PRONAE a nivel cantonal.
- Ampliar el requisito de ingresos de la población beneficiaria que cuenten con la Ficha FIS en los niveles 3 y 4.

Para el Departamento Generación de Empleo:

- Realizar una actualización de la Ficha de FODESAF con el fin de ajustarla al Decreto Ejecutivo 29044-TS-COMEX, que incorpore el fomento del empleo como eje principal, la superación de brechas de la población joven con bajos niveles de escolaridad, la incorporación de mujeres en condición de jefatura de hogar, y población con discapacidad.

- Establecer perfiles de entrada y salida de la población beneficiaria en cada una de las modalidades propuestas en el rediseño. Definir mecanismos e instrumentos de referencias internas de las personas beneficiarias para otras modalidades u otros programas del MTSS.

Para el Departamento de Generación de Empleo y Unidad de Equidad de Género:

- Combatir la discriminación y contribuir a cambiar los estereotipos de género, apuntando hacia la disminución de las brechas de desempleo en la población femenina, por medio de coordinaciones interinstitucionales, con el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), la Red de Cuido, y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) para capacitaciones en sensibilidad de género a las comunidades. Incorporación de acciones afirmativas en esta materia, en la Ficha del Programa.

Para la Dirección Nacional de Empleo y el Departamento de Generación de Empleo:

- Introducir mecanismos de evaluación y monitoreo de carácter permanente que permitan determinar la efectividad del Programa de acuerdo a la realidad del mercado laboral, algunas de las acciones en ese sentido podrían ser: mejorar el sistema de información para incluir datos más significativos al Programa, en donde se incluyan variables como ingresos, situación económica, cursos aprobados, modalidades en las que la persona ha participado, número de teléfono, tipo de aseguramiento, entre otras. Contemplar los indicadores requeridos para el desarrollo de la evaluación cuasi-experimental.
- Reforzar los conocimientos y competencias del personal de la DNE, por medio de espacios de integración y comunicación sobre el quehacer de la Dirección, sus diferentes programas, la problemática de desempleo. Divulgación de las acciones del Programa.
- Implementación una estrategia de comunicación clara en las comunidades de forma tal que se logre integrar y articular una oferta clara de los programas del MTSS y las diferentes formas de tener acceso a los mismos por parte de la población beneficiaria.
- Incrementar convenios con empresas para el establecimiento de alianzas público privadas. Mejorar los convenios de cooperación con las Municipalidades y otras instituciones clave.