

APROVECHANDO LOS DATOS PARA CONSTRUIR UN MERCADO LABORAL EFICIENTE EN EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS (PROYECTO LMI). INFORME DE LA EVALUACIÓN FINAL, JULIO DE 2022

RESUMEN

ANTECEDENTES Y CONTEXTO

El 1º de octubre de 2017, la Oficina de Asuntos Laborales y Comerciales (OTLA) de la Dirección de Asuntos Laborales Internacionales (ILAB), que depende del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, otorgó a AIR un acuerdo de cooperación por US \$4 millones para poner en marcha el proyecto Aprovechando los datos para construir un mercado laboral eficiente en El Salvador, Guatemala y Honduras (proyecto LMI, por sus siglas en inglés). El proyecto se modificó en junio de 2020 al sumar US \$345.000 y, una vez más, en febrero de 2021, al prorrogar el período de ejecución 12 meses, hasta el 30 de septiembre de 2022. Sin embargo, las actividades del proyecto concluyeron el 30 de abril de 2022 porque no se requería de todo el período de prórroga para finalizar los productos¹. El objetivo del proyecto LMI es mejorar la eficacia y el desempeño del mercado laboral en Guatemala, Honduras y El Salvador. En aras de alcanzar este objetivo, el proyecto tiene dos resultados clave: los gobiernos publican información fiable, completa y actualizada del mercado laboral (LMI, por sus siglas en inglés) en formatos fáciles de usar para el público en general y para profesionales; y los programas educativos y formativos de la fuerza de trabajo, los empleadores, los prestadores de servicios, los profesionales y encargados de formular políticas aumentan sus aptitudes y conocimientos sobre el uso de la información del mercado laboral.

RESULTADOS Y CONCLUSIONES CENTRALES DE LA EVALUACIÓN

Si bien cada país se encuentra en un punto diferente en la creación de sistemas de información del mercado laboral, el objeto del proyecto de fortalecer la generación de este tipo de información es congruente con las políticas y las labores gubernamentales para la formación de la fuerza de trabajo en cada país. La revisión de los instrumentos de la encuesta de hogares, las metodologías de muestreo avanzado y la actualización de los sistemas de clasificación ocupacional e industrial fueron congruentes con las normas internacionales. Además, las labores del proyecto de revisar los instrumentos de las encuestas de hogares y actualizar los sistemas de clasificación complementaron labores similares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales clave.

El proyecto se diseñó para respaldar la *Estrategia de los Estados Unidos de Relacionamento para Centroamérica, de 2014*. Si bien la *Estrategia de los Estados Unidos de 2021 para afrontar las causas originarias de la migración en América Central* se fundamenta en la *Estrategia de los*

¹ Cabe mencionar que el acuerdo de cooperación del proyecto no culminará oficialmente hasta que se realice la evaluación final.

Estados Unidos de Relacionamento para Centroamérica de 2014, la estrategia de 2021, que refleja las prioridades y los contextos nacionales del gobierno del presidente Biden, hace más hincapié en factores que contribuyen a la migración irregular, como la violencia de pandillas, la violencia de género, la corrupción y las violaciones de los derechos humanos. Las intervenciones del proyecto LMI se mantuvieron congruentes con la política de los EE. UU. para mejorar la eficiencia del mercado laboral.

El compromiso de partes interesadas clave fue esencial para el logro de los resultados. Las instituciones de estadística colaboraron estrechamente con el proyecto para revisar los instrumentos de la encuesta de hogares. Los organismos de estadística, los ministerios de trabajo, los bancos centrales y algunos actores del sector privado participaron en la actualización de los sistemas de clasificación ocupacional e industrial. Las universidades asociadas en los tres países aceptaron almacenar los datos de la encuesta de establecimientos y recibieron la metodología y las herramientas de manera que las encuestas de establecimientos del proyecto LMI pudiesen continuar a futuro. Asociaciones empresariales clave respaldaron ambas encuestas de establecimientos. Sin embargo, algunos de los principales generadores y usuarios de la información del mercado laboral, como los organismos de seguridad social y renta, no participaron en forma activa en la actualización de los sistemas de clasificación ocupacional e industrial². Del mismo modo, el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE) rechazó la asistencia del proyecto para mejorar la metodología de muestreo y los sistemas de recopilación electrónica de datos.

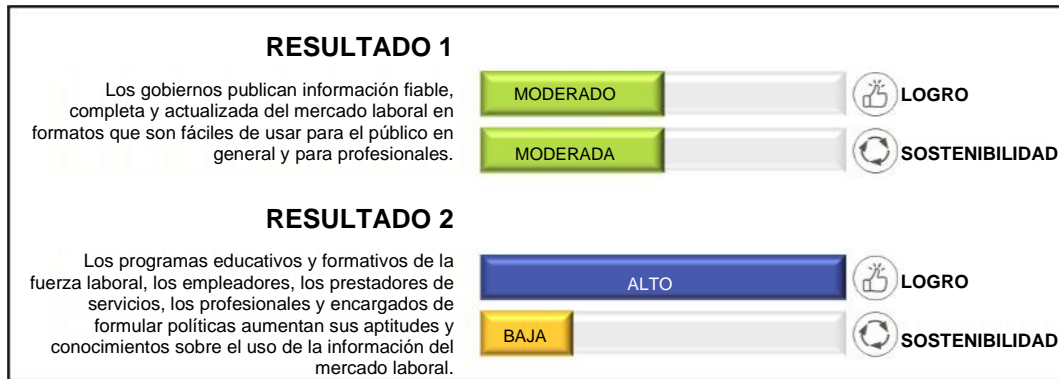
En general, el proyecto se ejecutó de manera económica. La pandemia de la COVID 19 generó tanto ineficiencias como eficiencias. Una vez que comenzó la pandemia, se interrumpieron las actividades del proyecto hasta determinar cómo responder, lo cual produjo demoras y creó ineficiencias. Por otra parte, el proyecto creó eficiencias mediante actividades a distancia, como reuniones virtuales y capacitación para proteger al personal y a las partes interesadas del proyecto. Otros factores que generaron ineficiencias fueron problemas con la tecnología que tuvieron los participantes durante los eventos de capacitación y la rotación del personal del proyecto y las partes interesadas clave.

La Figura 1 resume el logro de los resultados del proyecto y su sostenibilidad³. El cuadro también presenta una clasificación del logro y la sostenibilidad: bajo, moderado, más que moderado y alto.

² Según los miembros de los comités directivos, se invitó a estas instituciones clave a participar, pero algunas no aceptaron porque administran bases de datos con información del mercado laboral diferentes y se manejan de manera independiente. Una excepción es el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), que participó en el proyecto.

³ Si bien en el diseño original del proyecto se enumeraron cinco resultados, en el Anuncio de oportunidad de financiamiento se solicitó que los candidatos solo se concentraran en los resultados 1 y 5.

Figura 1. Resumen del desempeño



Según las conclusiones, el proyecto satisfizo o superó la mayoría de los objetivos de indicadores del desempeño para el resultado 1. Si bien los cambios para armonizar las encuestas de hogares con las resoluciones y directivas de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo deben mejorar la calidad de los datos de la encuesta, es demasiado pronto para determinar si las encuestas revisadas en realidad generaron información más fiable y completa. Además, en los tres países continúa habiendo amenazas a la calidad de los datos, como marcos y tamaños muestrales basados en información censal desactualizada, problemas en la manera en que los encuestadores realizan la encuesta y los plazos en que se procesan y publican los conjuntos de datos completos de las encuestas en El Salvador y Honduras. Cabe mencionar que se trata de factores contextuales que escapan al control del proyecto.

Los resultados que se publican no siempre se encuentran en un formato fácil de usar para el público en general. En cuanto a la sostenibilidad, las modificaciones a las encuestas de hogares y la actualización de los sistemas de clasificación ocupacional e industrial en todos los países seguramente se mantendrán una vez que concluya el proyecto. Los procedimientos avanzados de muestreo y recolección de datos en El Salvador y Honduras seguramente también se mantendrán. Por otra parte, las encuestas de establecimientos y los sistemas de recopilación electrónica de datos en El Salvador y Honduras serán difíciles de mantener. A pesar de que hay gran voluntad de mantener estos productos, la capacidad es baja porque las instituciones carecen de recursos financieros suficientes.

Con respecto al resultado 2, el proyecto excedió el indicador de desempeño respecto del número de aprendices, pero no tuvo suficientes personas que finalizaran al menos el 50% de los talleres técnicos. Al momento de la evaluación, el proyecto no había realizado una encuesta para medir el número de personas que cumplían mejor sus responsabilidades laborales. Sin embargo, el logro de los talleres técnicos y los cursos de certificación es alto.

Al evaluar el logro del resultado 2, es importante entender que el proyecto pasó de un enfoque de intercambio de mercado laboral con énfasis en la mejora y el uso de información del mercado laboral a uno centrado en mejorar la calidad de dicha información. La capacitación en información del mercado laboral se diseñó mayormente para mejorar las aptitudes y los conocimientos sobre cómo generar información de calidad del mercado laboral, no tanto para usar dicha información en políticas y programas de empleo ni formación de la fuerza de trabajo. Por eso, si bien la capacitación en información del mercado laboral fue sumamente eficaz, esta eficacia se debió mayormente a que se generó este tipo de información, no tanto al uso que se le dio.

La mejora de los conocimientos y aptitudes respecto de la información del mercado laboral es sostenible en el corto plazo, pero los talleres técnicos y los cursos de certificación no parecen serlo. Las instituciones académicas a cargo de dictar la capacitación están dispuestas a seguir, pero no han identificado los recursos necesarios. Sin capacitación continua para actualizar las aptitudes y los conocimientos nuevos sobre la información del mercado laboral, es posible que ambos se vuelvan obsoletos.

LECCIONES APRENDIDAS

1. **Resulta esencial que el contenido de la capacitación coincida con el nivel de experiencia y conocimientos de los participantes.** A fin de maximizar el aprendizaje y su aplicación, es importante evaluar el nivel de experiencia y aptitudes de los participantes antes de la capacitación para garantizar que el contenido satisfaga sus necesidades.
2. **Los cronogramas de capacitación se deben ajustar para contemplar las responsabilidades laborales y garantizar la máxima asistencia y participación.** A partir de una recomendación de una evaluación de medio término, el proyecto comenzó a grabar las sesiones de capacitación y ponerlas a disposición en línea para los participantes que no podían asistir en persona, lo cual fue una decisión acertada.
3. **Las encuestas de establecimientos exigen de partes fiables, como las asociaciones empresariales, que coordinen la encuesta y den seguimiento a los establecimientos para garantizar tasas de respuesta aceptables a los cuestionarios.** Por desconfianza, el sector privado en los tres países es renuente a compartir información del mercado laboral con el gobierno, lo cual dificulta que los organismos públicos realicen encuestas fiables de establecimientos. El proyecto contó con la participación de las principales asociaciones empresariales de cada sector para explicar el objeto de la encuesta a sus miembros y alentarlos a completar el cuestionario, lo que marcadamente aumentó la tasa de respuesta a la encuesta.
4. **Las limitaciones institucionales, en especial la falta de recursos financieros, redujeron las posibilidades de mantener los productos y resultados clave.** En los tres países, las instituciones asociadas no cuentan con los recursos en sus presupuestos para mantener la producción de datos alta calidad con información del mercado laboral y formar aptitudes y conocimientos competitivos en programas educativos y de la fuerza de trabajo.
5. **Los indicadores de desempeño del proyecto no reflejaron totalmente el logro de los resultados.** El proyecto creó una serie de indicadores de desempeño para medir el logro de los resultados. Sin embargo, los indicadores no midieron todas las dimensiones de las declaraciones de resultados.
6. **Si bien cada país tiene un sistema de intercambio para el mercado laboral, no se considera eficiente por la falta de robustez de la información del mercado laboral que alimenta los sistemas.** Un sistema eficiente de intercambio de información del mercado laboral requiere de información completa y de calidad.
7. **Los países con mercados laborales pequeños y escasa disponibilidad de mano de obra profesional tal vez requieran de un enfoque de equipo flexible en lugar de un director de proyecto altamente calificado, como suele requerir ILAB para el personal clave.** AIR tuvo dificultades para contratar a un director calificado para el proyecto. Decidió utilizar una combinación de un consultor internacional altamente calificado y respetado, un gerente

regional con lazos fuertes con el gobierno y un gerente de AIR con amplia experiencia en proyectos de ILAB. Este enfoque de equipo permitió una gestión efectiva del proyecto.

PRÁCTICAS PROMETEDORAS

1. Conformar **comités directivos para el proyecto a nivel país ayudó a crear comunicación y colaboración interinstitucionales**. Antes del proyecto, estas instituciones de información del mercado laboral rara vez se reunían y compartían información. Al momento de la evaluación, los comités directivos se reunían como estaba previsto y sus miembros informaron una mejora en la comunicación, coordinación y colaboración. Si bien hay interés entre los miembros del comité directivo, es demasiado pronto para saber si seguirán reuniéndose y coordinando una vez que concluya el proyecto.
2. **Basar las intervenciones del proyecto en estructuras, procesos y prioridades institucionales actuales**. Dado que las instituciones de estadística tienen el mandato y los recursos para realizar encuestas de hogares periódicas, las mejoras a los instrumentos de las encuestas son altamente sostenibles.
3. **Convocar a universidades fiables para que brinden cursos de certificación acreditados**. Recibir un certificado acreditado por una universidad al finalizar el curso fue sumamente atractivo para los participantes y, por ende, fue un factor de motivación importante.
4. **Promover el fortalecimiento de la capacidad local mediante asistencia técnica de expertos**. Los consultores que contrató el proyecto gozaban del respeto de las instituciones asociadas del proyecto. El respeto y la credibilidad del proyecto que se lograron gracias a la asociación con estos expertos se debe seguir utilizando como herramienta para fortalecer más la capacidad en el país.

RECOMENDACIONES

A continuación, se presentan las siguientes recomendaciones para ILAB, otros donantes y beneficiarios del Gobierno de los EE. UU.:

1. **Aprendizaje y mejoras**. Considerar enfoques incrementales para el proyecto en los cuales los componentes, intervenciones o expansiones y su financiamiento se introduzcan gradualmente en función de los avances, los logros y el aprendizaje. Se podrían utilizar hitos, indicadores de desempeño o productos como criterios para pasar de una etapa a la siguiente. En situaciones especiales, como elecciones presidenciales en las que podrían producirse cambios sustanciales de personal y política, sería conveniente que ILAB considere una prórroga incremental que refleje las demoras ocasionadas por los cambios de personal y política.
2. **Modificaciones al proyecto**. Garantizar que siempre que se realicen cambios importantes al proyecto, estos se reflejen en modificaciones al proyecto y sus documentos. Los cambios importantes podrían ser modificaciones al diseño del proyecto (objetivo y resultados del proyecto), al sistema de vigilancia y evaluación (indicadores clave de desempeño), intervenciones, zonas geográficas, cambios de personal y presupuesto. Asimismo, podrían reflejar nuevas prioridades de política del gobierno de los Estados Unidos, como concentrarse en comunidades vulnerables y subatendidas.
3. **Evaluaciones de las necesidades de capacitación**. Evaluar las necesidades de capacitación para garantizar que el diseño de la capacitación fortalezca la capacidad de los participantes

de cumplir con sus responsabilidades laborales y coincida con el nivel de experiencia y conocimientos del participante. Se debe consultar a los supervisores de los participantes para determinar las expectativas de la institución respecto de la mejora en el desempeño laboral de los participantes.

4. **Capacitación virtual.** Brindar capacitación y otros programas de aprendizaje, según corresponda, de manera virtual y que se graben las sesiones y se las ofrezca en línea junto con el material y las evaluaciones correspondientes de manera que los participantes hagan los cursos de capacitación a su propio ritmo.
5. **Aplicación de conocimientos y aptitudes.** Realizar evaluaciones de la forma en la que las personas e instituciones que recibieron asistencia técnica y capacitación aplican los conocimientos y las aptitudes adquiridos para alcanzar los objetivos en sus lugares de trabajo. La evaluación de conocimientos y aptitudes debe comprender una combinación de encuestas de seguimiento, observación y entrevistas poscapacitación con supervisores y colegas de manera que los datos de estas fuentes se puedan triangular y usar para evaluar la manera en que se aplicaron dichos conocimientos y aptitudes.
6. **Enfoque para la gestión de equipos.** En países con mercados laborales pequeños y escasa disponibilidad de profesionales calificados, considerar un enfoque de equipo para satisfacer los requisitos de personal clave del proyecto, como el cargo de director del proyecto. Un enfoque de equipo que combine un grupo central con aptitudes complementarias podría ser una alternativa eficiente ante las limitaciones del mercado laboral.
7. **Indicadores de impacto y resultado.** Requerir indicadores del nivel de impacto para medir el logro del objetivo del proyecto y garantizar que los indicadores de resultados midan todas las dimensiones de la declaración de resultados. Los indicadores de impacto se deben vincular con los objetivos más amplios del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Los indicadores de resultados deben captar la intención de la declaración de resultados.
8. **Preservación de los vínculos.** En los casos en los que la colaboración y la coordinación entre instituciones clave del gobierno son esenciales para el éxito del proyecto, este debe contar con una estrategia para crear y mantener vínculos eficientes. Si bien ni ILAB ni el beneficiario pueden exigir mecanismos de colaboración y coordinación, como suscribir acuerdos interinstitucionales, el beneficiario puede actuar como intermediario imparcial para facilitar la colaboración y coordinación interinstitucionales e incluso brindar incentivos como asistencia técnica y capacitación para ayudar a las instituciones a mejorar el desempeño en relación con los objetivos del proyecto.

A continuación, se presentan las siguientes recomendaciones para **ILAB, USAID y otras agencias de cooperación internacionales:**

9. **Proyectos de información del mercado laboral.** Considerar la generación y el financiamiento de proyectos de intercambio e información del mercado laboral que pongan la información del mercado laboral a disposición de los encargados de formular políticas, los programas de formación de la fuerza de trabajo y del público en formatos fáciles de usar. Mientras que las organizaciones de cooperación internacional como USAID invierten en programas de formación de jóvenes y la fuerza de trabajo más amplia, son pocas las organizaciones que invierten en proyectos de intercambio e información del mercado laboral.