



***MIF/GN-78-8***

***Evaluación del FOMIN –  
Proyectos en los ámbitos de  
recursos humanos y  
mercado laboral***

---

***Oficina de Evaluación y  
Supervisión, OVE***

Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington D.C.  
Agosto de 2003

## ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS

PRÓLOGO

RESUMEN EJECUTIVO

I.	ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL CONTEXTO DE LOS MERCADOS LABORALES Y EL DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS.....	1
A.	Tendencias económicas y de los mercados laborales.....	1
1.	La globalización y el surgimiento de nuevos modelos empresariales.....	1
2.	Apertura económica y ajuste estructural.....	2
3.	Empleo.....	3
4.	Salarios y pobreza.....	4
5.	Transformación económica y falta de correspondencia de aptitudes.....	5
6.	Normas y relaciones laborales.....	7
7.	Síntesis.....	9
B.	Tendencias en cuanto al desarrollo de recursos humanos.....	9
1.	Políticas activas en materia de mercados laborales.....	11
2.	Resultados de las políticas laborales activas.....	16
3.	Normas de aptitudes y certificación.....	17
4.	El papel de la educación formal.....	18
5.	Síntesis.....	19
II.	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL FOMIN.....	21
A.	Políticas y estrategias del BID.....	21
B.	Estrategia oficial de la Facilidad de Recursos Humanos del FOMIN: su evolución con el tiempo.....	23
C.	Análisis del propósito estratégico articulado en los proyectos.....	27
1.	Visión global de la evolución de los proyectos.....	27
2.	Articulación de la estrategia dentro de cada categoría de proyectos.....	30
3.	Congruencia de la aplicación de la estrategia.....	31
D.	Nexos con las intervenciones del BID en el mercado laboral y en el ámbito del desarrollo de recursos humanos.....	32
III.	EVAULACIÓN DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS.....	33
A.	Análisis de los proyectos en función de las dimensiones de la evaluación.....	34
1.	Pertinencia.....	34
2.	Efectividad.....	37
3.	Eficiencia.....	41
4.	Innovación.....	45
5.	Sostenibilidad.....	47
6.	Adicionalidad.....	51
7.	Evaluabilidad.....	54

B.	Resumen de las evaluaciones de efecto .....	56
IV.	CONCLUSIONES .....	59
A.	Evaluación resumida de los proyectos de desarrollo de recursos humanos emprendidos por el FOMIN .....	59
B.	Ámbitos de oportunidad para la programación del desarrollo de recursos humanos.....	61
1.	Utilización del FOMIN como laboratorio para ensayar criterios de enfoque acerca del desarrollo de recursos humanos .....	62
2.	Grado de preparación para las reformas .....	62
3.	Fortalecer las asociaciones para aprovechar las intervenciones del FOMIN .....	63
4.	Mantener el enfoque estratégico.....	64
5.	Centrarse en características efectivas de los proyectos .....	67
6.	Centrarse en la sostenibilidad desde el momento del diseño .....	68
C.	Oportunidades para las operaciones generales del FOMIN.....	68
1.	Difundir las innovaciones .....	68
2.	Potenciar el seguimiento y la evaluación .....	69
3.	Aprovechar la experiencia existente .....	70
4.	Enfatizar en el diseño de proyectos el análisis institucional y la evaluación de necesidades .....	70
5.	Reglas de elegibilidad, transparencia y fomento de la competencia .....	71

*Los siguientes anexos y apéndices aparecen en el sitio web de OVE en la Intranet:  
<http://ove/> (All about OVE / Docs. Sent to Board / Independent Evaluation of the MIF). Si  
necesita una copia impresa, sírvase comunicarse con OVE.*

## **ANEXOS**

- Anexo I: Análisis contextual del desarrollo de los mercados laborales y los recursos humanos
- Anexo II: Análisis de las políticas, estrategias y acciones del Grupo BID relacionadas con el ámbito de los recursos humanos
- Anexo III: Evaluación de los proyectos del FOMIN dirigidos al desarrollo de recursos humanos
- Anexo IV: Metodología
- Anexo V: Bibliografía
- Anexo VI: Lista de personas entrevistadas

## **APÉNDICES**

- Apéndice 1: Ejemplo de caso de un proyecto
- Apéndice 2: Ejemplo de resumen de un proyecto
- Apéndice 3: Lista de proyectos evaluados en función de sus categorías

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

ISO:	Organización de Normalización Internacional
OCDE:	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
PYME	Pequeñas y medianas empresas

## **PRÓLOGO**

El presente informe sobre este grupo de proyectos es parte integrante del programa de trabajo de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) para evaluar las actividades del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), desde el comienzo de sus operaciones en 1993, de conformidad con el mandato de su Comité de Donantes. La labor de OVE está dirigida a presentar una imagen integral de las actividades del Banco en apoyo del sector privado, y particularmente de las del FOMIN, según lo establecido en el documento MIF/GN-78, de febrero de 2002.

Para realizar la evaluación, OVE elaboró un marco metodológico especial a fin de poder reflejar las características específicas de las intervenciones del FOMIN. También se realizó un cálculo estimativo inicial de toda su cartera de proyectos, identificando los principales grupos temáticos de proyectos para los cuales se podían establecer puntos de referencia comunes y de los cuales se podían extraer lecciones significativas. La evaluación se inició en 2002, abarcando cuatro grupos de proyectos: i) reforma del sector financiero, ii) mercados de capitales, iii) microfinanzas, y iv) métodos alternativos de solución de controversias. Los cuatro grupos representan 134 proyectos en 16 países, por un monto total aprobado de US\$159,75 millones en recursos del FOMIN.

Según el programa de trabajo detallado para 2003 incluido en el Informe de Progreso de 2002 aprobado por el Comité de Donantes (GN-78-1), durante 2003 los grupos de proyectos por evaluar comprenden el resto de los principales ámbitos temáticos de intervención del FOMIN, es decir i) inversión del sector privado en infraestructuras; ii) desarrollo de recursos humanos, incluidas normas de aptitudes y reformas del mercado laboral; iii) servicios de desarrollo empresarial incluidas normas de calidad y promoción del comercio y las inversiones; iv) desarrollo del mercado de capital de riesgo; v) medio ambiente y eficiencia ecológica; y vi) promoción de la competencia y protección del consumidor. La evaluación correspondiente a los dos primeros grupos ya se completó durante el primer semestre del año, mientras que los informes sobre los otros cuatro se están elaborando, previéndose completarlos durante el segundo semestre de 2003.

A fines de 2003, una vez realizada toda la labor de evaluación para los principales grupos temáticos de proyectos, OVE elaboraría un informe de evaluación general en el que se integrarían los resultados de la evaluación realizada para los 10 años de operaciones del FOMIN y se abordarían asimismo temas relacionados con los procesos y mecanismos institucionales.

## RESUMEN EJECUTIVO

**La década anterior a la intervención por parte del Banco y los diez años que lleva operando el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) se han visto marcados por la globalización económica, la apertura comercial y las políticas de economía de mercado.**

Se trata de cambios que tuvieron un efecto pronunciado en los mercados laborales de América Latina y el Caribe. Conforme los países fueron pasando de economías proteccionistas a economías abiertas y el papel del sector público fue disminuyendo, muchos trabajadores perdieron su trabajo y tanto la estabilidad de los contratos laborales como la calidad de las condiciones de empleo cambiaron. La desocupación ha crecido en la región y sigue representando un serio problema.

**Los criterios de enfoque acerca de políticas de mercados laborales y desarrollo de recursos humanos han evolucionado para acompañar a la cambiante coyuntura económica mundial. Una tendencia dominante ha sido la que llevó a darle a la capacitación una pertinencia más directa con las demandas del sector productivo, con el consiguiente aumento de las posibilidades de empleo de los participantes y de la productividad de la fuerza laboral en su conjunto.**

Entre los elementos clave perseguidos a tal fin, en la mayoría de los casos al impulso de los países de la OCDE, se cuentan el movimiento hacia unas asociaciones de mayor alcance entre los sectores privado y público para asegurar una mayor orientación a la demanda, una competencia más intensa dentro de los mercados de capacitación, mejoras en los servicios de mediación laboral y el movimiento tendiente a definir competencias básicas y normas de aptitudes en función de las cuales certificar a los trabajadores.

**La mayoría de las dificultades enfrentadas por los proyectos obedecen al hecho de que el FOMIN estaba trabajando en un contexto de prácticas de vieja data reñidas con los nuevos modelos que se iban introduciendo; se trata de obstáculos particulares como el predominio de los institutos de capacitación públicos, la escasa participación del sector privado, la falta de un nivel suficiente de orientación a la demanda y de integración con la inserción laboral y la debilidad histórica de los ministerios de trabajo en muchos países.**

La ejecución de proyectos innovadores requiere un marco institucional proporcionado por el sector público, sumado a un importante volumen de recursos financieros y de otra índole aportados por el sector privado para elaborar programas efectivos y sostenibles. Asimismo, el predominio de un sector informal y de micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina es un factor determinante de la forma en que se instrumenta el desarrollo de recursos humanos.

**El Grupo del Banco ha seguido una estrategia coherente en su planteamiento del desarrollo de recursos humanos, si bien la intervención del FOMIN en ese ámbito ha sido de mayor alcance que la del Banco.**

Entre 1990 y 2002, solamente 16 préstamos del Banco abordaron directamente temas relativos al mercado laboral, y de esos, casi la mitad se aprobó después de 1999. Dichos préstamos representan una fracción muy pequeña de las operaciones del BID. Así, el FOMIN se ha colocado a la cabeza en términos del ensayo de nuevas ideas sobre desarrollo de recursos humanos en la región, habiendo financiado 75 proyectos en dicho grupo, por un total aproximado de US\$154 millones en inversiones por parte del mismo, lo cual representa alrededor del 20% de la cartera total.

El FOMIN y el Banco han tenido objetivos estratégicos similares relacionados con el incremento de la efectividad de las iniciativas de desarrollo de recursos humanos emprendidas en la región, abordando las tendencias y los retos planteados en el contexto mundial, haciendo especial hincapié en el aumento de la productividad de los trabajadores y la competitividad de las empresas, pero los proyectos de ambas instituciones han sido complementarios antes que repetitivos, dado que las dos trabajan con instrumentos muy distintos.

La estrategia articulada por el FOMIN se correspondía en muchos aspectos con las tendencias que iban emergiendo en el contexto mundial. El enfoque estratégico en el aumento de la participación del sector privado, la reforma de los sistemas de capacitación para volverlos más basados en la demanda y más vinculados con la inserción laboral, la introducción de normas de aptitudes y la atención prestada a los temas relativos a las relaciones laborales son todos aspectos asentados en las iniciativas mundiales para hacer del desarrollo de recursos humanos un ámbito más efectivo y más adecuado a las necesidades del sector productivo. Vistas las lecciones mundiales acerca de la dificultad de lograr tener un efecto por medio de programas de capacitación, la estrategia del FOMIN incluyó la capacitación desde un enfoque cauteloso y haciendo hincapié en las reformas.

### **El FOMIN ha contribuido al fomento de la modernización de los mercados laborales en la región.**

En general, la evaluación confirmó que el FOMIN puede ser una herramienta efectiva y enriquecedora para el desarrollo de recursos humanos, particularmente cuando las actividades piloto se orientan en forma adecuada y la estrategia básica de ensayar métodos innovadores se respeta. La repetición, más allá de la donación del FOMIN, de las innovaciones correspondientes a cerca de la mitad de los proyectos constituye una demostración concreta del efecto positivo que dicha institución tuvo con este grupo de proyectos.

### **La modernización de los mercados laborales y el desarrollo de recursos humanos siguen siendo ámbitos importantes para la realización de inversiones y reformas en América Latina y el Caribe.**

El papel del FOMIN en la realización de iniciativas piloto sigue siendo esencial puesto que las reformas y la modernización que se requieren en los programas relativos a los mercados laborales siguen teniendo un carácter sumamente innovador en gran parte de la región. Conforme el BID también aumenta su participación en ese ámbito, el FOMIN proporciona una importante herramienta para complementar la intervención del Banco, ensayar nuevos métodos e impartir a las políticas y los proyectos relacionados con el mercado laboral una mayor orientación hacia el sector privado.



**Entre los varios factores que influenciaron el éxito de los proyectos en las distintas dimensiones de la evaluación cabe mencionar a los objetivos y diseños basados en el apoyo institucional, la participación y las realidades locales.**

Lo apropiado del diseño para el contexto específico de país y sector fue un factor clave. El FOMIN estaba ejecutando programas sumamente novedosos y con frecuencia se ponía al frente del diseño de los proyectos, no siempre velando por la existencia de un nivel adecuado de identificación, comprensión y compromiso por parte de los organismos ejecutores, que si bien solían mostrarse ansiosos por emprender nuevas iniciativas, no siempre estaban preparados. El contexto institucional en sentido amplio es importante para los tipos de innovaciones que se introducen. Otro factor que influencia el éxito de los proyectos radica en si los objetivos y las actividades eran de alcance realista en función de las realidades locales y del plazo de los proyectos.

**La finalidad de los proyectos de desarrollo de recursos humanos daba respuesta a una necesidad pertinente de reformas, que todavía subsiste.**

Las necesidades básicas identificadas en la estrategia del FOMIN en cuanto a desarrollo de recursos humanos siguen siendo pertinentes, si bien el contexto específico ha evolucionado en cada uno de los países, conforme éstos lograron distintos grados de avance en los últimos 10 años. Entre las dificultades a que se enfrentaron las iniciativas en este ámbito cabe señalar el establecimiento y mantenimiento de un volumen suficiente de demanda en el mercado para conservar unos niveles de pertinencia elevados a lo largo del proyecto.

**El papel del riesgo en la innovación no se enunciaba en forma explícita en los Memorandos a los Donantes.**

Si bien la **efectividad** variaba entre los distintos proyectos, el grupo correspondiente a desarrollo de recursos humanos produjo en su conjunto resultados que abarcaban desde la profundización de las normas de aptitudes y los programas de certificación hasta los avances en los métodos de gestión de las relaciones laborales, pasando por el incremento de la calidad de la capacitación en materia de turismo en gran parte del Caribe y por varios ejemplos de cursos de capacitación basados en la demanda y de mecanismos de incentivos para que los empleadores realicen inversiones en el ámbito de la capacitación, que constituyen modelos para mejorar los sistemas de capacitación y modernizar las políticas sobre mercados laborales. En algunos casos, los programas piloto del FOMIN representaron un aporte para iniciativas de reforma de más amplio alcance actualmente en curso. Un factor que influyó en la efectividad de los proyectos fue el del nivel de riesgo correspondiente y su mitigación adecuada. Con frecuencia los riesgos clave se identificaban en los documentos del proyecto, si bien restándoseles importancia en términos de las dificultades para superarlos. El riesgo es una característica inherente de los proyectos innovadores, siendo de prever una cierta tasa de fracasos en los proyectos riesgosos.

**El carácter innovador de los proyectos requiere períodos de ejecución más prolongados que lo previsto para lograr los objetivos correspondientes.**

Uno de los principales problemas afrontados por este grupo de proyectos se relacionaba con el período de ejecución, que, en promedio, fue 14 meses más prolongado que el previsto originalmente. El proceso para lograr la elegibilidad para el primer desembolso, tras la firma del proyecto, tomó, en promedio, siete meses del período de ejecución. Otros problemas de eficiencia se relacionaban con las dificultades de los procedimientos administrativos y, en unos pocos casos, con un uso ineficiente de los recursos en función de los resultados obtenidos.

En cada ámbito de intervención, los proyectos del FOMIN en materia de desarrollo de recursos humanos introdujeron innovaciones. En la esfera de la capacitación, la introducción de la capacitación orientada a la demanda y el establecimiento de un mercado competitivo fueron componentes novedosos de muchos proyectos. También resultaron muy innovadores los proyectos dirigidos a la reforma integral de los sistemas de capacitación y la modernización de las políticas y los programas atinentes al mercado laboral. En ciertos ámbitos específicos, como el de las normas de aptitudes, el FOMIN hizo un importante aporte brindando apoyo en forma sistemática a un concepto innovador, facilitando así su adopción y permitiendo la acumulación de una base de experiencias en la región. Sin embargo, hubo muchos casos de dificultades en la difusión de dichas innovaciones, lo cual llevó a incorporar conceptos adoptados por otros.

**La sostenibilidad financiera ha sido difícil de lograr en los proyectos de desarrollo de recursos humanos emprendidos por el FOMIN.**

La realidad indica que para los proyectos se seleccionaron organismos ejecutores que, en su mayoría, tenían experiencia pertinente y mantenían un elevado nivel de compromiso y de recursos dedicados al respecto, pero que no siempre lograban institucionalizar los proyectos ni, lo que es más importante, asegurar medios para su sostenibilidad financiera. En comparación con la escasa sostenibilidad financiera, 85% de los casos estudiados eran sumamente viables en términos de capacidad institucional y recibieron una calificación favorable en cuanto a disponer de personal adecuado en sustento del proyecto. El FOMIN registró avances importantes en los proyectos de desarrollo de recursos humanos al insistir en unos niveles elevados de financiamiento de contraparte e instituyendo mecanismos de recuperación de costos como forma de avanzar hacia el logro de la sostenibilidad. Se trataba de propuestas difíciles de instrumentar totalmente, en parte por necesitarse más tiempo del previsto para que el mercado privado pudiera responder a las señales de rendimientos favorables de las inversiones para el tipo de intervenciones promovidas por el FOMIN. Una característica común de los proyectos sostenibles fue el sólido compromiso de los beneficiarios presentes desde el comienzo de un proyecto y la integración de éste dentro del organismo ejecutor, que comprometió sus propios recursos durante la ejecución y logró continuar el proyecto sin inconvenientes tras su culminación.

**Se necesita hacer más para potenciar la adicionalidad durante el proyecto y aumentar la posibilidad de compartir conocimientos entre los proyectos y para el FOMIN.**

Los proyectos de desarrollo de recursos humanos emprendidos por el FOMIN tenían una adicionalidad relativamente elevada en su diseño, cuyo proceso se vio enriquecido con un nivel considerable de conocimientos técnicos especializados y de conocimientos sobre prácticas óptimas internacionales. Para ese grupo, el FOMIN se esforzó por facilitar el aprendizaje mutuo, incluidas la

contratación de estudios independientes para analizar cuatro categorías de proyectos y la realización de varios seminarios en torno a los que se reunían los distintos proyectos.

**Los proyectos de desarrollo de recursos humanos fueron muy dinámicos en términos de la evaluabilidad durante su diseño, pero las evaluaciones programadas no siempre se llevaron a cabo.**

Estos proyectos tendían a prever la necesidad de un seguimiento y unas evaluaciones de efecto. Sin embargo, las evaluaciones se realizaron en un grado menor al previsto en la etapa de diseño. Entre los casos estudiados, la mayoría de los proyectos fue objeto de evaluaciones intermedias, pero pocos lo fueron de una evaluación de efecto, pese a que en cerca de la mitad de los mismos se contemplaba la realización de evaluaciones y se habían asignado los correspondientes recursos. Ello denota en parte una falta de comprensión por parte de los organismos ejecutores y el personal de las Representaciones del Banco en cuanto a la importancia que revisten las evaluaciones para el FOMIN y para este grupo de proyectos en particular.

**En general, la evaluación constató que el desarrollo de los mercados laborales es un ámbito que sigue mereciendo atención por parte del Grupo del Banco y que el FOMIN está en condiciones singulares para hacer avanzar el trabajo en dicho ámbito actuando como laboratorio para el ensayo de políticas y nuevos criterios de enfoque.**

**Ámbitos de oportunidad para la programación del FOMIN en materia de desarrollo de recursos humanos.**

- **Utilizar al FOMIN como laboratorio** – Sobre todo en vista del nivel de incertidumbre acerca de la efectividad de las intervenciones en el mercado laboral y de la importancia crítica que revisten para la región los temas laborales, los proyectos piloto del FOMIN deberían servir en forma más sistemática para ensayar hipótesis y establecer pruebas de lo que funciona en el contexto latinoamericano y del Caribe.
- **Prestar mayor atención al nivel de preparación** – El FOMIN intentaba colocar a América Latina y el Caribe a la vanguardia en lo tocante a políticas de desarrollo de recursos humanos, pero los países o los sectores no siempre estaban listos para dichos cambios. Ahora el contexto ha evolucionado y los países parecen estar más preparados para aplicar esas políticas, pero se requiere un análisis institucional adecuado para asegurarse de que los mismos estén listos para aplicar las innovaciones y comprometidos a ello.
- **Fortalecer las asociaciones para aprovechar la intervención del FOMIN** – Vista la diferencia entre los instrumentos utilizados por el Banco y los empleados por el FOMIN, ambas instituciones pueden trabajar juntas en forma efectiva para maximizar su efecto en la región. La evaluación permitió comprobar que los proyectos tenían más éxito cuando estaban concebidos como parte de una estrategia integral y el FOMIN emprendía iniciativas piloto que ofrecían lecciones luego aprovechadas por el Banco en operaciones de mayor envergadura.

- **Adoptar un mayor enfoque estratégico** – La estrategia básica de desarrollo de recursos humanos no cambió demasiado con el tiempo, siendo congruente con las necesidades del mercado, pero varios proyectos se apartaron de la misma. Unos criterios más cuidadosos para determinar si un proyecto cuadra dentro de la estrategia ayudarían a mejorar su desempeño y el efecto general de la intervención del FOMIN en dicho ámbito.
- **Centrarse en las características de los proyectos efectivos** – La evaluación revela varias características como rasgos comunes de la efectividad de los proyectos. Por ejemplo, éstos deberían ser objeto de una fuerte identificación a escala local desde el momento de su diseño, así como de un compromiso por parte de los organismos ejecutores y/o los principales interesados que integran los proyectos en sus actividades y de una demanda de mercado claramente articulada.
- **Centrarse en la sostenibilidad desde el momento del diseño** – Las posibilidades de sostenibilidad de los proyectos tienen que ser patentes desde el momento de su diseño. Deberían elaborarse proyecciones financieras. Asimismo, las iniciativas piloto deberían diseñarse en forma que permita empezar a establecer su sostenibilidad en lugar de ofrecer subsidios excesivos.
- **Difundir las innovaciones** – El aporte del FOMIN en la introducción de innovaciones en la región se puede aprovechar aún más con una mejor difusión de ideas innovadoras y de los resultados de los proyectos, para facilitar un efecto de demostración e incorporar formalmente las innovaciones.
- **Potenciar el seguimiento y las evaluaciones** – El aprendizaje y la gestión de conocimientos son esenciales para el éxito de las iniciativas piloto. Deben dedicarse recursos suficientes tanto a la evaluación como a la supervisión técnica de estos proyectos. La naturaleza técnica y las características innovadoras de los proyectos de desarrollo de recursos humanos requieren conocimientos técnicos especializados para facilitar una flexibilidad y un aprendizaje apropiados durante su ejecución.

## **I. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL CONTEXTO DE LOS MERCADOS LABORALES Y EL DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS**

- 1.1 Este capítulo tiene por objeto presentar un breve análisis de los elementos que definen el contexto de las políticas sobre mercados laborales y desarrollo de recursos humanos durante el período de las intervenciones del FOMIN. Dichos elementos ofrecen la base para evaluar la efectividad de los programas y la estrategia de dicho fondo en materia de desarrollo de recursos humanos. Por ende, el capítulo no está dirigido a presentar un análisis exhaustivo de aquellos mercados ni abordar el debate acerca de si los resultados más bien decepcionantes obtenidos por las reformas emprendidas en los años ochenta y noventa obedecen a una instrumentación incompleta o a fallas del propio modelo (para un análisis más detallado, véase el Anexo I).
- A. Tendencias económicas y de los mercados laborales**
- 1. La globalización y el surgimiento de nuevos modelos empresariales**
- 1.2 **Desde el punto de vista histórico, no fue accidental que la creación del FOMIN, con su enfoque en el desarrollo y el fortalecimiento del sector privado, se haya producido en un período de profundas transformaciones económicas como las registradas a fines de los años ochenta y principios de los noventa.** Durante ese período, los países de América Latina y el Caribe estaban llevando a cabo grandes reformas económicas que incluían la apertura de los mercados financieros, la eliminación de barreras frente al comercio, la desreglamentación, las reformas impositivas y las privatizaciones. Si bien por una parte dichos cambios estaban dirigidos a fortalecer los mercados privados, por la otra exponían a las empresas a unos niveles de presión competitiva inéditos en una región cuyos mercados, históricamente, habían estado muy protegidos.
- 1.3 **El proceso de globalización afectó a todos los sectores de la economía, incluidos los mercados laborales.** Conforme las barreras frente al comercio se fueron derribando y la tecnología de las comunicaciones fue avanzando, la facilidad y la velocidad con las cuales las personas y los productos podían franquear fronteras aumentaron, conduciendo así a la integración de los mercados y el surgimiento de la llamada economía del conocimiento.
- 1.4 **En América Latina y el Caribe, el tránsito desde el proteccionismo hacia los mercados abiertos y la globalización provocó profundos trastornos en el mercado laboral. Los principios que regían las relaciones laborales fueron dejando paso a uno que favorecía la flexibilidad por parte del empleador, lo cual se tradujo en una menor seguridad del empleo y un mayor volumen de contratos a corto plazo.** La estabilidad y la calidad de los empleos disminuyeron, al tiempo que la desocupación y la subocupación aumentaron. Conforme la disponibilidad de puestos de trabajo en el sector formal se redujo, el paso al empleo en el sector informal se incrementó. Los salarios reales sufrieron un deterioro

mientras que la pobreza y la desigualdad crecieron. La fuerza y el papel de los sindicatos también sufrieron una transformación y además los cambios económicos indujeron el surgimiento de nuevos sectores y la contracción de otros, requiriendo a menudo por parte de los trabajadores un nuevo conjunto de aptitudes.

- 1.5 **Los cambios en el mercado laboral de América Latina y el Caribe reflejan las tendencias que se fueron registrando a escala mundial conforme surgieron nuevos modelos empresariales al compás de la globalización económica.** Las compañías se encontraron operando en un mercado mundial en el que se había incrementado la competencia. Dentro de ese entorno cambiante, las mismas se centraron cada vez más en incrementar su productividad para seguir siendo competitivas, lo cual condujo a nuevos criterios de enfoque en cuanto a producción y modelos empresariales y a nuevas formas de considerar los requisitos de aptitudes de los trabajadores. Por ejemplo, en el sector manufacturero la denominada “producción esbelta” se convirtió en la norma corriente, basada en equipos de trabajadores con aptitudes múltiples que iban rotando en el trabajo y tenían una mayor responsabilidad en la gestión del proceso productivo<sup>1</sup>.
- 1.6 **Así, en toda la economía se fue registrando un nuevo enfoque en cuanto al papel del trabajador en el incremento de la productividad, sumado al movimiento para que los trabajadores fueran adaptables y pudieran desempeñar tareas múltiples.** Ello se vio complementado por la creciente importancia de la innovación y la gestión de conocimientos como motores del crecimiento económico, lo cual llevó a hacer un nuevo hincapié en las aptitudes o competencias básicas que necesita cada trabajador, como alfabetismo en el trabajo, capacidad para resolver problemas, aptitudes de comunicación y conocimientos básicos de aritmética, entre otras.

## **2. Apertura económica y ajuste estructural**

- 1.7 **Esas tendencias económicas se vieron impulsadas por el énfasis puesto en la apertura económica y la menor intervención gubernamental.** Dichas políticas se observaron en casi todos los países, pero, vistos los diferentes puntos de partida de sus economías, su instrumentación varió mucho entre países ricos y pobres. Hasta los años ochenta casi todas las regiones en desarrollo habían observado una política económica dominada por la industrialización con fines de sustitución de importaciones, caracterizada por la protección de las industrias nacionales frente a las importaciones y por el predominio del sector público. Con ese trasfondo se introdujo un enérgico conjunto de reformas. Dichos programas de ajustes estructurales incluían un conjunto de políticas tendientes a la estabilización

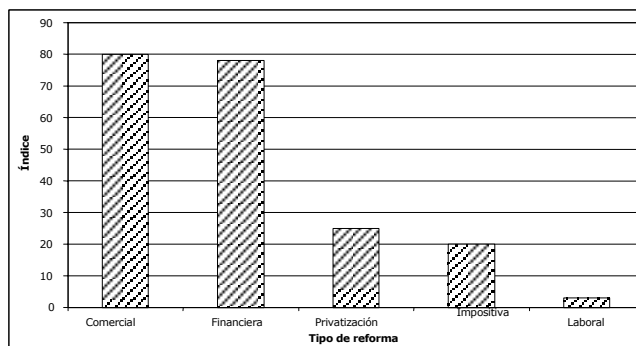
---

<sup>1</sup> Babson, Steve. Lean Work: Empowerment and Exploitation in the Global Auto Industry. Wayne State University Press, 1995: 1.

macroeconómica y la integración económica, poniendo el acento en la apertura comercial y financiera.

- 1.8 **Las reformas de las leyes laborales, dirigidas a aumentar la flexibilidad y la movilidad laboral, fueron parte de los cambios que perseguía el paquete de ajuste, pero, como lo muestra claramente la Gráfica 1.1, no se instrumentaron en forma tan amplia como otras reformas en América Latina y el Caribe.** De hecho, solo seis países de la región

**Gráfica 1.1: El avance de las reformas de generación en América Latina, 1985-1999**



*Fuente: Lora (2001)<sup>1</sup>*

emprendieron importantes reformas laborales entre mediados de los años ochenta y 1999<sup>2</sup>. Dichas reformas comprendían la reducción de los costos de despido y el facilitado de los contratos temporarios para incrementar la movilidad laboral dentro del sector formal.

### 3. Empleo

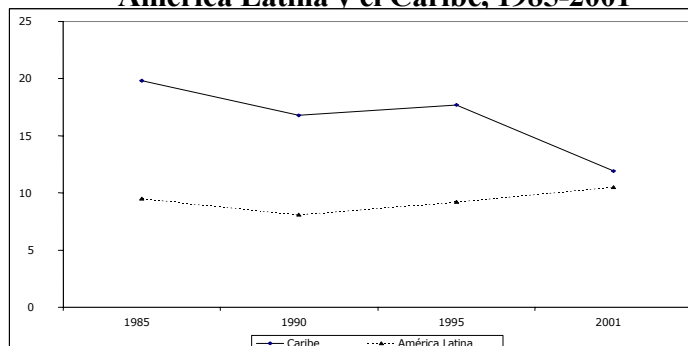
- 1.9 **Pese a la intención de la iniciativa de reformas, no se logró el nivel previsto de crecimiento económico ni de creación de puestos de trabajo.** En América Latina y el Caribe, los años noventa se caracterizaron por un crecimiento limitado de puestos de trabajo; de hecho, aun cuando la región registró en esa década una cierta mejora en cuanto al crecimiento medio de su PIB con respecto a los años ochenta (3,9% frente a 1,1%), el aumento del número de puestos de trabajo de hecho se redujo en los años noventa con respecto al decenio anterior, pasando de 2,9% a 2,1% por año<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> IPES, borrador, capítulo 5, página 7.

<sup>3</sup> Saavedra, Jaime: "Labor Markets in the 1990s", capítulo 9, en **After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America**, Washington DC: Institute for International Economics, 2003, página 217.

- 1.10 **La tendencia general en los años noventa fue de creciente desocupación en América Latina** (Gráfica 1.2) e incluso cuando el desempleo ha disminuido en el Caribe, sigue siendo más elevado que en el resto de la región. Los datos sobre desocupación en la región tienen que manejarse con cautela pues las altas tasas de informalidad dificultan la correspondiente medición y distorsionan el panorama en términos de calidad de empleo y tasas de subempleo.

**Gráfica 1.2: Tendencias del desempleo urbano en América Latina y el Caribe, 1985-2001**



Fuente: OIT, 2002<sup>1</sup>

- 1.11 **La desocupación no afectó en forma desproporcionada a la mujer y la juventud.** Si bien las tasas de desempleo por lo general son más elevadas para la mujer y la juventud que para los adultos y el conjunto de la población, cabe señalar que en América Latina: a) la relación de jóvenes desocupados con respecto a adultos disminuyó durante la década (de 2,07 a principios de los años noventa a 1,87 para fines de ese decenio)<sup>4</sup>; y b) la brecha entre la tasa de desempleo de la mujer y la del hombre, que es más baja, se redujo ligeramente durante los años noventa, pasando de un promedio de 1,28 a uno de 1,27<sup>5</sup>.

#### **4. Salarios y pobreza**

- 1.12 **Durante las décadas de los ochenta y los noventa el salario real disminuyó en todos los sectores en América Latina y para el año 2000 todavía no había vuelto a sus niveles de 1980.** Para 1989, el ingreso medio en el sector informal había caído a 58% de su nivel de 1980, los salarios en las pequeñas empresas y el sector público habían disminuido a 70% de sus niveles de 1980, e incluso en las empresas medianas y grandes se había registrado una pequeña reducción, a 93% de los niveles correspondientes a aquel año<sup>6</sup>. En 2001 el salario real medio en América Latina y el Caribe se situaba en el 75,9% de su nivel de 1980<sup>7</sup>.
- 1.13 **El número de empleos por los que se paga menos de US\$1 por hora (nivel aproximadamente equivalente al umbral de pobreza de las familias determinado por la ONU) oscila entre 40% y 70% del total de puestos de trabajo en los países de América Latina y el Caribe, y si bien dichos empleos**

<sup>4</sup> IPES, borrador, capítulo 1, cuadro 3.1.

<sup>5</sup> IPES, borrador, capítulo 1, cuadro 3.1.

<sup>6</sup> Mazza 1994, 14.

<sup>7</sup> OIT, Panorama Laboral 2002, Cuadro 10-A.



son ocupados en proporción abrumadora por grupos económica o socialmente excluidos, como las mujeres, los trabajadores jóvenes (de entre 15 y 29 años de edad), los trabajadores indígenas y negros, los que tienen pocos años de escolaridad, los trabajadores rurales y los que trabajan en pequeñas firmas, otros grupos también ocupan un segmento importante dentro de quienes perciben una remuneración baja.

- 1.14 **Conforme el salario real cayó y la desocupación aumentó, la pobreza aumentó en América Latina y el Caribe durante el mismo período.** El porcentaje de la población que subsiste con menos de US\$1 por día aumentó de 15,3% (63,7 millones de personas) a 15,6% (78,2 millones de personas)<sup>8</sup>.

## **5. Transformación económica y falta de correspondencia de aptitudes**

- 1.15 **Las reformas de los años ochenta y noventa provocaron cambios en el dinamismo y el crecimiento de distintos sectores de la economía.** Nuevos sectores fueron surgiendo o adquiriendo importancia, a menudo requiriendo trabajadores con aptitudes distintas de las de la fuerza laboral existente, lo cual provocó una falta de correspondencia de aptitudes capaz de conducir a una oferta laboral inadecuada para satisfacer la demanda real, incluso en períodos de desocupación.
- 1.16 **El problema de la falta de correspondencia de aptitudes debe considerarse a la luz del cambiante énfasis sectorial dentro de las economías y de las cambiantes expectativas en cuanto a las competencias del trabajador.** En los últimos 15 años se produjo un profundo cambio en la composición del comercio mundial. Por una parte se registró una disminución de la participación de los productos agrícolas, los materiales primarios no alimentarios y los combustibles, frente al reducido dinamismo del crecimiento de la demanda de dichos productos y a la caída de los precios. Al mismo tiempo, el comercio de productos ubicados en la categoría de máquinas y equipos, especialmente los electrónicos y los relacionados con la tecnología de la información y con las comunicaciones, aumentó<sup>9</sup>. Las economías de los países industrializados, donde se pagan mejores salarios, se han vuelto más orientadas a los servicios y, con el crecimiento de la tecnología de la información, más específicamente basadas en el conocimiento. Dicha transición supuso cambios importantes en el tipo de aptitudes requeridas en la “nueva economía”. En América Latina y el Caribe, la transición de políticas autárquicas de inspiración estatizante a economías más abiertas y desreglamentadas condujo en muchos países al desarrollo de nuevos ámbitos de especialización en la producción

---

<sup>8</sup> Banco Mundial, **Informe sobre desarrollo mundial 2001**.

<sup>9</sup> CEPAL “Panorama de inserción internacional de América Latina y el Caribe”, Edición 2001-2002, página 12.

y en la inserción de bienes y servicios en los mercados mundiales<sup>10</sup>. La especialización de las exportaciones coincidió mayormente con los principales ámbitos de ventaja competitiva de la región, es decir, mano de obra barata y recursos naturales abundantes.

- 1.17 **El enfoque en la producción de recursos naturales con un uso intensivo de capital, el aumento del tipo de producción basado en el montaje de productos o maquila, el incremento de la exportación de servicios y la diversificación de productos en la cadena de la oferta internacional han sido las principales tendencias sectoriales identificadas en la región en los años noventa.** El enfoque en la producción de recursos naturales con uso intensivo de capital se registró especialmente en Chile, Argentina y Brasil, lo cual redundó en un incremento de la agroindustria en ámbitos como los de aceites vegetales, pulpas y papel, hierro y acero y productos de pescado. A su vez, el incremento en el montaje de productos, principalmente ropa, equipos y computadoras, predominó en México y los países más pequeños de América Central y el Caribe, a veces en forma de maquilas y otras como montaje de productos importados intermedios. Se trata de industrias con uso intensivo de la mano de obra que dependen de una fuerza laboral de bajo costo, con trabajadores que reciben alrededor del 10% del salario pagado por un trabajo similar en los países desarrollados<sup>11</sup>. Tan sólo en México, la industria de la maquila generó un millón de nuevos puestos de trabajo durante los años noventa<sup>12</sup>. La exportación de servicios, particularmente en el turismo pero también en los ámbitos financiero y de transporte, representa la tercera gran tendencia, que si bien fue particularmente dominante en el Caribe y Panamá<sup>13</sup>, también se registró en muchas otras partes de la región, reflejando una tendencia mundial de aumento del empleo en el sector de viajes y turismo, que, según se prevé, debería alcanzar la cifra de 328 millones de personas para 2010<sup>14, 15</sup>. La cuarta tendencia, en realidad una versión más amplia de la primera, es la diversificación de productos en la cadena de la oferta internacional y la diversificación de los mercados de exportación, que se registró en distinta medida en toda América del Sur. Así, mientras los países andinos centraron sus exportaciones en un grupo de productos relativamente

---

<sup>10</sup> Jorge Katz y Giovanni Stumpo, “Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional” Santiago, Chile: CEPAL, julio de 2001, página 7.

<sup>11</sup> Katz y Stumpo 2001, página 17.

<sup>12</sup> Katz y Stumpo 2001, página 16.

<sup>13</sup> CEPAL, Panorama de inserción internacional de América Latina y el Caribe”, Edición 2001-2002.

<sup>14</sup> Global Travel and Tourism Partnership. Página virtual consultada en abril de 2003: [www.gttp.org](http://www.gttp.org).

<sup>15</sup> Entre 1990 y 2000 la demanda en el sector de viajes y turismo aumentó cerca del 45%, y la parte del PIB mundial ocupada por dicho sector aumentó el 35%. Consejo Mundial de Viajes y Turismo. **The 2003 Travel & Tourism Economic Research**.

limitado, el Cono Sur aumentó su diversificación, sin perjuicio del papel predominante del cobre en Chile<sup>16</sup>.

- 1.18 **El creciente papel del sector informal ha sido otro aspecto importante de la transformación económica de América Latina en las dos últimas décadas<sup>17</sup>.** Según una medida, el sector informal creció del 25% de la fuerza laboral en 1980 a 31% en 1989<sup>18</sup>. Según la OIT, la tasa de informalidad en las economías latinoamericanas y del Caribe se situaba en torno al 50% en el año 2000. El crecimiento del sector informal explica en parte los aumentos relativamente pequeños del desempleo durante los años ochenta, conforme los trabajadores fueron perdiendo puestos más estables e ingresando en el mercado informal. Por otra parte, la desocupación aumentó durante esa misma década, para situarse en un nivel estimado del 37% en 1987<sup>19</sup>.

## **6. Normas y relaciones laborales**

- 1.19 **Las normas laborales se refieren a las reglas que rigen las condiciones de trabajo y las relaciones industriales<sup>20</sup>. La OIT define cinco normas laborales básicas: i) prohibición de la esclavitud y el trabajo obligatorio; ii) eliminación de la discriminación; iii) prohibición del trabajo infantil en condiciones de explotación; iv) libertad de asociación; y v) derecho a negociaciones colectivas<sup>21</sup>.** La interpretación y la aplicación de las normas laborales tienden a variar con las tendencias económicas y del mercado laboral. La atención que se presta a los temas relativos a las normas laborales también varía sustancialmente de un país a otro, particularmente lo atinente a las relacionadas con la libertad de asociación y de negociaciones colectivas. Un estudio realizado en 1996 por la OCDE confirmó que hay grandes diferencias en la forma en que ambas normas están “garantizadas por la ley y por la práctica” en los países en desarrollo y en los industrializados<sup>22</sup>. Las normas laborales están siendo objeto de una atención creciente por parte de la comunidad del desarrollo internacional y la sociedad civil.
- 1.20 **Dentro del marco general de la mayor competencia mundial y el creciente énfasis en la productividad y la flexibilidad, el papel del sindicalismo sufrió**

---

<sup>16</sup> CEPAL, Panorama de inserción internacional de América Latina y el Caribe”, Edición 2001-2002.

<sup>17</sup> Las definiciones de informalidad varían: la OIT define el sector informal como el porcentaje de trabajadores en pequeñas firmas o autoempleados, mientras que otras definiciones se refieren al porcentaje de trabajadores empleados en firmas que no pagan impuestos.

<sup>18</sup> Mazza 1994, página 5, citando datos de PREALC.

<sup>19</sup> Mazza 1994, página 12.

<sup>20</sup> Toke Aidt y Zafiris Tzannatos. **Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment**. Washington, DC, Banco Mundial, 2002.

<sup>21</sup> Aidt y Tzannatos, página 2.

<sup>22</sup> Aidt y Tzannatos, página 2.

**profundos cambios. La fuerza numérica de los sindicatos disminuyó a escala mundial.** En varios países latinoamericanos la densidad sindical disminuyó entre 1980 y 1990, cayendo, por ejemplo, de casi 50% a menos de 30% en Argentina, de alrededor de 55% a 30% en México, y de alrededor de 25% a menos de 10% en Perú<sup>23</sup>. Gran parte de esa disminución obedeció a la caída del empleo en el sector público, pero la afiliación en sindicatos también cayó en el sector privado<sup>24</sup>.

- 1.21 **También se registró una tendencia mundial a dejar de lado las negociaciones colectivas en favor de las realizadas individualmente por compañía.** Por ejemplo, en los años ochenta las negociaciones con múltiples empleadores desaparecieron o disminuyeron en el Reino Unido, Francia e Italia<sup>25</sup>. La experiencia latinoamericana y del Caribe al respecto es variada: en Argentina, por ejemplo, donde la reducción de la densidad sindical fue resultado del proceso de flexibilización laboral, los sindicatos lograron mantener su poder político y el proceso de negociaciones colectivas que se había reintroducido en el país con la democratización de principios de los años ochenta; por otra parte, en el Uruguay se registró un movimiento hacia una menor intervención del Estado y hacia las negociaciones a nivel de empresa<sup>26</sup>.
- 1.22 **La fuerte resistencia de los sindicatos en las primeras etapas del ajuste estructural terminó por dar paso a planteamientos de mayor colaboración para trabajar en el marco de las nuevas realidades.** Según un estudio de la OIT, en los últimos veinte años los sindicatos “se adaptaron a los cambios en el mundo del trabajo y en ese proceso emergieron como importantes socios en el desarrollo, contribuyendo al crecimiento de los mercados y las instituciones democráticas” (*la traducción es nuestra*)<sup>27</sup>. Los temas atinentes a las relaciones laborales son importantes por su efecto en la productividad: pueden inducir una gran motivación y un gran nivel de esfuerzo o bien una baja moral y resultados desfavorables<sup>28</sup>. La realidad indica que las relaciones laborales en América Latina tienden a ser malas. Por ejemplo, el Informe de Competitividad Mundial del año 2000 incluía en su muestra a seis países de la región, de los cuales dos se ubicaban entre los más hostiles en términos de relaciones laborales. La encuesta de Latinobarómetro en 1997 comprobó que una gran mayoría de quienes respondieron desconfía de los empleadores y piensa que las relaciones entre éstos y los empleados son malas<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> Saavedra 2003, página 246.

<sup>24</sup> Saavedra 2003, página 246.

<sup>25</sup> Regini, Marino. Editor. “The Future of Labour Movements”, Londres: Sage Publications, 1992, página 36.

<sup>26</sup> Saavedra 2003, páginas 245-246.

<sup>27</sup> A.V. José, editor. **El sindicalismo en el siglo XXI**, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2002, página 1.

<sup>28</sup> Duryea y Pagés 2002, página 29.

<sup>29</sup> Duryea and Pagés 2002, página 30.

Esta cuestión ganó atención en América Latina y el Caribe en la última década, en parte con apoyo del FOMIN (véanse los Capítulos II y III).

## **7. Síntesis**

- 1.23 **En síntesis, la década inmediatamente anterior a la intervención del FOMIN y los diez años que éste lleva operando han sido marcados por una creciente globalización económica y una mayor apertura del comercio.** Dentro de ese contexto, las compañías cambiaron su enfoque para centrarse en el aumento de la productividad y la competitividad. Esta nueva coyuntura económica impone exigencias paradójicas en los mercados laborales: por una parte, requiere trabajadores más calificados capaces de estar a la altura de las necesidades del sector productivo y de aumentar la productividad, y por la otra, una mano de obra menos costosa para aumentar la competitividad en materia de costos de las compañías en todo el mundo.
- 1.24 **Dichos cambios tuvieron un profundo efecto en los mercados laborales de América Latina y el Caribe, conforme los países pasaron de entornos de estabilidad laboral bajo economías proteccionistas a mercados laborales flexibles y dinámicos en economías de mercado abiertas.** Los beneficios del modelo económico aplicado en América Latina y el Caribe todavía quedan por lograrse de manera uniforme en toda la región, y los modelos se siguen ensayando. No existe todavía un consenso en cuanto a si las reformas no han dado los resultados esperados debido a una instrumentación incompleta o a una falla del propio modelo. Concretamente, en el ámbito de los mercados laborales, las reformas económicas condujeron a transformaciones frente a las que sigue siendo difícil identificar el método adecuado para incrementar la efectividad de los mercados laborales en lo que hace al suministro de un acceso equitativo a los ingresos para la población y al suministro de una fuerza laboral competitiva para el sector productivo.

## **B. Tendencias en cuanto al desarrollo de recursos humanos**

- 1.25 **En forma acorde con las tendencias mundiales en lo económico y en los mercados laborales, las políticas y los programas de desarrollo de recursos humanos cambiaron para amoldarse a las nuevas realidades económicas.** La creciente competitividad y la mayor necesidad de las compañías de adaptarse a los cambios tecnológicos, junto con el nuevo énfasis en las aptitudes de los trabajadores, condujeron a un nuevo enfoque en el aprendizaje a lo largo de toda la vida y a la capacitación constante de la fuerza laboral. El papel que las inversiones en capital humano desempeñan en el crecimiento económico y la productividad de las empresas ganó mayor atención.
- 1.26 **Por sí solas, las fuerzas del mercado no alcanzan para proporcionar un suministro adecuado de servicios y programas de desarrollo de recursos**

**humanos. Se requieren políticas para superar una serie de falencias de los mercados,** que afectan a firmas y trabajadores, como las restricciones al crédito, la sustracción de personal (es decir, la practicada por firmas inescrupulosas que captan a trabajadores capacitados por otras) y la falta de información acerca de la oferta y demanda de aptitudes laborales. La necesidad de una intervención pública también se ha visto justificada por el hecho de que los más proclives a beneficiarse de la capacitación impartida por las firmas son los trabajadores más educados y capacitados, las compañías que hacen inversiones tienden a ser las más grandes y competitivas y, por sí sola, la capacitación patrocinada por las firmas no cubre todas las necesidades de los trabajadores. Si bien se reconoce que los incentivos y las intervenciones resultan necesarios para superar esas falencias del mercado, todavía no está claro cuál es la mejor manera de instrumentarlos. En la última década se han probado varios criterios de enfoque nuevos dirigidos a incrementar la efectividad de las intervenciones en los mercados laborales, los cuales han dejado algunas lecciones preliminares, pese a lo cual requieren un ulterior ensayo de los modelos, particularmente en el contexto de América Latina y el Caribe.

- 1.27 **Un aspecto exitoso registrado en los últimos años ha sido la mayor coordinación entre las acciones del sector público y las del sector privado.** Tal como lo indican las investigaciones llevadas a cabo por Finegold (1999) y otros autores, “las políticas públicas exitosas deben integrarse en una estructura institucional que coordine las acciones de trabajadores y sindicatos, firmas y organizaciones empresariales, y gobiernos. El reto radica en determinar qué tipo de intervención pública, y a través de qué estructura institucional, resulta ser la forma más eficiente y rentable de lograr el objetivo de dotar a la mayoría de la población de aptitudes pertinentes, valoradas y transferibles”<sup>30</sup>. Por ende, el sistema de capacitación debería entenderse como constituido no solamente por las organizaciones que imparten capacitación, sino por todo el conjunto de instituciones y reglas que intervienen en el desarrollo de aptitudes de los recién ingresados y en el aumento de las aptitudes de los trabajadores existentes. Dichas instituciones y reglas pueden ser una combinación de reglamentos e instituciones de carácter público y arreglos privados entre firmas, trabajadores y sindicatos<sup>31</sup>.
- 1.28 **La región ha venido bregando por responder a las tendencias económicas y del mercado laboral propias de los años noventa, pero hay barreras sistémicas que plantean retos particulares frente a las políticas y los programas de desarrollo de los mercados laborales y los recursos humanos.** Entre dichas barreras cabe mencionar a las siguientes: a) los sistemas de capacitación en América Latina y el Caribe se han visto dominados tradicionalmente por los institutos de capacitación del sector público, a los que les ha sido difícil dar una respuesta rápida a las necesidades del sector privado; b) la capacitación tiende a adolecer de una falta de

---

<sup>30</sup> Márquez 2001, página 6.

<sup>31</sup> Márquez, 2001, página 3.

suficiente orientación a la demanda y no está integrada con la inserción laboral; c) el predominio de micro, pequeñas y medianas empresas, que son las más afectadas por las falencias del mercado antes señaladas<sup>32</sup>; y d) la falta de incentivos para promover las inversiones en este ámbito.

- 1.29 **La mayoría de los países de América Latina y el Caribe carece de mecanismos de incentivos para realizar inversiones en capacitación.** Además, también suelen estar gravadas con el muy difundido impuesto obligatorio a la nómina, generalmente asignado a un instituto de capacitación nacional, lo cual es un factor disuasivo para dichas inversiones. La limitada oferta de una capacitación de calidad ofrecida afuera de los institutos de capacitación públicos también afecta el nivel de inversiones de los empleadores.

## **1. Políticas activas en materia de mercados laborales**

- 1.30 **Para mantenerse a la altura del dinámico mercado mundial y transferir en forma más efectiva a los trabajadores a puestos de trabajo en la nueva economía basada en los conocimientos, los países de la OCDE cambiaron su enfoque, pasando de políticas pasivas a políticas activas en el ámbito de los mercados laborales.** Según lo resume Mazza (2001), “las políticas laborales pasivas son las de apoyo a los ingresos como las de seguro de desempleo (principalmente) y los pagos por discapacidad que abordan las necesidades de ingresos básicas de los trabajadores, pero que son pasivas en el sentido de que no reintegran directamente a los trabajadores al mercado laboral ni los preparan para su reinserción en dicho mercado. Las políticas laborales activas son aquellas que preparan o reintegran a los trabajadores al mercado laboral en forma más directa, tales como los servicios de mediación laboral (por ejemplo, asistencia en la búsqueda de trabajo, colocación), programas de capacitación y subsidios de empleo”<sup>33</sup>. La necesidad de contar con políticas activas se resaltó en un estudio sobre puestos de trabajo realizado por la OCDE en 1994, que hasta el día de hoy sigue siendo el punto de referencia y la pauta para las políticas laborales de dicha organización.

- 1.31 **La mayoría de los países de América Latina y el Caribe se centró siempre principalmente en políticas activas antes que en las pasivas.** Solamente siete países de la región tienen algún tipo de seguro de desempleo (Argentina, Brasil, Barbados, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela) y México tiene un programa

---

<sup>32</sup> Pese a las percepciones en sentido contrario, las investigaciones han comprobado que las “firmas del sector moderno” en América Latina realizan inversiones en capacitación en una proporción prácticamente igual a la de las estadounidenses y canadienses. Márquez 2001, página 4.

<sup>33</sup> Mazza, Jacqueline. “Labor Intermediation Services: A Review for Latin American and Caribbean Countries”, documento presentado en un seminario del BID titulado “Primera reunión técnica sobre temas de los mercados laborales”, celebrado en la ciudad de Panamá, noviembre de 2001, página 10.

limitado a quienes están por jubilarse y tienen entre 60 y 65 años de edad<sup>34</sup>. Casi todos esos programas se remontan a los años ochenta o noventa y difieren en escala y alcance. El factor propulsante de las políticas laborales en América Latina y el Caribe ha sido la capacitación. Otras políticas laborales activas, como la de mediación laboral, han resultado ser limitadas y tendido a tratarse de servicios de empleo de raíz pública antes que de servicios de intermediación integrales, y hasta hace unos pocos años la participación del sector privado ha sido limitada.

- 1.32 En las siguientes subsecciones se analizan las políticas laborales activas en el plano mundial y específicamente en América Latina y el Caribe.

**a. Capacitación y aprendizaje a lo largo de toda la vida**

- 1.33 **A escala mundial, el nuevo énfasis en las políticas laborales se vio acompañado por un cambio en el criterio de enfoque en cuanto a capacitación y servicios de empleo.** Mientras antes se la consideraba principalmente como parte de las estrategias de reducción de la pobreza, la capacitación pasó a ser vista como medio para incrementar la competitividad de las empresas además de la de la fuerza laboral. Los países de la OCDE han considerado necesario un aumento de las oportunidades de aprendizaje para los adultos en el marco del estudio a lo largo de toda la vida, por distintas razones: a) las demandas de la economía cada vez más basada en los conocimientos; b) el elevado desempleo observado en los trabajadores no capacitados; c) la reconocida importancia del capital humano para el crecimiento económico; y d) el interés del público en el desarrollo social y personal<sup>35</sup>. Además, se ha producido un cambio en cuanto a la comprensión del tipo de capacitación necesario. En la moderna economía mundial que exige flexibilidad, empleadores y empleados necesitan programas de capacitación continua, compuestos por breves cursos modulares estructurados para dar respuesta a las estrategias específicas de las compañías, que tengan resultados predecibles y un efecto mensurable en la competitividad<sup>36</sup>.

- 1.34 **Pese a ese énfasis en la capacitación, la efectividad y la eficiencia de dichas inversiones siguen siendo objeto de debate.** Gran parte de las investigaciones y la evaluación de programas de capacitación ha revelado que los mismos adolecen de una efectividad mixta y frecuentemente baja en términos del facilitado de la inserción en puestos de trabajo. Estudios realizados en países de la OCDE han puesto en tela de juicio la efectividad de la capacitación en función de los costos, frente a otras intervenciones como la de servicios de mediación laboral, debido al

---

<sup>34</sup> Mazza, Jacqueline. "Unemployment Insurance: Case Studies and Lessons for América Latina and the Caribbean". Estudio técnico no publicado elaborado para el BID, mayo de 1999.

<sup>35</sup> OCDE. Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices. OCDE: París, 2003.

<sup>36</sup> Alberti, José Pedro y Javier Lasida. "Los Institutos Públicos de Formación Profesional", documento no publicado del BID elaborado para RE3/OD5, agosto de 2000.



costo elevado y el efecto a corto plazo limitado en cuanto a posibilidades de empleo de los participantes en la capacitación, en comparación con los grupos de control<sup>37</sup>. Sin embargo, otros sostienen que la capacitación tiene un efecto a más largo plazo a escala macroeconómica, que todavía queda por estudiar en profundidad<sup>38</sup>, y que la efectividad de los programas de capacitación varía y se puede incrementar con diseños apropiados basados en el mercado. Según Morrison (2003), las investigaciones han demostrado que la capacitación alcanza su mayor efectividad en intervenciones de enfoque concreto de escala relativamente pequeña dirigidas a grupos desaventajados específicos, como la juventud y la mujer, o a aptitudes y sectores específicos<sup>39</sup>. Se procura aumentar la efectividad de la capacitación incrementando la orientación de los cursos a la demanda para que respondan a necesidades reales del mercado laboral, estableciendo vínculos más directos con la inserción laboral y aumentando el volumen de cursos de capacitación ofrecidos por los empleadores y en el puesto de trabajo.

- 1.35 **La materialización de elementos innovadores para mejorar los programas de capacitación ha sido lenta en América Latina y el Caribe. Pese a los esfuerzos de reforma registrados en la última década, la mayoría de los países mantiene institutos nacionales de capacitación que siguen operando según su concepción original de ofrecer un vehículo para la intervención directa del Estado en la capacitación, habitualmente en un entorno de características sumamente monopolísticas, actuando tanto como regulador del sistema de capacitación y como su principal proveedor de servicios<sup>40</sup>.** La reforma de dichos institutos se convirtió en un reto importante que tanto el BID como los gobiernos nacionales han intentado abordar, con resultados limitados, intentándose reformas en tres ámbitos generales: i) administración; ii) planificación y servicios de información; y iii) financiamiento. El enfoque principal de las reformas administrativas ha sido el de la descentralización de los institutos, pero como por lo general la facultad de toma de decisiones y la autonomía general no se transfirieron, en el análisis de Alberti y Lasida sobre varios estudios de casos se llega a la conclusión de que “hay muchos casos de descentralizaciones incompletas y por ende fallidas”<sup>41</sup>.
- 1.36 **En términos de financiamiento, se ensayaron varios modelos para brindar flexibilidad en el mecanismo de impuesto a la nómina, incluida por ejemplo la posibilidad de permitir a los empleadores reducir una parte de sus impuestos**

---

<sup>37</sup> Morrison, Andrew, “Políticas Activas de Mercado Laboral: experiencias recientes en América Latina, el Caribe, y los Países de la OCDE”, documento de trabajo del BID descargado del sitio [www.iadb.org](http://www.iadb.org), abril de 2003. En este punto de las críticas a las inversiones en capacitación, Morrison cita los estudios de Betcherman et al (2000).

<sup>38</sup> Morrison 2003, página 8.

<sup>39</sup> Morrison 2003, citando a Meager y Evans 1997, página 8.

<sup>40</sup> Alberti, José Pedro y Javier Lasida, “Los Institutos Públicos de Formación Profesional”, agosto de 2000.

<sup>41</sup> Alberti y Lasida 2000, página 7.

sobre la base de los fondos invertidos directamente en capacitación. Esos mecanismos financieros arrojaron resultados limitados, en parte porque los propios institutos nacionales de capacitación eran responsables de instrumentar los mecanismos de deducción de impuestos. Además, las empresas se veían limitadas en su facultad para contratar capacitación en forma directa porque los sistemas de capacitación privados no estaban bien desarrollados y, entre otros aspectos, carecían de una muy necesaria supervisión y certificación<sup>42</sup>.

- 1.37 **Otras iniciativas dirigidas a la reforma del sistema de capacitación en América Latina y el Caribe supusieron la vía de la introducción de una mayor competencia y el fortalecimiento de la oferta del sector privado en materia de capacitación, en lugar de intentar reformar o eliminar directamente los institutos nacionales de capacitación.** Tanto el BID como el FOMIN intentaron esa vía, que fue seguida por varios programas de capacitación de jóvenes en América Latina. Dichos programas vinculan la capacitación con la demanda y crean un mercado competitivo en la materia. Por medio de licitaciones, el sector público contrata de proveedores privados servicios de capacitación y dichos proveedores deben demostrar la existencia de demanda para los ámbitos propuestos. Además, una parte de los pagos está vinculada con la proporción de participantes incorporados al mercado laboral<sup>43</sup>.
- 1.38 **Si bien la reforma ha sido lenta, en los últimos diez años se han producido cambios en la región, en virtud de los cuales algunos países han avanzado hacia la modernización de sus políticas laborales y programas de capacitación mientras que otros empiezan a ensayar nuevos planteamientos de enfoque.** Al reflexionar sobre el estado de los sistemas de capacitación en América Latina en 2001, Márquez observó que “lo que vemos hoy es que los sistemas de capacitación están en un estado organizativo e institucional fluido. En la mayoría de los países el sistema de capacitación no funciona bien y exhibe una capacidad de innovación pequeña o inexistente. Sin embargo, en algunos países, como Chile, México y Brasil, el sistema de capacitación, que ha evolucionado, está en muy buenas condiciones para experimentar e innovar en el suministro de capacitación” (*la traducción es nuestra*)<sup>44</sup>.

#### **b. Mediación laboral**

- 1.39 **Uno de los elementos clave de las políticas laborales activas es la mediación laboral, referida a los servicios que “intermedian” entre la oferta y la demanda**

---

<sup>42</sup> La descripción de los tres ámbitos de reforma se ha tomado principalmente de Alberti y Lasida 2000.

<sup>43</sup> Como esa iniciativa ha sido parte esencial de la estrategia del BID, también se analiza en el Capítulo II.

<sup>44</sup> Marquez, Gustavo. “Training the Workforce in Latin America: What needs to be done?”, documento presentado en la Primera reunión técnica sobre temas de los mercados laborales, ciudad de Panamá, noviembre de 2001, página 1.

**laborales a fin de mejorar la velocidad y calidad del correlacionamiento entre puestos de trabajo disponibles y buscadores de trabajo**<sup>45</sup>. La expresión “mediación laboral” abarca una gama de servicios más amplia que la simple inserción laboral e incluyen, como núcleo asistencia en la búsqueda de trabajo (preparación de *curricula vitae*, información sobre cómo buscar trabajo y realizar entrevistas, etc.) y inserción laboral. Algunos estudios han constatado que, cuando se la coordina con la capacitación, la mediación laboral aumenta la efectividad de los programas de capacitación.

- 1.40 **En los países de la OCDE, la modernización de los servicios de mediación laboral se emprendió para volver a los servicios públicos más efectivos y orientados al cliente e incrementar la utilización de proveedores de servicios privados ya sea como contratistas de los sistemas públicos, como competidores o como socios.** Se emprendieron cuatro reformas clave: 1) integración del empleo, la capacitación y las funciones de apoyo en materia de ingresos; 2) ampliación de las intervenciones para los desempleados de larga plazo, incluidos el establecimiento de perfiles y las intervenciones tempranas, la gestión de casos y el secuenciamiento de beneficios; 3) introducción y fortalecimiento de indicadores de desempeño de la intermediación; y 4) introducción del mercado, incluidos la contratación de servicios y el establecimiento de asociaciones con agencias de colocación privadas<sup>46</sup>.
- 1.41 **En América Latina y el Caribe tendencias similares se han registrado tan sólo en los últimos cinco años.** Sin embargo, los cambios se están produciendo a un ritmo mucho más lento, y todavía en forma limitada a unos pocos países. Como se verá en los Capítulos II y III, el FOMIN ha desempeñado un papel importante en el apoyo a dichas reformas.

### **c. Creación de empleos**

- 1.42 **En términos generales, los programas que subvencionan el empleo o crean trabajo temporario financiado con fondos públicos han perdido importancia en gran parte de los países de la OCDE, pero siguieron teniendo un papel destacado en América Latina y el Caribe en las dos últimas décadas, principalmente a través de fondos de inversión social.** En América Latina y el Caribe, la creación de puestos de trabajo por medio de fondos de inversión social se centró en la creación directa de empleos. En varias evaluaciones se constataron los resultados positivos de dichos fondos en cuanto a reducción de la pobreza, pero no existen estudios integrales para medir el efecto neto en materia de empleo. Los datos demuestran que los fondos de inversión social afectan solamente a una parte pequeña de la fuerza laboral, pasando de un porcentaje ínfimo en Chile a un valor

---

<sup>45</sup> Mazza, 2001, página 8.

<sup>46</sup> Mazza, 2001, página 11.

“elevado” del 1% de la fuerza laboral en Bolivia<sup>47</sup>. Las evaluaciones del efecto laboral de dichos programas, tanto en América Latina y el Caribe como en otras partes, han arrojado resultados mixtos. Aun cuando los mismos no parecen tener un éxito importante, aparentemente encierran algunos beneficios como unas ganancias pequeñas en materia de empleo neto a corto plazo y el hecho de ayudar a las personas a adquirir experiencia de trabajo y mantener sus aptitudes y motivación, a largo plazo<sup>48</sup>.

## **2. Resultados de las políticas laborales activas**

- 1.43 **Las pruebas todavía no son concluyentes en cuanto al medio más efectivo de responder a las necesidades del mercado laboral, particularmente en el contexto de América Latina y el Caribe.** Algunos estudios están empezando a demostrar los efectos positivos de las innovaciones introducidas en años recientes, mientras otros siguen siendo escépticos en cuanto a la efectividad general, particularmente de los programas de capacitación. Muchos de los modelos instrumentados en América Latina y el Caribe se basan en las tendencias que se van registrando y las lecciones que se van adquiriendo en los países desarrollados, pareciendo requerirse un nivel mayor de iniciativas experimentales y de investigación en países específicos de América Latina y el Caribe. En un análisis del Banco Mundial acerca de 100 evaluaciones del efecto de programas activos en materia de mercados laborales, Dar y Tzannatos (1999) llegan a la siguiente conclusión: “Las evaluaciones demuestran que es sumamente difícil abordar los problemas del desempleo en gran escala por medio de programas activos en materia de mercados laborales —dichos programas pueden funcionar para ciertos grupos en circunstancias específicas— por lo cual deben estructurarse cuidadosamente sobre la base de las pruebas que arrojan las evaluaciones. Queda claro que los programas que funcionan para un grupo en un país pueden no hacerlo para el mismo grupo en otro país” (*la traducción es nuestra*)<sup>49</sup>.
- 1.44 **Las investigaciones sobre programas en materia de mercados laborales indican distintos resultados, poniendo de relieve la incertidumbre que existe acerca de la efectividad de dichos programas, y de la capacitación en particular.** Aun cuando las investigaciones, como la llevada a cabo por Dar y Tzannatos, han constatado que en los casos más favorables los beneficios suelen ser modestos y que las tasas de rendimiento social de los programas a veces pueden ser negativas sobre la base de análisis de costo-beneficio, existen elementos que sugieren que la efectividad se puede incrementar si la entrega de los programas está a cargo de proveedores privados en vez de proveedores públicos o de ONG.

---

<sup>47</sup> Morrison 2003, página 14.

<sup>48</sup> OCDE. “The OECD Jobs Strategy: Pushing Ahead with the Strategy”, París: OCDE, 1996, página 8.

<sup>49</sup> Amit Dar y Zafiris Tzannatos - “Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations.” SP Discussion Paper No. 9901, Banco Mundial, 1999.

Asimismo, las pruebas provenientes de algunos países de la OCDE también sugieren que ciertos programas activos en materia de mercados laborales pueden ser efectivos cuando se los diseña correctamente. Por ejemplo, en un informe de 1996 de la OCDE, acerca de su estrategia en materia de puestos de trabajo, se toma nota de que los estudios de los programas de mercados laborales han constatado que “la asistencia en la búsqueda de empleo, que abarca aspectos como entrevistas iniciales con el servicio de empleo público, el asesoramiento integral, los clubes de empleo, etc., suele representar la intervención de menor costo y las evaluaciones demuestran sistemáticamente resultados positivos en términos del objetivo de reintegración” (*la traducción es nuestra*)<sup>50</sup>.

- 1.45 **Los resultados mixtos obtenidos hasta ahora indican que se necesita un mayor nivel de investigación y ensayo de los modelos.** Ello resulta particularmente cierto en América Latina y el Caribe, donde el contexto puede conducir a resultados distintos a los registrados en los países de la OCDE. Por ejemplo, las deficiencias del sistema de educación formal en América Latina y el Caribe parecen indicar que la capacitación laboral del joven y el adulto puede tener un efecto más profundo que el que tiene en países más desarrollados. Si bien se requieren más elementos de prueba, las evaluaciones del efecto de los programas para jóvenes en América Latina indican que, por lo general, dichos proyectos han tenido éxito cuando se los instrumentó en forma orientada a la demanda y se los vinculó con la colocación en puestos de trabajo. Un análisis de ciertos proyectos de capacitación de la juventud que contaron con el apoyo del FOMIN y del BID indica que sus participantes tenían más probabilidades de encontrar trabajo que los de los grupos de control: en el caso de Chile, los participantes tenían un 34% más de posibilidades de encontrar trabajo (68,5% en el caso de la mujer y la juventud). En el caso del Uruguay, los participantes tenían 67% más probabilidades de encontrar trabajo, encontraron empleo más rápido y el salario medio era 20% más elevado que el del grupo de control<sup>51</sup>. Las investigaciones indican que si un país desea instituir programas activos en materia de mercados laborales, debería comenzar con programas modestos, evaluarlos rigurosamente con sólidas técnicas de evaluación científicas y luego estructurarlos cuidadosamente en función de aquellos para los que se constate que resultan más eficaces en función de los costos<sup>52</sup>.

### 3. Normas de aptitudes y certificación

- 1.46 **Otra importante tendencia mundial en materia de desarrollo de recursos humanos impulsada por los países de la OCDE fue el movimiento para definir normas y competencias específicas para orientar la certificación laboral e**

---

<sup>50</sup> OCDE, “The OECD Jobs Strategy: Pushing Ahead with the Strategy”, París: OCDE, 1996, página 8.

<sup>51</sup> González Rozada, Martín y Bucheli, Marisa. Evaluación final ATN/MH-4525-UR Opción Joven. Montevideo, Uruguay, diciembre de 1997.

<sup>52</sup> Dar y Tzannatos.

**influenciar la calidad de la capacitación.** Los sistemas de certificación y de credenciales basados en las normas de aptitudes se centran en las competencias o los resultados requeridos para tener éxito en el trabajo. Al ensayar y certificar las aptitudes de un trabajador sin perjuicio de cómo el mismo las haya adquirido, dicho método reconoce que las aptitudes y los conocimientos constituyen el material necesario para conseguir trabajo y avanzar en la propia carrera y que un conjunto de aptitudes y conocimientos pertinentes en función de la industria correspondiente puede adquirirse de distintas maneras, incluida la posibilidad de hacerlo en el trabajo. En los años ochenta varios países empezaron a experimentar con el desarrollo de sistemas de normas, partiendo de una variedad de planteamientos, desde los procesos con mayor apoyo estatal en el Reino Unido hasta los sistemas de los EE.UU. y Canadá, más impulsados por la industria correspondiente. Dichos programas han empezado a tener un efecto amplio en la capacitación, conforme el plan de estudios correspondiente pasó a privilegiar criterios de enfoque basados en competencias que utilizan normas de aptitudes. Si bien también se han registrado ciertos avances en términos de programas de certificación, los mismos se siguen desarrollando y perfeccionando. En la región latinoamericana y del Caribe, varios países comenzaron a experimentar con normas y certificaciones laborales en los años noventa. Según lo analizado en los Capítulos II y III, gran parte de esos avances se registró a instancias o con el apoyo del FOMIN. Las normas y certificaciones laborales van adquiriendo cada vez mayor aceptación a escala internacional y actualmente están en vías de ser incluidas en el marco de la Organización de Normalización Internacional (ISO), que anteriormente se centraba en las medidas de la calidad de los productos de las compañías antes que en la fuerza laboral. Ello puede representar un hito importante, visto el reconocimiento de que es objeto la ISO en el mercado.

- 1.47 **El interés en la definición de normas de aptitudes y programas de certificación ha estado creciendo en forma sostenida.** Sin embargo, el mercado todavía no ha alcanzado un grado de madurez ni siquiera en los países muy desarrollados. Todavía existe un alto grado de incertidumbre en cuanto al efecto neto positivo de dichas normas y programas, debido en parte al hecho de que esas intervenciones no se empezaron a aplicar en forma más generalizada sino en fecha reciente. No existe un mercado operativo suficientemente amplio para determinar la disposición a pagar programas de certificación, requiriéndose un volumen ulterior de iniciativas experimentales y de incentivos para salvar las brechas del mercado.

#### **4. El papel de la educación formal**

- 1.48 **Sin negar el papel importante que la educación a lo largo de toda la vida y la capacitación constante desempeñan en el mantenimiento de una fuerza laboral capacitada, las investigaciones constatan sistemáticamente que la educación formal en los niveles primario y secundario constituye el factor más crucial en la determinación del conjunto de aptitudes de la fuerza laboral e incluso de la efectividad de la capacitación ofrecida en años posteriores.** Las aptitudes básicas

en cuanto a alfabetismo y conocimientos aritméticos elementales, que se gestan en el sistema de educación, son esenciales para el funcionamiento correcto de cualquier sistema de capacitación<sup>53</sup>. La mayoría de los trabajadores de América Latina y el Caribe tiene un nivel de educación inferior al secundario. Aun cuando en las dos últimas décadas la cobertura de educación ha aumentado considerablemente en dicha región, su calidad sigue siendo un problema. La tasa bruta media de inscripción en escuelas secundarias en la región creció del 54% en 1990 al 62% en 1997, mientras que a su vez, para 1997, el completamiento del cursado de estudios primarios había aumentado en promedio al 82%<sup>54</sup>. Sin embargo, el grado de instrucción sigue siendo bajo en la fuerza laboral existente. En promedio, los latinoamericanos de más de 25 años de edad habían completado 6 años de escuela, frente a promedios de más de 11 años en países ricos como los EE.UU., Suecia y Canadá, y de entre 8 y 11 años en los países del sudeste asiático<sup>55</sup>.

## 5. Síntesis

- 1.49 **En las dos últimas décadas, los criterios de enfoque en cuanto a políticas laborales y desarrollo de recursos humanos han evolucionado para mantenerse a la altura de la cambiante coyuntura económica mundial.** Se requieren intervenciones públicas en este ámbito frente a ciertas falencias y brechas del mercado que le impiden al mercado privado satisfacer por sí solo las necesidades de la fuerza laboral. Todavía se sigue tratando de definir el modo más efectivo para abordar esas falencias, particularmente en el marco de las transformaciones que ha experimentado el mercado laboral. Se han intentado muchas innovaciones en los planteamientos relativos a políticas y programas para dicho mercado, que están empezando a arrojar lecciones para incrementar la efectividad de esas intervenciones. Se trata de cambios muchas veces impulsados por países de la OCDE, pero que han aprovechado lecciones provenientes de todo el mundo.
- 1.50 **Una tendencia preponderante ha sido la del movimiento para darle a la capacitación una pertinencia más directa en relación con las demandas del sector productivo, aumentando así las posibilidades de empleo de los participantes y la productividad del conjunto de la fuerza laboral.** Entre los elementos clave seguidos en este sentido cabe señalar el tránsito hacia un mayor volumen de asociaciones entre los sectores público y privado para asegurar una mayor orientación a la demanda, una mayor competencia dentro de los mercados de capacitación, mejoras en los servicios de mediación laboral y el movimiento hacia

---

<sup>53</sup> Márquez, 2001, página 3.

<sup>54</sup> Wolff y Castro 2003, página 185.

<sup>55</sup> Suzanne Duryea y Carmen Pagés, "Human Capital Policies: What they can and cannot do for productivity and poverty reduction in Latin America", Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, serie de documentos de trabajo 468, abril de 2002, página 8.

la definición de competencias básicas y normas de aptitudes en función de las cuales poder certificar a los trabajadores. Otras tendencias incluyen la mayor atención prestada a los temas de equidad en las políticas de mercados laborales y el papel de la educación formal. En América Latina y el Caribe dichas tendencias se han seguido a un ritmo relativamente lento, dado que gran parte de la región sigue enfrentando retos que incluyen unos sistemas de capacitación dominados por el sector público y una participación limitada de los empleadores debido en parte al elevado porcentaje de PYME y de empleo informal que se registra en la región. Sin embargo, lo que resulta más importante en el marco de la presente evaluación, y para el FOMIN, es la observación de que las políticas y los programas activos en materia de mercados laborales deben instrumentarse en forma experimental y ensayarse para las condiciones específicas de un país.

- 1.51 En el Cuadro 1.2 se reseñan las principales lecciones aprendidas en materia de desarrollo de recursos humanos en países de la OCDE y los retos que enfrentan América Latina y el Caribe a la hora de poner en práctica dichas lecciones.

**Cuadro 1.2: Lecciones de los países de la OCDE y retos en América Latina y el Caribe**

<b>Lecciones clave de países de la OCDE en materia de desarrollo de recursos humanos</b>	<b>Principales retos en materia de desarrollo de recursos humanos en América Latina y el Caribe</b>
<p>Los papeles de los sectores público y privado son complementarios</p> <p>La capacitación debe estar orientada a la demanda y vinculada a los sectores productivos</p> <p>Para ser eficaz en función de los costos, la mediación laboral debería tener nexos con el sector privado</p> <p>A las instituciones privadas fuertes, como cámaras y sindicatos, les cabe un papel clave</p> <p>Evaluar y certificar el cumplimiento de las normas de aptitudes por parte de la fuerza laboral es importante</p> <p>La instrumentación de políticas activas en materia de mercados laborales está signada por incertidumbres e interrogantes</p>	<p>Sistema dominado por el sector público, financiado con fondos provenientes del impuesto a la nómina y asignados para su canalización hacia institutos nacionales de capacitación casi monopólicos</p> <p>Orientación a la demanda limitada en el ámbito de la capacitación</p> <p>Limitación en cuanto a la oferta por parte del sector privado o en cuanto al mercado de servicios competitivos</p> <p>Entre las PYME, nivel limitado de inversiones en capacitación por parte de los empleadores</p> <p>El impuesto a la nómina supone un desincentivo a las inversiones de los empleadores</p> <p>Necesidad de definir e instrumentar políticas activas en materia de mercados laborales que sean pertinentes en función de las características específicas de los países de la región</p>



## II. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL FOMIN

- 2.1 En este capítulo se reseñan las estrategias tanto del Banco como del FOMIN en materia de mercados laborales y desarrollo de recursos humanos (el Anexo II contiene un análisis completo al respecto). Se analizaron documentos pertinentes de ambas instituciones para identificar la intención explícita e implícita de este grupo de proyectos.

### A. Políticas y estrategias del BID

- 2.2 **Mientras el FOMIN ha hecho considerable hincapié en los programas de desarrollo de recursos humanos, el BID, a través de sus operaciones generales, ha tenido un papel relativamente limitado en los últimos veinte años en el ámbito de reforma de los mercados laborales y desarrollo de recursos humanos, en comparación con sus otras esferas de operación.** Si bien esos temas fueron abordados en distinto grado en los préstamos de política sectorial y en los fondos de inversión social, un análisis del Banco realizado por el Departamento de Desarrollo Sostenible no identificó sino 16 operaciones de la institución aprobadas entre 1990 y 2002 con un enfoque explícito en temas atinentes a los mercados laborales. Se trata de 16 préstamos por un total aproximado de US\$2.500 millones, cifra que representa aproximadamente 3% de la cartera total de préstamos del Banco, cifrada en US\$77.500 millones, aprobada durante el mismo período por medio de un total de 1.041 préstamos. La participación del BID en temas atinentes a los mercados laborales aumentó durante la segunda mitad de los años noventa: la mayoría de los 16 préstamos se aprobó después de 1996 y casi la mitad de los mismos, después de 1999.
- 2.3 **El Banco tomó la decisión deliberada de no definir una estrategia oficial de política laboral, a fin de permitirle a su personal hacer un seguimiento del cambiante contexto de los temas laborales y ofrecer respuestas más flexibles e innovadoras para satisfacer las necesidades de los países. El FOMIN ha brindado un complemento importante al Banco en ese ámbito, con proyectos que ensayaban nuevos criterios de enfoque que sirvieron de demostraciones para iniciativas de reforma más amplias.** Cabe observar asimismo que el papel del Banco en cuanto al abordado de políticas de mercados laborales fue limitado durante los años ochenta y noventa en vista de su apoyo a la flexibilización de las leyes laborales en el marco del conjunto general de medidas de ajuste que se estaba siguiendo en la región. La aceptación de dichas reformas fue limitada dentro de la región, siendo las mismas objeto de un debate social considerable. Así, el papel del Banco en el fomento de esas reformas limitó sus posibilidades de participar en un diálogo más profundo acerca de temas laborales.
- 2.4 **La actividad del Banco en este ámbito se ha concentrado principalmente en el desarrollo de recursos humanos, antes que en el ámbito más amplio de la**

**política de mercados laborales.** El apoyo al desarrollo de recursos humanos forma parte de los objetivos del Banco en el marco de su Octavo Aumento General de Recursos. La estrategia oficial del BID en cuanto a capacitación técnica y vocacional (documento GN-2051-1) establece las siguientes prioridades para el financiamiento por parte de la institución<sup>56</sup>: i) reforma de los institutos de capacitación como prioridad primordial; ii) nuevos programas y tecnologías para alcanzar a los pobres (por ejemplo, educación a distancia, capacitación de la juventud); iii) mejoras en la capacitación vocacional tradicional, mediante la introducción de capacitación basada en competencias, cursos modulares, orientación a la demanda, estudios sobre efectos, certificaciones y otras innovaciones; iv) programas para reorientar la capacitación y el financiamiento al sector privado, por ejemplo por medio de incentivos para estimular la diversificación del mercado; y v) un mejor mecanismo de preparación, aprobación y control de la capacitación en relación con todos los proyectos del BID.

- 2.5 **En general, en los últimos diez años las operaciones del Banco en cuanto a desarrollo de los mercados laborales abarcaron tres tipos de actividades: 1) programas de capacitación y de desarrollo de la fuerza laboral; 2) programas de educación con componentes de educación vocacional y del adulto; y 3) préstamos integrales con apoyo a la modernización de las políticas de mercados laborales al igual que capacitación e mediación laboral, en los países que avanzaban en esa dirección**<sup>57</sup>. La reforma de los institutos nacionales de capacitación fue un ámbito abordado por el Banco por medio de los préstamos de política. Históricamente, la institución había financiado a los institutos nacionales de capacitación estatales, pero en los años noventa, cuando la debilidad de los mismos se volvió patente, empezó a apoyar su reforma. Como se señaló en el capítulo anterior, esas iniciativas tuvieron un éxito limitado en la mayoría de los países, frente a lo cual la estrategia del Banco se dirigió principalmente a trabajar para fomentar el aumento de una oferta privada y el desarrollo de mecanismos de capacitación alternativos. Los proyectos de capacitación de la juventud apoyados por el Banco en los años noventa seguían una estructura dirigida a reformar el mercado de la capacitación aumentando al mismo tiempo la pertinencia de la capacitación y las tasas de inserción de los jóvenes. Dichos proyectos se ejecutaron en Chile, Argentina, Uruguay, Perú y Venezuela y, como se señala en el documento de estrategia de capacitación vocacional del Banco, alcanzaron distintos grados de éxito, pero en general no condujeron a reformas estructurales del sistema<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Castro, Claudio de Moura. "Capacitación vocacional y técnica: una estrategia para el BID", Washington, DC: BID, 2001. Estrategia presentada y aprobada por el Directorio el 19 de abril de 2000.

<sup>57</sup> Esta categorización se ha tomado del documento de Jacqueline Mazza e Ignacio Fiestas elaborado para el Departamento de Desarrollo Sostenible, en el cual se reseñan las actividades del Banco en el ámbito de los mercados laborales. Las operaciones enumeradas por los autores bajo la categoría de "Otros" se han combinado bajo "Capacitación".

<sup>58</sup> Castro, 2001, página 2.

- 2.6 **Si bien en forma menos generalizada, el Banco ha hecho aportes importantes a los programas de reforma integral de los mercados laborales.** Seis de los 16 préstamos de mercados laborales tenían un componente de reforma de política laboral. El apoyo del Banco a una reforma laboral de gran escala en México en 1996 marcó, según los informes de prensa del BID, el primer programa integral de reforma laboral para América Latina. El Banco siguió trabajando en estrecha colaboración con México a lo largo de su proceso de reforma, aprobando la segunda fase de un préstamo para el ámbito de mercados laborales en el 2000 y actualmente está preparando una tercera fase. Solamente una región del Banco, la región 2, tiene un plan de acción escrito para el desarrollo de los mercados laborales, que contempla acciones coordinadas entre el BID y el FOMIN<sup>59</sup>. En dicho plan se definen tres categorías de operaciones en función del grado de preparación de los países para una reforma integral de los mercados laborales y se propugna el empleo coordinado de préstamos, donaciones del FOMIN y operaciones de cooperación técnica según las necesidades del país.
- 2.7 **En años recientes el Banco empezó a prestar cada vez mayor atención a la reforma de los mercados laborales.** Desde el 2001, el Banco viene celebrando en toda la región una serie de seminarios sobre temas atinentes a los mercados laborales y realizando almuerzos de trabajo y seminarios internos sobre cuestiones laborales, organizados por un grupo conocido como “LaborNet”, gestionado por el Departamento de Desarrollo Sostenible. El renovado interés en las políticas de mercados laborales que se registra en el Banco obedece en parte a la creciente urgencia de la situación de desempleo en la región, que está incrementando los niveles de pobreza y amenazando con provocar desestabilización. La versión 2003 del Informe Anual sobre Progreso Económico y Social (IPES), del BID, se centrará en temas atinentes a los mercados laborales. Los cambios en la estrategia del Banco en materia de mercados laborales representan un cambio relativamente importante con respecto al pasado, y el propio BID todavía tiene limitaciones para trabajar en forma dinámica en dicho ámbito: no tiene más que unos pocos economistas laborales y las dificultades políticas que entraña trabajar en ese campo han disuadido a muchos en el pasado, dado que las presiones políticas pueden influencias el diseño y la ejecución de los proyectos.
- B. Estrategia oficial de la Facilidad de Recursos Humanos del FOMIN: su evolución con el tiempo**
- 2.8 **A lo largo del tiempo, la estrategia del FOMIN para la Facilidad de Recursos Humanos mantuvo una cadena común de proyectos en los que se abordaban las necesidades de la región en cuanto a desarrollo de los mercados laborales y a recursos humanos, pero los aspectos específicos de dicha estrategia se**

---

<sup>59</sup> “Action Plan for SO2 Labor Markets Operations: 2000-2002”, documento interno del BID elaborado por Jacqueline Mazza, 18 de julio de 2000.

**modificaron varias veces.** Cuatro hitos fundamentales marcan la evolución de la estrategia oficial del FOMIN en este ámbito, los cuales se reseñan el Cuadro 2.1 y se analizan a continuación.

**Cuadro 2.1: Resumen de la evolución de la estrategia de la Facilidad de Recursos Humanos del FOMIN**

<b>Misión fundamental, tomada del Convenio Constitutivo del FOMIN: “...desarrollar la base de recursos humanos necesaria para incrementar los flujos de inversión y ampliar el sector privado...”</b>			
<b>1993 Convenio Constitutivo</b>	<b>1994 Documento de estrategia</b>	<b>1996 Grupo de trabajo</b>	<b>2000 Grupo de trabajo</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación de trabajadores desplazados</li> <li>• Capacitación de trabajadores y cuadros directivos</li> <li>• Capacitación de quienes desempeñan funciones de reglamentación</li> <li>• Capacitación de profesionales científicos y tecnológicos</li> <li>• Fortalecimiento de la capacidad del sector privado para impartir capacitación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respuesta de corto plazo a los ajustes</li> <li>• Establecer capacidades permanentes para desarrollar el capital humano</li> <li>• Establecer a título experimental nuevos modelos</li> <li>• Complementar la capacitación con vínculos al empleo y la mediación laboral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma de los mercados laborales (sistemas de normas, planificación estratégica, sistemas de información)</li> <li>• Educación y capacitación continuas</li> <li>• Desarrollo de nuevos productos para la capacitación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas sobre aptitudes y sistemas de credenciales (bajo el grupo de proyectos para desarrollo de la pequeña empresa)</li> <li>• Modernización de los mercados laborales (bajo el grupo de proyectos sobre funcionamiento del mercado)</li> </ul>

2.9 **El objetivo general de la Facilidad de Recursos Humanos, tal como se lo enuncia en el Convenio Constitutivo del Fondo Multilateral de Inversiones, es el de “...desarrollar la base de recursos humanos necesaria para incrementar los flujos de inversión y ampliar el sector privado...”<sup>60</sup>.** Las actividades específicas seleccionadas para su financiamiento en el marco de la Facilidad de Recursos Humanos se relacionaban casi exclusivamente con la capacitación, concretamente, de los trabajadores desplazados; para asegurarse de que trabajadores capacitados y cuadros directivos satisfagan las necesidades especiales de un sector privado más amplio; de individuos que puedan desempeñar las funciones de reglamentación esenciales para el funcionamiento de un sistema de mercado; de profesionales científicos, tecnológicos y directivos; y fortalecimiento del adiestramiento vocacional y de otras instituciones<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Convenio Constitutivo del Fondo Multilateral de Inversiones, 1992, Artículo III Sección 3.

<sup>61</sup> Convenio Constitutivo del Fondo Multilateral de Inversiones, 1992, Artículo III Sección 3, literales (a)–(e).

- 2.10 **Trabajando dentro de las pautas generales definidas en el Convenio Constitutivo antedicho, personal del Banco propuso en 1994 una estrategia preliminar más detallada para centrar las actividades del FOMIN en el desarrollo de recursos humanos.** La premisa general de la que partían las actividades de desarrollo de recursos humanos dentro de dicho fondo sostenía que “sin trabajadores capacitados en forma adecuada y sin un mercado laboral que funcione bien, las inversiones en el sector privado procuradas por el FOMIN no se pueden realizar”<sup>62</sup> (*la traducción es nuestra*). Se propuso una estrategia doble, partiendo ante todo de una serie de programas de “respuesta rápida” para satisfacer las necesidades del mercado laboral durante el período de ajuste. Los programas identificados dentro de ese ámbito incluían el readiestramiento y la inserción laboral de trabajadores desplazados y el suministro de trabajadores capacitados para las nuevas inversiones. La segunda estrategia era la de ayudar a establecer capacidades permanentes dentro de América Latina para poder reasignar trabajadores y desarrollar el capital humano con mayor eficiencia. Se destacó la importancia de reconocer las variaciones de las condiciones de los mercados laborales y de las necesidades entre los distintos países y la estrategia recomendó estudios y evaluaciones de necesidades como línea de actividad para la definición de estrategias específicas en función de los países.
- 2.11 **El informe acerca de la estrategia de 1994 recalcaba que el FOMIN tenía que obrar con cautela en relación con los programas de capacitación,** observando que “cualesquiera programas [de capacitación] que se planifiquen en el marco de la Facilidad de Recursos Humanos deben diseñarse cuidadosamente, vincularse estrechamente con las necesidades del mercado y utilizar tipos más innovadores de métodos de capacitación en lugar de otros tradicionales y más formales”<sup>63</sup> (*la traducción es nuestra*). La estrategia contemplaba asimismo la realización de programas experimentales para responder a necesidades de capacitación específicas del mercado. Asimismo, ciertos elementos innovadores surgidos de países de la OCDE se pusieron de relieve con vistas a su aplicación en América Latina y el Caribe, como los servicios de empleo modernizados, la información acerca de la búsqueda de trabajo, la capacitación en el lugar de trabajo y los programas de aprendices.
- 2.12 **En 1996, el Grupo de Trabajo tomó nota de que “el papel del FOMIN como entidad pionera para fomentar la participación del sector privado en la capacitación de la fuerza de trabajo también es plenamente congruente tanto con la agenda de la región como con la del FOMIN”.** Dos recomendaciones del Grupo de Trabajo resultaban especialmente pertinentes para la estrategia de la Facilidad de Recursos Humanos. Una era la que sostenía que el lineamiento principal de la estrategia original sobre reducción del costo social del ajuste había

---

<sup>62</sup> Mazza, 1994, página 2.

<sup>63</sup> Mazza, 1994, página 56.

dejado de ser pertinente. La segunda, que el FOMIN tenía que ser más cuidadoso en cuanto a complementar, antes que reemplazar, las operaciones del Banco. Como durante el análisis del Grupo de Trabajo acerca de qué enfoque cabría darle a la Facilidad de Recursos Humanos se produjo un debate considerable, se organizó un seminario con expertos internacionales en temas atinentes a los mercados laborales. Los participantes en dicho seminario confirmaron la importancia de la intervención del FOMIN en ese ámbito y el carácter apropiado de la estrategia básica que se estaba siguiendo. Partiendo de los resultados del seminario, el Grupo de Trabajo propició la continuación de los proyectos de la Facilidad de Recursos Humanos y definió para ésta las siguientes prioridades, similares a las establecidas en la estrategia de 1994: 1) reforma de los mercados laborales incluidas la reforma de política, las relaciones laborales y los sistemas de capacitación nacionales, con especial hincapié en el establecimiento de información, competencias y sistemas de aptitudes para dichos mercados; (2) educación y capacitación continuas para el sector privado; y 3) desarrollo de nuevos productos de capacitación.

- 2.13 **En el año 2000, el Banco organizó un Grupo de Trabajo sobre estrategia del FOMIN y el desarrollo de recursos humanos dejó de aparecer enumerado como actividad básica del FOMIN.** El informe del Grupo de Trabajo recomendaba dos cambios estratégicos amplios para el conjunto del FOMIN. La primera era que todos los proyectos de dicha institución deberían tener características de innovación, efecto de demostración, sostenibilidad, asociación local y adicionalidad. La segunda, que la estrategia habría de centrarse en actividades y grupos de proyectos básicos, a saber: 1) desarrollo de la pequeña empresa; 2) microempresa; 3) funcionamiento del mercado; y 4) mercados financieros y de capitales. Si bien el desarrollo de recursos humanos ya no formaba parte de la estrategia básica, dos ámbitos específicos de actividad en la materia se enumeraban explícitamente en el marco de actividades básicas diferentes: el de normas sobre aptitudes y sistemas de credenciales se incluyó dentro de la esfera de desarrollo de la pequeña empresa y la modernización del mercado laboral, en la de funcionamiento del mercado.
- 2.14 **En síntesis, los principales cambios registrados en la estrategia del FOMIN desde sus inicios fueron los siguientes: a) el haberse apartado de las iniciativas a corto plazo para reducir el costo del ajuste; b) un menor énfasis en la capacitación; c) una mayor atención al ámbito de normas de aptitudes y sistemas de certificación; y d) una mayor atención a la modernización del mercado laboral.** Así, pese a las distintas instancias de la rearticulación de la estrategia específica del FOMIN, muchos de los principios y estrategias básicos enunciados en el documento de 1994 acerca de la estrategia preliminar de la Facilidad de Recursos Humanos se mantuvieron y siguieron siendo relativamente amplios. Las recomendaciones del Grupo de Trabajo siguieron abarcando toda la gama de actividades de desarrollo de recursos humanos, incluida la modernización del mercado laboral, la capacitación continua y la definición de nuevos modelos de capacitación. Si bien aparentemente dicho grupo había reducido al mínimo el papel

de la Facilidad de Recursos Humanos, en realidad, al mantener a la modernización del mercado laboral como un ámbito de actividad, dejó abiertas las posibilidades para programas de variada índole. El cambio clave introducido por esas revisiones fue en realidad el de dar una orientación más específica acerca de las consecuencias previstas de los programas: si bien la modernización del mercado laboral podía perfectamente incluir programas de capacitación, sólo podía hacerlo si los proyectos correspondientes demostraban tener un efecto en la operatoria general de ese mercado y del sistema de capacitación.

- 2.15 **La estrategia articulada por el FOMIN se correspondía en muchos aspectos con las tendencias que iban surgiendo en el marco mundial, pero la incertidumbre acerca de los planteamientos efectivos para el desarrollo del mercado laboral no se incorporó explícitamente en dicha estrategia.** El enfoque estratégico en el aumento de la participación del sector privado, la reforma de los sistemas de capacitación para volverlos más basados en la demanda y más vinculados con la inserción laboral, la introducción de normas de aptitudes y la atención prestada a los temas relativos a las relaciones laborales son todos aspectos que aprovecharon las iniciativas mundiales para hacer del desarrollo de recursos humanos un instrumento más efectivo y más adecuado a las necesidades del sector productivo. Vistas las lecciones mundiales acerca de la dificultad de lograr tener un efecto por medio de programas de capacitación, la estrategia del FOMIN incluyó la capacitación desde un enfoque cauteloso y haciendo hincapié en la reforma correspondiente. El empleo de programas experimentales era un elemento clave de dicha estrategia, pero no se indicaba claramente de qué forma se iba a ensayar y evaluar por medio de sus proyectos experimentales el propósito estratégico de la Facilidad de Recursos Humanos del FOMIN.

## **C. Análisis del propósito estratégico articulado en los proyectos**

### **1. Visión global de la evolución de los proyectos**

- 2.16 **Dado que los elementos fundamentales definidos en 1994 siguieron siendo pertinentes y se incluyeron en la estrategia articulada<sup>64</sup>, un aspecto crucial que debe analizarse es el grado en el que los proyectos del FOMIN mantuvieron el enfoque planteado en la estrategia.** Para poder examinar la manifestación del propósito estratégico dentro de los proyectos, clasificamos los 75 proyectos en función de la estrategia general que estaban ejecutando: 1) trabajadores desplazados; 2) modernización del mercado laboral; 3) normas de aptitudes; 4) capacitación de los nuevos participantes en el mercado y los desocupados; y 5) desarrollo de la fuerza laboral. El Apéndice 3 contiene una lista completa de los 75 proyectos enumerados en función de esas cinco clasificaciones.

---

<sup>64</sup> Con la importante excepción de los programas para abordar los costos a corto plazo del ajuste.

- 2.17 **Cuando se mira la progresión de los proyectos con el tiempo, la evolución de la estrategia no se vuelve patente de inmediato** (véase el Cuadro 2.2). Ello obedece en parte al hecho de que, en realidad, la estrategia no cambió en forma fundamental. Surgen claramente tres tendencias clave, todas ellas influenciadas por el informe del Grupo de Trabajo y posteriores a 1996: a) eliminación gradual de los proyectos relacionados con los trabajadores desplazados; b) aumento del volumen de proyectos relativos a normas de aptitudes, especialmente en lo atinente a sistemas de normas integrales; y c) incremento del volumen de proyectos para la modernización del mercado laboral. Para poder entender la forma en que la estrategia aplicada en los proyectos evolucionó con el tiempo hay que analizar en más detalle a los propios proyectos y las distintas subcategorías dentro de cada ámbito, que seguían distintos planteamientos y estrategias.



**Cuadro 2.2: Evolución de la aprobación de proyectos del FOMIN por categoría y subcategoría**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	No. de proyectos	Total US\$ millones
1.Trabajadores desplazados	<i>Modelos basados en el trabajador</i>									8	21
	2	3	1								
				<i>Modelo basado en la comunidad</i>							
				1	<i>Modelo basado en las compañías</i>						
2. Modernización del mercado laboral	<i>Relaciones laborales</i>									11	16.4
	1			2	2		2				
				<i>Mediación laboral</i>							
				1				1	1		
				<i>Modernización de los ministerios de trabajo</i>							
3. Normas de aptitudes										14	24.6
	<i>Capacitación basada en las aptitudes</i>										
	1	1		1	1	2					
				<i>Sistemas de normas</i>							
				1	3	1	1	1	1		
4. Capacitación	<i>Capacitación de la juventud</i>									28	67.7
	2	1		1	2	1	1				
				<i>Fortalecimiento del mercado de capacitación (oferta)</i>							
	1	1		2			1				
				<i>Reforma del sistema de capacitación</i>							
	2	1		3	1	1	1				
				<i>Capacitación en zonas rurales</i>							
	1			1	1						
5. Desarrollo de la fuerza laboral										14	24.5
				<i>Proyectos piloto sobre nuevos modelos de capacitación basados en el trabajo</i>							
				1				2			
				<i>Incentivos basados en la demanda para la capacitación de empleadores</i>							
				1				2			
				<i>Iniciativas de capacitación de raíz sectorial</i>							
				2	2	2		1	1		
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	75	\$154

## **2. Articulación de la estrategia dentro de cada categoría de proyectos**

- 2.18 **Seis de un total de ocho proyectos sobre trabajadores desplazados se aprobaron antes de 1996, fecha en que el informe del Grupo de Trabajo invitó a dejar de lado los proyectos dirigidos a abordar el costo social del ajuste.** Todos los proyectos anteriores seguían un modelo al que se podría caracterizar como *basado en el trabajador* en el sentido centrarse en los trabajadores que ya habían sido despedidos, a los que intentaban capacitar y reinsertar en la fuerza laboral. Los dos proyectos aprobados después de 1996 ensayaban distintos modelos enmarcados en las pautas de la recomendación del Grupo de Trabajo según la cual las actividades de reconversión laboral deberían integrarse en los programas de educación y capacitación continuas. Uno de ellos ensayaba un nuevo modelo en el que el problema de los trabajadores desplazados se abordaba obrando en torno a la creación de empleos en el conjunto de la comunidad, mientras que el otro utilizaba un modelo basado en las compañías según en el que se trabajaba con el departamento de recursos humanos de una empresa antes del comienzo efectivo de los despidos.
- 2.19 **Había 11 proyectos en el ámbito de la modernización del mercado laboral, de los que sólo uno, de modernización de las relaciones laborales en el Uruguay, se aprobó en 1994, mientras que todos los demás lo fueron en 1997 y años posteriores.** Hay cuatro subcategorías de proyectos de modernización del mercado laboral: relaciones laborales, mediación laboral, modernización de los ministerios de trabajo y salud y seguridad en el trabajo.
- 2.20 **La mayoría de los proyectos correspondientes a normas de aptitudes y sistemas de certificación se aprobaron después de la publicación del informe del Grupo de Trabajo en 1996, en el que se negaba específicamente a dicho ámbito como área prioritaria de actividad para el FOMIN.** Hay dos proyectos anteriores, ambos en el sector turístico del Caribe, más centrados en el empleo de normas de aptitudes para mejorar la calidad de la capacitación por medio de un adiestramiento basado en competencias. Si bien dicha estrategia basada en las aptitudes prosiguió, ocho de los proyectos elaborados después de 1996 tenían objetivos más amplios en cuanto a iniciativas piloto para el desarrollo de programas integrales de normas de aptitudes y sistemas de certificación.
- 2.21 **La mayoría de los proyectos enmarcados en la Facilidad de Recursos Humanos del FOMIN, 28, cuadran dentro de la categoría de capacitación de nuevos participantes o de los desocupados.** Dichos proyectos de capacitación abarcan todo el período de existencia del FOMIN, de 1994 a 2002, y cuadran dentro de las siguientes subcategorías: capacitación de la juventud, capacitación de la mujer, capacitación en el sector rural, reforma del sistema de capacitación y fortalecimiento del mercado de capacitación. Aun cuando algunos de los proyectos centrados en grupos beneficiarios específicos, como la juventud y la mujer, también procuraban fortalecer el mercado de capacitación y emprender iniciativas experimentales para facilitar la reforma del sistema de capacitación, los proyectos ubicados en las dos otras subcategorías lo hacían en forma más explícita. Esta

categoría de 28 proyectos de capacitación no deja traslucir en forma clara ningún patrón de evolución. En proyectos a lo largo de todo ese período se siguió la estrategia clave de financiar la capacitación únicamente cuando la misma ensayaba planteamientos innovadores y se vinculaba con el empleo. Sin embargo, en dicho período también se realizaron proyectos que seguían modelos de capacitación más tradicionales o que ofrecían innovaciones en materia de adiestramiento en un marco aislado y no susceptible de tener un efecto más amplio en el sistema de capacitación, o en donde no era probable que los patrones de capacitación de vieja data fueran a cambiar. Esto último se dio particularmente en el caso de los proyectos de capacitación con una fuerte orientación social en términos de atender las necesidades de grupos muy desfavorecidos, como el de los jóvenes callejeros.

- 2.22 **La segunda categoría más común fue la de desarrollo de la fuerza laboral, o capacitación basada en las empresas, con un total de 15 proyectos para el adiestramiento de la fuerza laboral empleada,** la mayoría de los cuales se ejecutó en 1996-1998, habiéndose aprobado solamente cuatro entre 2000 y 2002. Dichos proyectos estaban enmarcados en tres subcategorías: a) proyectos experimentales de nuevos modelos de capacitación basada en el trabajo, incluida la elaboración de programas de capacitación en el trabajo y la definición de nuevos modelos de capacitación de los cuadros directivos para PYME; b) incentivos basados en la demanda para fomentar las inversiones de los empleadores en materia de capacitación; y c) iniciativas de capacitación sectoriales.

### **3. Congruencia de la aplicación de la estrategia**

- 2.23 **El hecho de que la mayoría de los proyectos fuera de capacitación parece indicar que el FOMIN no fue efectivo en el mantenimiento de su propósito estratégico de limitar dichas intervenciones, pese a la nota cautelar sobre capacitación que aparecía en forma explícita en el informe de estrategia de 1994.** Además, del análisis de la estrategia del FOMIN y su articulación dentro de los proyectos se desprenden dos importantes conclusiones: 1) los elementos básicos de la estrategia para la modernización de los mercados laborales y el desarrollo de recursos humanos se mantuvieron con el tiempo y en forma acorde con las tendencias mundiales y las necesidades emergentes en América Latina y el Caribe; y 2) esa estrategia básica no se instrumentó en forma sistemática, al haber algunos proyectos no encuadrados estrictamente dentro de la estrategia de la Facilidad de Recursos Humanos, lo cual condujo a una sensación de gran dispersión entre los proyectos de dicha facilidad y a una falta de enfoque.
- 2.24 **Son varios los factores que pueden haber contribuido a ese alejamiento con respecto a la estrategia básica. Aparentemente el personal del Banco no tenía bien en claro cuáles eran las estrategias y prioridades del FOMIN.** La estrategia abarcaba varios aspectos innovadores nuevos tanto para la región como para el personal del Banco. La falta de una comprensión integral de los temas atinentes a los mercados laborales por parte de los funcionarios podría haber contribuido al

desarrollo de algunos proyectos más semejantes a los proyectos de capacitación tradicionales y no totalmente encuadrados dentro de las metas de la estrategia básica. El grado en el cual el personal del Banco conocía y entendía las estrategias oficiales del FOMIN, que iban evolucionando, también es un factor al respecto. Particularmente en los primeros años, la estrategia del FOMIN no estaba claramente articulada fuera del propio fondo y los aspectos técnicos específicos de la estrategia de la Facilidad de Recursos Humanos no se difundieron en forma sistemática. Otro factor que incidió en la dispersión de algunos proyectos con respecto a la estrategia básica es el hecho de que varios proyectos fueron presentados a la atención del FOMIN por donantes con organismos ejecutores designados con anterioridad. Si bien esos proyectos cuadraban con los objetivos generales de la facilidad antedicha, no se correspondían necesariamente con la estrategia básica, o bien su ejecución estaba a cargo de instituciones desprovistas de la capacidad para instrumentar la estrategia en forma integral. Siete de esos proyectos se identificaron en la evaluación, si bien pueden existir otros más. Esos siete representan 9% del número total de proyectos y 11% del total de recursos asignados al grupo de proyectos de desarrollo de recursos humanos.

**D. Nexos con las intervenciones del BID en el mercado laboral y en el ámbito del desarrollo de recursos humanos**

**2.25 Las estrategias del FOMIN y del Banco en el ámbito del desarrollo de recursos humanos y la política sobre mercados laborales han sido mayormente complementarias antes que repetitivas.** Vistas las diferencias entre sus instrumentos y sus enfoques, las estrategias de una y otra institución les ofrecían a ambas la oportunidad de trabajar en forma complementaria en pos del logro de dichos objetivos. Mientras el Banco trabaja directamente con los gobiernos y puede brindar apoyo a programas e iniciativas de reforma de gran escala, el FOMIN puede trabajar con el sector privado y ensayar criterios de enfoque nuevos e innovadores. Esa complementariedad no se aprovechó sino en unos pocos proyectos, sobre todo en Panamá, El Salvador y México. En la mayoría de dichos casos, el nexo específico con operaciones futuras del Banco no se explicitaba en el Memorando a los Donantes del FOMIN, dado que el correspondiente préstamo del BID iba a seguir a la operación del FOMIN, aprovechando las lecciones aprendidas. En un solo caso estudiado, el de la reforma laboral en Paraguay, el nexo se concretó en forma de proyectos desarrollados en forma simultánea con funciones complementarias. A modo de ejemplo de una complementariedad positiva, en Panamá el FOMIN experimentó con nuevos planteamientos en cuanto a la capacitación e inició un diálogo sobre reforma. Las lecciones aprendidas del proyecto del FOMIN y la experiencia adquirida a través del mismo por el Ministerio de Trabajo y proveedores privados se utilizaron en el diseño de un préstamo del Banco que llevó a las reformas un paso más adelante y amplió los programas piloto.

### III. EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS

- 3.1 **En este capítulo se reseñan los resultados de una evaluación pormenorizada de 75 proyectos del FOMIN relacionados con el desarrollo de recursos humanos** (el Anexo III contiene una descripción detallada de la evaluación). El grupo incluye tanto los proyectos completados entre 1994 y fines de 2002 como los que al final de ese período seguían en ejecución. El FOMIN invirtió en dichos proyectos un total de US\$154 millones.
- 3.2 La evaluación incluyó visitas por el equipo evaluador a sitios en nueve países con objeto de realizar pormenorizados estudios de casos correspondientes a 25 proyectos que representaban 33% del total de dicho grupo<sup>65</sup>. Los estudios están basados en entrevistas a los organismos ejecutores, los beneficiarios de los proyectos, miembros del personal del Banco y otras personas, y también en un análisis de documentos<sup>66</sup>. Para los demás proyectos se prepararon resúmenes de sus datos básicos, principalmente sobre la base de un examen de la documentación disponible al respecto. Asimismo, la evaluación incorporó las respuestas de 53% de los organismos ejecutores a una encuesta enviada a todos los organismos ejecutores del FOMIN.
- 3.3 Los resultados se recopilaron según una metodología normalizada elaborada por OVE específicamente para la evaluación de los proyectos del FOMIN, a los que mide en función de siete dimensiones: pertinencia, efectividad, eficiencia, innovación, adicionalidad, sostenibilidad y evaluabilidad. Además, se han confeccionado estadísticas generales de la cartera en cuanto a ejecución de los proyectos, como niveles de referencia cuantitativos. Las siete dimensiones se analizaron en tres etapas de los proyectos, a saber: en la fase de diseño (ex-ante), durante la ejecución y tras la culminación (ex-post) (véase el Anexo IV, Metodología).

---

<sup>65</sup> En el marco de la evaluación se visitaron diez países: Brasil, Perú, México, Trinidad y Tobago, Guatemala, Colombia, Uruguay, Paraguay, Jamaica y Chile.

<sup>66</sup> Se analizaron documentos del Grupo del Banco como los de estrategia y política, de proyectos, de programación de país y de evaluaciones de programación de país, evaluaciones intermedias y finales e informes de seguimiento del desempeño de proyectos. Asimismo, se obtuvo documentación adicional de los organismos ejecutores y los archivos de proyectos del FOMIN mantenidos en las Representaciones.

**A. Análisis de los proyectos en función de las dimensiones de la evaluación**

**1. Pertinencia**

- 3.4 **La evaluación comprobó que los proyectos del FOMIN en materia de desarrollo de recursos humanos constituían intervenciones bastante pertinentes en la etapa de diseño y menos pertinentes durante la ejecución y la fase posterior (ex post).** Setenta y ocho por ciento de los proyectos fueron calificados como muy o medianamente pertinentes en el momento de su diseño. La dimensión de la pertinencia mide el grado en el cual los proyectos del FOMIN satisficieron las necesidades del mercado.
- 3.5 **La mayoría de los proyectos se correspondía con las necesidades del sector privado en cuanto a una mayor competitividad y productividad de la fuerza laboral y en relación con las tendencias mundiales que iban surgiendo acerca de las prácticas óptimas para la modernización del desarrollo de recursos humanos.** Como se señaló en el Capítulo 1, las transformaciones económicas mundiales afectaron al mercado laboral y las posiciones competitivas de las empresas de la región, lo que obligó a prestar atención a las aptitudes de los trabajadores y a adoptar nuevos criterios de enfoque en cuanto a la productividad de la fuerza laboral para enfrentar los retos planteados por el nuevo clima económico.
- 3.6 **La comprobación de la pertinencia de los proyectos en el momento de su diseño se asentaba en estudios realizados durante la etapa de elaboración para más de la mitad de los casos analizados.** Cincuenta por ciento de los casos analizados contaban con estudios de mercado y 55% tenían diagnósticos específicos en función del sector. Los estudios de casos revelaron que la calidad de los análisis de diagnóstico variaba, dado que en algunos casos resultaron ser útiles para obtener información sobre el marco institucional y los factores de mercado llamados a influenciar al proyecto, mientras que en otros las conclusiones correspondientes acerca de la demanda del mercado no se correspondían con la realidad descubierta durante el proyecto. Eso es lo que ocurrió, por ejemplo, con el proyecto para capacitar a gerentes de nivel intermedio en el Paraguay, donde, pese a los estudios realizados durante la etapa de elaboración, se encontró un mercado limitado para la capacitación prevista, indicio éste de que los estudios no estaban suficientemente basados en las realidades locales. En varios casos los estudios se llevaron a cabo después de la identificación del proyecto correspondiente, para perfeccionar y justificar su diseño en vez de haberse realizado como diagnóstico de necesidades para definir ámbitos de intervención. No siempre se observó la recomendación de realizar evaluaciones de las necesidades del mercado laboral para todos los países antes de diseñar proyectos específicos del FOMIN, según lo identificado en la estrategia preliminar trazada para la Facilidad de Recursos Humanos en 1994.
- 3.7 **La utilidad de los estudios de diagnóstico para orientar la ejecución de los proyectos y el aprendizaje general del FOMIN en cada ámbito se vio limitada**

**por el proceso administrativo de mantener dichos estudios en los archivos técnicos del proyecto en la sede del BID.** Los estudios no se guardan con los archivos de ejecución de los proyectos y a veces son difíciles de ubicar. Con las tecnologías actuales dichos estudios se podrían colocar en línea, lo cual permitiría incrementar el nivel de aprendizaje obtenido con los proyectos y ayudaría a mantener en el tiempo la pertinencia para el mercado. Tampoco se disponía de datos acerca de si en general los estudios se realizaban antes de identificarse proyectos específicos a fin de determinar el ámbito más pertinente para la intervención del FOMIN, o bien si se llevaban a cabo después de que el proyecto hubiera entrado en la fase de elaboración, a fin de perfeccionar la estrategia correspondiente.

- 3.8 **Durante la etapa de ejecución y con posteridad, el grado en el cual los proyectos lograron mantener su pertinencia en el mercado y generar demanda de servicios resultó ser limitada.** Mantener su pertinencia en el mercado en el transcurso del tiempo fue difícil para esos proyectos: el porcentaje de los calificados como pertinentes bajó a 52% durante la ejecución y a 48% en la etapa ex post<sup>67</sup>. Esa disminución de la pertinencia entre el momento del diseño y la etapa ex post es indicio de que los proyectos tenían por objeto satisfacer ciertas necesidades pero tuvieron dificultades en responder a las mismas dentro del mercado y establecer un ámbito suficiente para los programas. El carácter innovador de los proyectos y el ritmo de aceptación del cambio y las innovaciones, más lento que lo previsto, incidieron en su capacidad para establecer la demanda prevista, lo cual habría demostrado en forma concreta su constante pertinencia.
- 3.9 **Pese a que en la mayoría de los casos se registraba en el mercado un interés y una necesidad en cuanto a los servicios de los proyectos, la capacidad y la disposición del mismo para pagar dichos servicios se puso de manifiesto en forma más lenta que la prevista.** De las entrevistas a los beneficiarios de los proyectos y a los organismos ejecutores en los casos estudiados se desprende que los proyectos tendían efectivamente a adaptarse a las necesidades manifestadas por el mercado. En 95% de los casos estudiados se indicó haber recibido de la clientela algún tipo de retroinformación, mientras que en el 55% se recurrió a encuestas periódicas para obtener información de los clientes. La percepción de éstos en cuanto a la calidad de los servicios proporcionados resultó ser elevada en 90% de los casos.
- 3.10 **Muchas de las innovaciones introducidas por el FOMIN requieren, para establecer una demanda suficiente en el mercado, un plazo más prolongado que el brindado por los proyectos.** La experiencia en otros ámbitos del desarrollo

---

<sup>67</sup> En este capítulo, los datos presentados acerca de las calificaciones generales para cada dimensión tienen en cuenta a todos los proyectos estudiados, mientras que los relacionados con elementos más específicos dentro de cada dimensión se refieren al subconjunto de 25 casos estudiados.

reveló tendencias similares; por ejemplo, en el caso de las normas de la Organización de Normalización Internacional se requirieron grandes subvenciones durante unos diez años aproximadamente, hasta que la certificación ISO adquirió más importancia en el mercado, con el consiguiente aumento de la buena disposición para pagar.

- 3.11 **Los proyectos de desarrollo de recursos humanos emprendidos por el FOMIN introdujeron muchos elementos para asegurar la demanda del mercado que diferían mucho de los planteamientos tradicionales en materia de desarrollo, particularmente en el ámbito de la capacitación.** Al igual que con todos los demás proyectos del FOMIN, los organismos ejecutores tenían que proporcionar fondos de contraparte para cubrir por lo menos 50% de los costos totales. Además, los proyectos de desarrollo de recursos humanos procuraban definir mecanismos de recuperación de costos y en muchos casos insistían en que los servicios, particularmente cuando se suministraban a empresas privadas y a trabajadores empleados, se proporcionaran por medio del cobro de un cargo al beneficiario. Con frecuencia los proyectos de capacitación basada en las empresas recurrían a donaciones de contraparte en cuyo marco, si querían resultar elegibles para los servicios, las compañías tenían que pagar una parte de los costos. A excepción de los proyectos de capacitación para grupos desaventajados específicos, en la mayoría de los casos también se requerían pagos de las personas. A modo de ejemplo pueden citarse, entre otros, los casos de la capacitación en línea ofrecida en el Perú, el adiestramiento en turismo en dicho país, muchos de los programas de normas y certificación y la capacitación para sindicatos en Brasil. Las metas de recuperación de costos resultaron difíciles de alcanzar por tratarse de algo nuevo para muchas de las instituciones de la región y porque otros donantes adoptaron dichos métodos con mayor lentitud. En algunos casos, como el de un proyecto de capacitación para empresas en Honduras, otro donante internacional elaboró un proyecto en forma paralela al del FOMIN, pero ofreciendo una donación integral en lugar de insistir en el pago por parte de los beneficiarios. Pese a esas dificultades, se constató que en cerca de la mitad de los casos (53%) los beneficiarios estaban muy o medianamente dispuestos a pagar por los servicios.



### **Recuadro 3.1: La satisfacción de la demanda pertinente por medio de la educación en línea en el Perú**

La dispersión de industrias en el Perú, sumada a la concentración de técnicos y educadores calificados en Lima, requería de criterios de enfoque innovadores en cuanto a la educación en el campo técnico, especialmente frente al aumento de la demanda de trabajadores con aptitudes técnicas provocado por la expansión del sector privado en sectores como el minero y el de las telecomunicaciones.

El FOMIN respondió a ello brindando apoyo a un proyecto de educación en línea con el TECSUP, instituto de educación terciaria privado centrado en la tecnología, que fue creado por empresas privadas y cuyo directorio está dominado por la industria. El proyecto era sumamente pertinente para las necesidades de la industria privada y del conjunto del país. Además, cuadraba con la estrategia del FOMIN de fomentar la definición de criterios de capacitación innovadores capaces de responder a la demanda del mercado. Los objetivos del proyecto incluían la transferencia de la tecnología correspondiente a otros institutos de capacitación.

La demanda de los cursos aumentó durante el proyecto. En momentos en que no se lleva desembolsada sino cerca de la mitad de los fondos correspondientes, el TECSUP ya ha superado las metas en cuanto a matriculación de alumnos, con 934 estudiantes de participación a tiempo completo, y ha alcanzado la mitad de su meta de contar con estudiantes de educación continua provenientes principalmente de empresas, habiéndose matriculado hasta la fecha cerca de 3.500. Ya existen tres asociaciones con ocho instituciones que se acercaron al TECSUP en busca de asistencia en la elaboración de programas de educación a distancia. Todos los estudiantes pagan los cursos, ya sea individualmente o a través de sus empleadores. Los participantes entrevistados opinaron que el costo del programa era razonable en función de los beneficios recibidos. El grado de disposición para pagar resultó ser elevado.

## **2. Efectividad**

- 3.12 La dimensión de la efectividad mide el grado en el que los proyectos alcanzaron sus objetivos explícitos, sin analizar si dichos objetivos eran adecuados. Sin embargo, analizamos si el grado en que los proyectos resultaron efectivos en el cumplimiento de los objetivos se relacionaba con la manera en que dichos objetivos estaban formulados, es decir, por ejemplo, si eran realistas en función del alcance general del proyecto, o si resultaban demasiado ambiciosos.
- 3.13 **En general, cerca de la mitad de los proyectos se clasificó como sumamente efectiva.** Los resultados obtenidos por el FOMIN en las iniciativas efectivas de desarrollo de recursos humanos incluyen la existencia de algunos proyectos de capacitación exitosos basados en la demanda que ofrecen modelos para nuevos planteamientos en la materia; un grupo de proyectos piloto sobre normas de aptitudes y certificación que se están ejecutando y que ofrecen una base para ensayar y llevar adelante ese criterio de enfoque en la región; las reformas de sistemas de capacitación que se están llevando a cabo en algunos países (p.ej., Panamá y México) aprovechando en parte la experiencia con proyectos piloto del FOMIN; los trabajos en curso en torno a las relaciones laborales y a la capacitación en negociaciones colectivas iniciados bajo proyectos del FOMIN; y la mayor atención prestada a la modernización de los mercados laborales en la región, dentro de los ministerios de trabajo en particular, y dentro del Banco.

- 3.14 **Las calificaciones sobre efectividad variaron a lo largo del ciclo del proyecto, pasando de un promedio de 42% de efectividad elevada o mediana en la etapa ex-ante a 52% durante la ejecución y a 49% en la fase ex-post. La mitigación inadecuada o la imposibilidad de identificar riesgos durante la elaboración de los proyectos refleja en parte la calificación ligeramente inferior en el momento del diseño.** En los documentos de los proyectos se solían identificar los riesgos clave, pero se les restaba importancia en términos de la dificultad para superarlos. La capacidad institucional y los mecanismos de ejecución conjunta eran los riesgos más señalados, seguidos del logro de sostenibilidad, la absorción laboral y la participación del sector privado.
- 3.15 **En gran medida, los proyectos de desarrollo de recursos humanos dieron los resultados previstos en su diseño.** En los casos estudiados en los que se había desembolsado por lo menos 90% de los fondos del proyecto se generó cerca del 70% de los productos previstos. Unos pocos proyectos tuvieron dificultades en la ejecución del plan de trabajo según se lo había previsto y en el logro de las metas trazadas en relación con ciertos resultados específicos. De un total de 75 proyectos en este grupo, cuatro se cancelaron habiéndose ejecutado en grado ínfimo o nulo y seis se cancelaron parcialmente habiéndose desembolsado menos del 52% de los fondos. Esos 10 proyectos cancelados totalizan US\$21,7 millones, lo cual representa 13% del número total de proyectos y 14% del monto total de recursos aprobado para proyectos de desarrollo de recursos humanos. Las cancelaciones obedecieron a distintas razones, incluidos cambios políticos, factores externos como la existencia de otros donantes que ofrecían los mismos servicios sin costo alguno y la limitada demanda de las actividades del proyecto.
- 3.16 **El desempeño deficiente del subgrupo de siete proyectos acercado al FOMIN por donantes o por el Banco, con organismos ejecutores identificados con anterioridad, afectó las calificaciones generales de efectividad.** En una escala de 1 a 4, en la cual el 1 denota una efectividad baja y el 4 una alta, esos siete proyectos recibieron una calificación de 1,3 en la fase ex-ante, 1,8 durante su ejecución y 2 en la etapa ex-post. En comparación, el promedio para el conjunto del grupo fue, respectivamente, de 2,3, 2,4 y 2,4. Dichos proyectos correspondieron todos a las categorías de capacitación o de desarrollo de la fuerza laboral.
- 3.17 **Si bien la mayoría de los proyectos alcanzó sus metas en cuanto a productos, una dificultad clave radicó en lograr los objetivos enunciados en materia de resultados o efecto.** Ello refleja en parte el hecho de que a menudo los objetivos eran demasiado ambiciosos para el alcance de los proyectos. Con frecuencia se enunciaban objetivos amplios, como el aumento de la competitividad de la industria y la catalización de cambios más allá de las iniciativas piloto.
- 3.18 **La evaluación del efecto de los proyectos se vio limitada por el hecho de no haberse medido dicho efecto en forma sistemática en este grupo** (véase más adelante la Sección B sobre las evaluaciones de efecto). Fueron pocos los proyectos

para los cuales se realizó una evaluación de efecto, pese a lo cual algunas evaluaciones finales dieron un indicio preliminar de dicho efecto.

- 3.19 **Los proyectos para la capacitación de los desocupados y los recién ingresados en el mercado laboral recibieron las calificaciones medias más bajas en cuanto a efectividad.** Varios de esos proyectos lograron introducir nuevos criterios de enfoque sobre capacitación, pero en otros casos la adaptación de las innovaciones no fue completa, siguiéndose modelos de capacitación tradicionales con nexos insuficientes con el sector privado. Muchos proyectos de capacitación juvenil alcanzaron o excedieron sus metas sobre número de jóvenes capacitados, pero pocos de éstos consiguieron trabajo con posterioridad. Por ejemplo, en Panamá solamente entre un 10% y un 20% de los jóvenes que recibieron capacitación consiguieron empleo tras su participación en el programa, mientras que en Brasil la tasa de inserción fue del 28,5%. Se registraron algunas excepciones, como las de los proyectos de Bolivia y Uruguay antes mencionados, que tuvieron un efecto positivo en los componentes de capacitación de la juventud. Los resultados mixtos ponen de relieve la importancia que revisten para estos tipos de proyectos una selección y un diseño cuidadosos.
- 3.20 **Otro ámbito de intervención de efectividad relativamente baja es el de la reforma de los sistemas de capacitación.** Dichos proyectos facilitaron el avance de las reformas, pero no en la medida estipulada en los objetivos. Los de la esfera de las reformas tendían a ser muy ambiciosos y no siempre contaban con el conjunto adecuado de factores institucionales para asegurar la efectividad de la intervención del FOMIN. Sin embargo, el éxito registrado en este campo, como en el caso del proyecto de capacitación laboral en Bolivia (véase el párrafo 3.2) y el del proyecto piloto de capacitación y empleo en Panamá, indica que este es un ámbito de intervención válido donde hay posibilidades de tener un efecto, cuando las condiciones y los arreglos institucionales son adecuados.
- 3.21 **Los proyectos de modernización del mercado laboral tendieron a constituir el tipo más efectivo.** Las calificaciones de efectividad asignadas en esta categoría fueron más altas que en el conjunto del grupo de proyectos. En efecto, se asignó una calificación de efectividad mediana-alta o alta al 63% del total de proyectos de dicha categoría en la fase ex-ante, el 88% en la de ejecución y el 50% en la ex post. La calificación más baja en esta última etapa refleja el hecho de que muchos proyectos efectivos dentro de este grupo todavía no se han completado por lo cual no tenían calificación para dicha fase. Dentro de esta categoría hubo proyectos muy efectivos en cada una de las subcategorías correspondientes (salud en el trabajo, relaciones laborales, mediación laboral y modernización de los ministerios de trabajo). Sin embargo, la naturaleza política de dichos proyectos, sobre todo en el campo de las relaciones laborales, provocó la ineffectividad o la cancelación de algunos de ellos frente a un cambio de clima político.

- 3.22 **Los proyectos correspondientes a normas sobre aptitudes tuvieron resultados mixtos en términos de efectividad, ya que, si bien tendían a alcanzar las metas en materia de productos, les resultó más difícil lograr el efecto deseado, sobre todo frente a la dificultad de establecer en plazos relativamente breves una demanda sostenida para productos muy innovadores.** Como iniciativas piloto, esos proyectos fueron efectivos a la hora de sentar las bases para el desarrollo de sistemas de normas a niveles sectoriales o nacionales. En cambio, su institucionalización a largo plazo sigue siendo una dificultad, si bien los procesos y sistemas establecidos en el marco de los proyectos piloto del FOMIN siguen operando para el logro de esa meta. El avance hacia la institucionalización ha sido más marcado en algunos proyectos que en otros, según el nivel de participación del sector privado y de la capacidad del organismo ejecutor para hacer avanzar el proceso. Por ejemplo, en Chile el proyecto del FOMIN estaba estructurado para un diálogo nacional sobre desarrollo de un sistema nacional y en Brasil el sector del turismo está ampliando la certificación en forma generalizada, incorporando las normas laborales dentro del marco de la ISO ya implantado en el país.
- 3.23 **El suministro de un nivel adecuado de supervisión y apoyo técnico a los proyectos representa un desafío importante para el Banco y el FOMIN.** El desarrollo de los mercados laborales, particularmente en relación con el sector privado, es un ámbito nuevo para el Banco, siendo pocos los funcionarios familiarizados con los aspectos técnicos de los proyectos correspondientes. En muchos casos los especialistas de las Representaciones no participaron en el diseño de los proyectos, y cuando un solo especialista del FOMIN es responsable de todos los proyectos del mismo en un país, no es realista pretender que esa persona tenga conocimientos técnicos especializados en todos los ámbitos de intervención del FOMIN. Además, en países con muchos proyectos de dicho fondo, el especialista asignado tiene una carga de trabajo inmanejable. Sin embargo, cabe señalar que se registraron varios casos de intervención positiva por parte de personal del Banco, que llevó a reestructurar los proyectos, con buenos resultados. Tal fue, por ejemplo, el caso del proyecto de capacitación rural en Guatemala, en el que el papel del Banco en su rediseño y en el suministro de asistencia en la contratación de nuevos consultores fue decisivo para su buen encaminamiento.

### **Recuadro 3.2: Un caso de buena efectividad: el programa de capacitación laboral en Bolivia**

El programa de capacitación laboral en Bolivia fue uno de los pocos proyectos para los que se realizó una evaluación de efecto (véase la Sección B). Dicho proyecto contenía muchos de los elementos de la estrategia básica de desarrollo de recursos humanos y la evaluación demostró que el mismo había sido sumamente efectivo en el logro de sus objetivos y había tenido un efecto positivo en cada uno de sus componentes fundamentales. En el componente de capacitación basada en las empresas dirigido a PYME, 76% de las compañías participantes señalaron que el adiestramiento las había ayudado a aumentar sus ingresos. Las empresas cubrieron 52% del costo de los cursos por medio del programa de donaciones de contraparte, y 74% dijeron que seguirían haciendo inversiones en la capacitación.

El componente de capacitación juvenil también tuvo un efecto positivo: 55% de los jóvenes consiguió empleo tras su participación en el programa y, lo que es más importante, esa tasa de inserción fue mucho más elevada que la del 39% de jóvenes empleados pertenecientes al grupo de control. En el componente de fortalecimiento del suministro de capacitación, el proyecto proporcionó asistencia técnica solamente a la mitad del número de capacitadores establecido como meta, pero estableció un registro de proveedores al que hoy se reconoce en el mercado.

## **3. Eficiencia**

- 3.24 **Los resultados en cuanto a eficiencia fueron mixtos para los proyectos de desarrollo de recursos humanos. En promedio, se asignaron calificaciones de eficiencia elevada o mediana-elevada a 53% de todos los proyectos en la fase de diseño, 35% en la de ejecución y 48% en la ex post.** La dimensión de la eficiencia refleja la forma en que los elementos de aporte se usan para generar los productos previstos y las tendencias esperadas en cuanto a la relación entre elementos de aporte y productos. Ello incluye un análisis de la planificación realizada durante la elaboración del proyecto, el nivel de experiencia previa del organismo ejecutor, las demoras en la ejecución y los cambios en la asignación de recursos con respecto a lo que se había planificado.
- 3.25 **Para la mayoría de esos proyectos se llevó a cabo una planificación detallada, de la que, sin embargo, muchas veces faltaban las correspondientes proyecciones financieras.** Alrededor de 75% de los casos estudiados contenían descripciones detalladas de tareas, necesidades de recursos, presupuestos por componentes y términos de referencia para consultorías clave, elaborados durante la preparación de los proyectos. Además, en 67% de los casos se contaba con un cronograma detallado. Sin embargo, solamente el 44% contaba con presupuestos detallados para cada producto. Aparentemente, en un 37% de los casos se habían elaborado proyecciones financieras, pero en la mayoría de ellos el equipo de evaluación no pudo evaluar su calidad y profundidad. Pese a esa planificación en la fase de diseño de los proyectos, en muchos de los casos estudiados se constató que una planificación inadecuada se había traducido en problemas durante la fase de ejecución, incluidas la falta de un plan de acción integral y la existencia de marcos lógicos inadecuados y de estructuras de ejecución complejas. El criterio de enfoque

y la profundidad de detalle de los marcos lógicos variaba mucho entre los distintos proyectos.

- 3.26 **El carácter innovador de esos proyectos implicaba la necesidad de realizar ajustes durante su desarrollo, pero no siempre se contaba con los conocimientos técnicos especializados requeridos para las correspondientes decisiones.** En algunos casos, ello condujo a cambios en la asignación de recursos, en forma no siempre favorable para la integridad técnica del proyecto.
- 3.27 **Se observó un empleo ineficiente de recursos en algunos proyectos en los que se habían hecho grandes inversiones en la infraestructura de las instituciones de capacitación o en muchos otros que financiaban productos similares, como sistemas de información, llamados a facilitar la supervisión de los proyectos.** Una ilustración del primer caso es el del proyecto de capacitación para el sector forestal en el Uruguay, en el que el FOMIN financió compras de equipos para uno de los organismos ejecutores, si bien dichos equipos actualmente no se utilizan demasiado, dado que la capacitación se imparte mayormente dentro de las compañías forestales. Ese tipo de inversiones se realizó en algunos casos, pero en general los proyectos del FOMIN en materia de desarrollo de recursos humanos tendían a facilitar el desarrollo de programas de estudio innovadores y de capacitación en el trabajo, en lugar del establecimiento de una infraestructura física dentro de los institutos de capacitación. Además, como la complementación mutua de proyectos no era algo contemplado en su diseño, los mismos tendían a erigirse en dueños de sus productos y, así, a querer cobrarlos a otros proyectos del FOMIN que los solicitaban.
- 3.28 **Otro importante elemento de la eficiencia es la puntualidad en la ejecución. La mayoría de los proyectos de desarrollo de recursos humanos sufrió demoras.** Las actividades en las que se registraron demoras eran la contratación de consultores, el suministro de fondos de contraparte, el cumplimiento de los requisitos para el primer desembolso y el logro de un acuerdo acerca de ajustes en los proyectos.
- 3.29 **Dentro de este grupo, los proyectos que se completaron tenían un período de ejecución original (desde la firma del contrato hasta la fecha de desembolso original) de 37 meses en promedio; sin embargo, dicho período duró en realidad 52 meses, es decir, en promedio, 14 meses más<sup>68</sup>.** Un análisis del tiempo medio insumido para distintos pasos del ciclo de vida de proyecto revela dónde se producen los retrasos. Para el grupo completo de proyectos transcurre un promedio de tres meses entre la aprobación y la firma del contrato, cuatro meses entre la firma

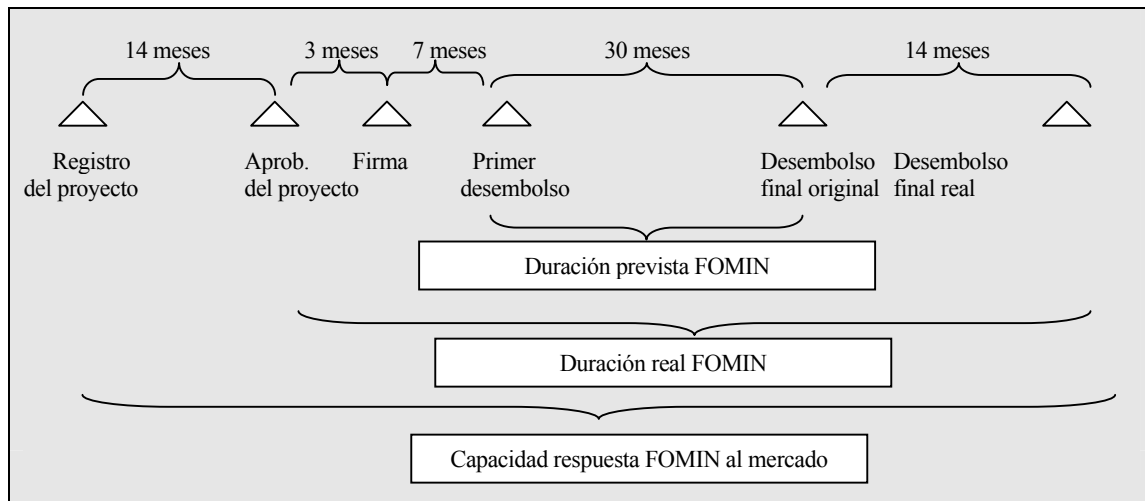
---

<sup>68</sup> En este ámbito se registró una mejora con el tiempo, ya que en los proyectos aprobados entre 1994 y 1996 ese período tuvo una extensión adicional de 18 meses, mientras que en los aprobados entre 1997 y 1999, esa extensión fue de 8 meses.

y la elegibilidad para el primer desembolso y tres meses desde la elegibilidad hasta la concreción de ese desembolso. Entre el momento de registro de un proyecto y el momento de su aprobación transcurren 14 meses. En la Figura 3.1 se presenta un resumen del ciclo de vida de un proyecto.

- 3.30 **El tiempo transcurrido en los proyectos entre su aprobación y el primer desembolso se redujo con el tiempo, pasando de un promedio de 12 meses para los aprobados entre 1994 y 1996 a 9 meses para los aprobados a partir de 1997.** El mayor ahorro de tiempo se registró entre el momento de la elegibilidad para recibir el primer desembolso, período que se abrevió de seis meses para los proyectos aprobados entre 1994 y 1996 a tan solo un mes para los aprobados entre 1997 y 2002. En cambio, el tiempo transcurrido entre la firma y la elegibilidad para el primer desembolso aumentó en ese período, pasando de dos a cinco meses, y el que media entre el registro de la operación de cooperación técnica y el momento de la aprobación también se incrementó, pasando de 10 a 16 meses.

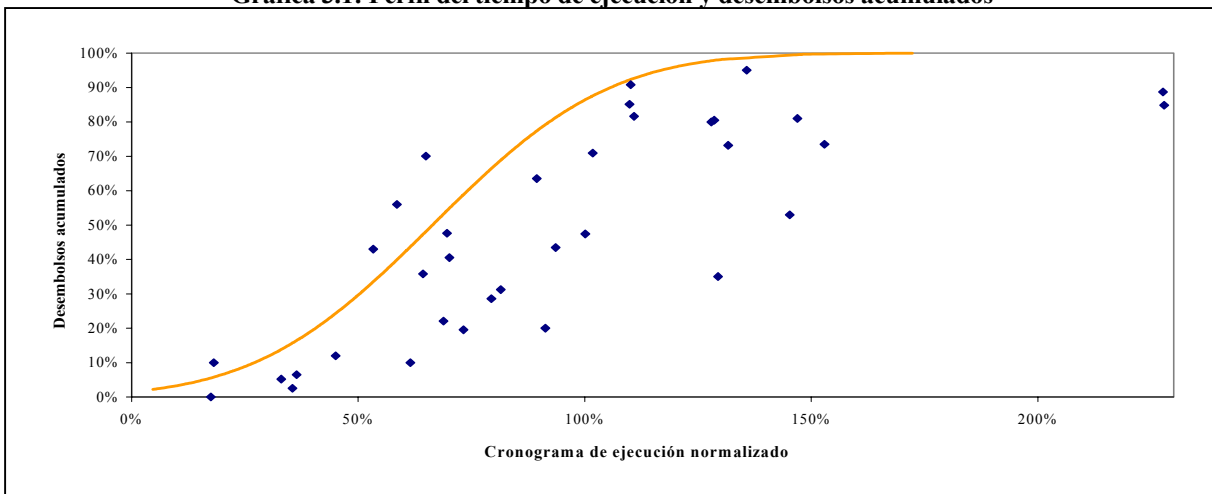
**Figura 3.1: Cronograma de un proyecto típico de desarrollo de recursos humanos**



- 3.31 **La facultad de los organismos ejecutores para manejar los procedimientos administrativos del FOMIN y el Banco variaba.** En algunos casos, particularmente cuando el organismo executor tenía una experiencia limitada, las dificultades con los procedimientos administrativos condujeron a demoras, como en el caso, por ejemplo, del proyecto de certificación de habilidades básicas en Brasil y el de capacitación y servicios para jóvenes de la calle en México.
- 3.32 **En términos de desembolso, un examen de la tasa de desembolsos para desarrollo de recursos humanos, comparada con el cronograma de ejecución de toda la actividad del FOMIN, muestra que los proyectos en ese ámbito**

estaban muy a la zaga de la tendencia del FOMIN. En la Gráfica 3.1 a continuación, la curva representa el ciclo medio de desembolso para los proyectos del FOMIN que estaban en ejecución a marzo de 2003, mientras que los puntos representan los proyectos de desarrollo de recursos humanos que están en ejecución en la actualidad. Cerca de la mitad de los mismos está muy por debajo de la curva. Los casos singulares provienen de todas las categorías de proyectos.

**Gráfica 3.1: Perfil del tiempo de ejecución y desembolsos acumulados**



### **Recuadro 3.3: Ejecución eficiente: normas de aptitudes en el sector del turismo en Brasil**

El proyecto del FOMIN para desarrollar un sistema de normas y competencias en Brasil se aprobó en 1998 y su ejecución estuvo a cargo del Instituto de Hospitalidade (IH). Este, una institución privada sin fines de lucro, se estableció por iniciativa de compañías privadas, pero desde el principio integró al sector público y los trabajadores, al igual que a los empleadores, para tener un directorio representativo. Al IH se lo respeta en el sector como recurso independiente que brinda apoyo al crecimiento del turismo. El mismo tenía experiencia previa con grandes subvenciones, pero no con el BID. Para la ejecución de este proyecto se contrató a un coordinador de gran experiencia en programas de certificación y en gestión de grandes proyectos.

Integrando el proyecto en las operaciones del IH, la unidad de coordinación aplicó un planteamiento de tipo empresarial para la gestión del proyecto, alcanzando todas las metas y logrando instrumentar la iniciativa sin ningún retraso. El proyecto se firmó el 29 de noviembre de 1998 y en menos de dos meses logró la elegibilidad para el primer desembolso, que recibió exactamente dos meses después de la firma. Se completó dentro del plazo de ejecución original de 42 meses, tratándose de uno de los apenas 19 (25%) (excluidos los cancelados) que no requirieron una ampliación del plazo. Durante su ejecución no se produjo ninguna reasignación de fondos importante. El proyecto pudo aprovechar el tipo de cambio para incrementar el volumen de recursos locales a su disposición y exceder sus metas.



**Recuadro 3.4: Planificación deficiente y ejecución compleja: proyecto de capacitación rural en Guatemala**

La falta de inversiones en capital humano en Guatemala ha sido particularmente pronunciada en las zonas rurales, donde reside 63% de la población del país. El FOMIN recibió propuestas de varios institutos de capacitación para brindar apoyo a los programas de capacitación que los mismos tenían en zonas rurales. Se diseñó un proyecto que trabajaba con tres instituciones como organismos coejecutores, con objeto de definir una nueva metodología de plan de estudios y capacitar a quienes impartían adiestramiento, a fin de tener un efecto más amplio que el de limitarse a brindar apoyo a programas existentes.

En la fase de diseño no se tuvo en cuenta la complejidad que entrañaba la ejecución de un proyecto a través de tres organismos coejecutores radicados en distintas zonas del país con diferencias culturales, religiosas e idiomáticas. Si bien en el documento del proyecto la incompatibilidad de los organismos ejecutores aparecía identificada como un riesgo, éste no se abordaba en forma adecuada, y por añadidura ninguno de los tres organismos tenía experiencia previa con el FOMIN ni con otros organismos multilaterales, pero sí, en cierto grado, con donantes bilaterales. La inexperiencia de los organismos ejecutores y las dificultades sufridas en la coordinación provocaron retrasos importantes. Entre la firma del contrato y el primer desembolso transcurrieron siete meses. Asimismo, el período de ejecución del proyecto tuvo que ampliarse 25 meses, pasando de 42 a 67 meses. Los procedimientos administrativos plantearon obstáculos en la ejecución. Se realizaron dos inversiones que generaron productos inadecuados que hubo que readquirir. El Banco intervino para ayudar a los organismos ejecutores a confeccionar listas breves de consultores adecuados para la recontractación de ambos servicios de consultoría.

#### **4. Innovación**

- 3.33 **El FOMIN ha identificado a la innovación como un elemento fundamental de sus programas.** La evaluación de esta dimensión analizó la medida en la que los proyectos de desarrollo de recursos humanos emprendidos por el FOMIN introducían conceptos o estrategias de proyecto de características innovadoras para la región o para un país o sector en particular. La innovación en los proyectos del FOMIN también se demostró en términos del número de consultas suscitadas por los mismos en otras entidades, el grado de imitación por otros o su adopción como elementos rectores.
- 3.34 **Se comprobó que los proyectos de desarrollo de recursos humanos eran muy innovadores: de los evaluados, 81% recibió una calificación elevada o mediana-elevada en términos de innovación en el momento de su diseño.** En cada ámbito de intervención, los proyectos del FOMIN en materia de desarrollo de recursos humanos introdujeron enfoques innovadores. En el campo del adiestramiento, la introducción de cursos orientados a la demanda y el establecimiento de un mercado de capacitación competitivo fueron componentes innovadores de muchos proyectos de capacitación. Los dirigidos a una reforma integral de los sistemas de adiestramiento también fueron muy innovadores. Cabe señalar que varios economistas laborales que siguen de cerca a la región han indicado que en la actualidad muchos de los conceptos introducidos por el FOMIN en los últimos 10 años se han convertido en parte integrante del diálogo sobre políticas laborales y hoy los ministerios de trabajo entienden esos conceptos en forma más cabal y están más abiertos a los mismos que hace una década.

- 3.35 **El de las normas de aptitudes y certificación era un concepto innovador en los países de la OCDE en los años ochenta, resultando nuevo para América Latina y el Caribe. El FOMIN desempeñó un papel importante en el avance de esa innovación, al ser el principal donante que brindaba apoyo a dichos proyectos en la región.** La capacitación basada en las aptitudes ha adquirido carácter predominante y actualmente muchas instituciones de adiestramiento están convirtiendo sus planes lectivos a módulos basados en competencias. El concepto de certificación laboral ha suscitado interés en muchos países y el FOMIN recibe constantemente solicitudes de entidades públicas y privadas provenientes de toda la región, interesadas en imitar los proyectos de normas de aptitudes<sup>69</sup>. Sin embargo, la adopción de dichos sistemas por la industria privada ha sido lenta hasta ahora. Las empresas más propensas a asignar carácter prioritario a las normas de aptitudes están en sectores orientados al suministro de servicios, como el turismo y la banca, donde los ingresos están ligados directamente a la calidad de los servicios proporcionados por los empleados, y las firmas que operan en mercados de exportación competitivos, como la minería.
- 3.36 **Un factor clave que se destaca en los proyectos que han logrado introducir exitosamente un concepto innovador que logra incorporarse a la línea predominante es el nivel de interacción con el sector productivo desde el momento del diseño del proyecto y a lo largo de su ejecución.** Otra característica de la innovación exitosa fue la introducción de nuevas técnicas de capacitación en un contexto en el que las instituciones participantes estaban dispuestas a llevar a cabo los cambios vinculados con la innovación. Por el contrario, cuando una idea innovadora no proviene del organismo ejecutor, o éste no está totalmente listo para el cambio implícito, las innovaciones por lo general no se mantienen. Con frecuencia se le acercaban al FOMIN instituciones en busca de programas de capacitación tradicionales, y aquel trabajaba con éstas para elaborar un programa más innovador. Sin embargo, en varios de esos casos el organismo ejecutor en realidad nunca apartó su enfoque de la idea que había propuesto originalmente.
- 3.37 **Una dificultad para los proyectos radicó en convertir a las innovaciones en conceptos predominantes adoptados por otros.** La proporción de proyectos con calificación elevada o mediana-elevada en términos de innovación ascendió a 53% en la fase de ejecución y 47% en la ex-post. En todas las categorías de proyectos se observó un patrón de calificaciones similar, resultando ligeramente más aventajado como grupo del de normas de aptitudes. La sostenibilidad de los proyectos, al igual que la difusión de sus resultados, influenciaron el grado en el cual los mismos lograron tener un efecto de demostración que condujo a otros a adoptar la innovación correspondiente. En el ámbito del desarrollo de recursos humanos, la mitad de proyectos con calificación elevada en la etapa ex-post había desarrollado

---

<sup>69</sup> Por ejemplo, en noviembre de 2002 se estaban considerando solicitudes de proyectos activas provenientes de Paraguay y Ecuador, además de un proyecto regional en el Mercosur.

productos y servicios que luego fueron replicados por otros, incluidos, entre otros, el planteamiento innovador en materia de capacitación tecnológica de la juventud en Trinidad y Tobago (véase el Recuadro 3.5); la capacitación técnica en línea para estudiantes y empresas en el Perú; los sistemas de normas de aptitudes adoptados por sectores adicionales y agentes nacionales en Brasil y Chile; la capacitación para pequeñas empresas centrada en grupos de proveedores de grandes compañías, adoptada por grupos empresariales adicionales en Colombia; un sistema de normas para el sector de la pulpa y el papel, elaborado en Colombia y en vías de adopción en México; y una serie de programas de intercambio e iniciativas piloto innovadoras en el marco del programa de modernización laboral en América Central, adoptados con carácter permanente por los ministerios participantes con financiamiento adicional tras la donación del FOMIN. Esos ejemplos ponen de relieve el efecto que el FOMIN ha tenido, y las posibilidades que sigue teniendo, en el ensayo y la difusión de ideas innovadoras en la región.

**Recuadro 3.5: Un plan de estudios innovador suscita atención en otros países: capacitación tecnológica para la juventud en Trinidad y Tobago**

A principios y mediados de los años noventa, Trinidad y Tobago padecía un desempleo elevado, del 45% entre los jóvenes. Para ayudar a mitigar los costos del ajuste a la vez de preparar mejor a la fuerza laboral para el sector privado que iba emergiendo, el FOMIN brindó apoyo a la elaboración de un programa de capacitación en alta tecnología. El proyecto, ejecutado por Service Volunteered for All (SERVOL), tenía por objeto impartir a jóvenes inexpertos de entre 16 y 20 años de edad capacitación en aptitudes tecnológicas por las que se registraba demanda en el mercado.

El plan de estudios elaborado en el marco del proyecto del FOMIN contenía una serie de innovaciones y ha sido imitado por otros países interesados en poner la tecnología al alcance de los jóvenes desaventajados. Dicho plan era accesible para el nivel de educación del grupo al que estaba dirigido e integraba la capacitación sobre aptitudes de vida. Otra innovación para el país fue el empleo de programas de adiestramiento basados en computadoras, que les permiten a los estudiantes analizar el material cubierto y visualizar con antelación las lecciones siguientes.

Durante la ejecución del proyecto se agregaron otras innovaciones a través de un sistema de retroinformación e interacción constante con el sector privado por medio de evaluaciones realizadas por los empleados, seminarios para empresarios y la junta de educación de cada centro. Numerosas organizaciones en el Caribe, una en Sudáfrica y otra en Irlanda se han interesado en la metodología y las técnicas de capacitación de SERVOL. NEWLO, en Grenada, acaba de empezar a agregar un programa de capacitación en computación a su proyecto cifrado en US\$1.500.000. CARE en Santa Lucía y YEAST en las Bahamas también están en vías de elaborar programas similares.

## **5. Sostenibilidad**

- 3.38 La dimensión de sostenibilidad mide el grado en el cual los bienes o servicios producidos por medio de los proyectos del FOMIN seguirán existiendo una vez terminado el financiamiento proporcionado por éste. La mayoría de las veces, una

verdadera sostenibilidad significa que los proyectos se prolongan incluso más allá del alcance de su organismo ejecutor, pero en muchos casos depende de la eficacia de dichos organismos. Entre los factores importantes que influyen la sostenibilidad cabe señalar el proceso mediante el cual se seleccionan los organismos ejecutores, su nivel de compromiso con los proyectos y la medida en la cual los servicios generan recursos financieros suficientes para su prolongación.

- 3.39 **En general, la sostenibilidad se alcanzó en apenas menos de la mitad de los proyectos de desarrollo de recursos humanos emprendidos por el FOMIN. Se determinó que solamente 41% de los proyectos tenían una sostenibilidad elevada o mediana-elevada en el momento de completarse. En cambio, 55% obtuvieron una calificación elevada en la etapa ex-ante y 56% en la de ejecución.** En por lo menos la mitad de los proyectos se seleccionaron organismos ejecutores que en general tenían experiencia pertinente y además la mayoría de ellos mantuvo un sólido nivel de compromiso y de recursos dedicados con exclusividad. Muchos enfrentaron dificultades considerables en la institucionalización de los proyectos y, lo que es más importante aún, en asegurar medios de sostenibilidad financiera.
- 3.40 **Una característica de las iniciativas de sostenibilidad elevada es el hecho de que el organismo ejecutor incorporó el proyecto en sus propios objetivos y actividades institucionales.** Ello favoreció la institucionalización del programa y aumentó las probabilidades de continuación en comparación con los casos en los que se había establecido una unidad de coordinación separada compuesta totalmente por consultores. Entre los ejemplos positivos al respecto cabe señalar la capacitación sindical realizada por DIESSE en Brasil, la capacitación para gerentes de PYME llevada a cabo por la Universidad ICESI en Colombia, los proyectos de relaciones laborales en la Universidad Católica del Uruguay (véase el Recuadro 3.6) y el programa para trabajadores desplazados en Chile emprendido por el Ministerio de Trabajo.
- 3.41 **La sostenibilidad también se puede lograr continuando los servicios o productos sin su institucionalización en el organismo ejecutor.** Un ejemplo de ello es el proyecto de normas de aptitudes en Chile, ejecutado por la Fundación Chile, en cuyo marco se elaboraron programas piloto en distintos sectores y se sentaron las bases para un sistema nacional. La experiencia y los conocimientos adquiridos por la Fundación Chile por medio del proyecto del FOMIN ahora se están utilizando en el diseño de un sistema nacional. De todas maneras, la transferencia de un proyecto de una institución a otra sin una interacción más amplia ni un copatrocinio del proceso no siempre se ve coronada por el éxito, según lo demuestra el caso del programa para trabajadores desplazados en el Perú (véase el Recuadro 3.7).
- 3.42 **En la selección de los organismos ejecutores no se siguió un proceso uniforme.** Además, no existe información acerca de las solicitudes de financiamiento recibidas

por el FOMIN ni de las decisiones tomadas en cuanto a cuáles se aceptaron y cuáles se rechazaron. En casi todos los casos el organismo se seleccionó sin ningún proceso de competencia, siendo las únicas excepciones constatadas en la evaluación las correspondientes al proyecto para trabajadores desplazados y el proyecto regional de capacitación a gerentes, ambos en Ecuador, en los que el FOMIN llamó a licitación para seleccionar los organismos ejecutores. En cambio, para otros proyectos, los organismos ejecutores se acercaron al FOMIN o bien se los identificó mediante un proceso de selección a partir de un breve listado o de averiguaciones de dicho fondo en cuanto a las instituciones adecuadas para un cierto tipo de proyecto. Los factores en función de los que se analizaron las aptitudes de esos organismos fueron principalmente la capacidad institucional y la experiencia previa.

- 3.43 **Los problemas del establecimiento de una demanda suficiente para las innovaciones en el mercado, analizados en la Sección A.1 *supra*, influenciaron la sostenibilidad de los proyectos.** A los proyectos de alcance ambicioso y diseñados sin un diagnóstico adecuado de las necesidades del mercado y sin un demostrado compromiso por parte de los principales agentes interesados en el momento de su diseño les costó generar demanda para los servicios y, por ende, sostener la iniciativa.
- 3.44 **La falta de sostenibilidad obedeció en gran medida a una escasa sostenibilidad financiera.** Tan sólo 30% de los proyectos tenían viabilidad financiera para proporcionar los servicios contemplados. Los proyectos han contado con apoyo institucional y técnico en la mayoría de los casos, pero no con los recursos financieros ni con la capacidad requeridos para generar ingresos suficientes para sostener las actividades tras la donación del FOMIN, lo cual también refleja una escasa pertinencia para el mercado, según ya se señaló. En comparación con la baja sostenibilidad financiera, 85% de los proyectos tenían una viabilidad elevada en términos de capacidad institucional y 70% obtuvieron una calificación elevada en cuanto a disponer del personal adecuado para el proyecto.
- 3.45 **Los proyectos de desarrollo de recursos humanos emprendidos por el FOMIN solían tener en cuenta la sostenibilidad en la etapa de diseño e incluían mecanismos para su sostenibilidad, pero muchos de éstos carecieron de efectividad. Varios proyectos contemplaban mecanismos de recuperación de costos,** que incluían el cobro de cargos por los servicios y el establecimiento de fondos rotatorios. Según lo indicado en la Sección A.1 *supra*, dichos mecanismos eran nuevos para muchos organismos ejecutores y diferían de los planteamientos tradicionales de los donantes. No todos los proyectos terminaron cobrando montos suficientes para cubrir los costos. De los 25 casos estudiados, solamente la cuarta parte estaba cubriendo sus costos, mientras que la mitad tuvo que aumentar sus precios más del 50% para poder cubrir los suyos. Los que lograron cubrir sus costos habían cobrado los servicios desde el principio y satisfacían necesidades específicas en mercados especializados dotados de capacidad y voluntad de pago. Una lección

arrojada por varios casos fue que, aun cuando al principio de los proyectos innovadores se necesita un nivel de subsidio como incentivo, la voluntad de pago de los beneficiarios debe quedar demostrada desde el principio de un proyecto y que un subsidio excesivo al comienzo crea expectativas difíciles de modificar.

- 3.46 **Otro mecanismo de sostenibilidad introducido en muchos proyectos fue el de la creación de consejos asesores integrados por una amplia gama de agentes de los sectores público y privado para orientar el proyecto y también para que éste pudiera suscitar un mayor grado de identificación durante su ejecución.** Con frecuencia, dichos consejos no se establecieron, o bien funcionaron en una escala muy limitada y con un efecto reducido. Las razones de los problemas suscitados con los consejos fueron de distinta índole. En varios casos, la dinámica política entre los distintos miembros del consejo influyó la participación y la efectividad, al igual que la facultad del organismo ejecutor para convocar a los grupos. Si bien en general los consejos tenían las metas acertadas, la realidad de los procesos participativos y la toma de decisiones entre numerosos agentes es compleja y requiere trabajo adicional para fomentar un nivel de compromiso e inclusión más allá de la convocatoria de un consejo. El compromiso de los participantes y su identificación con el proyecto y el proceso correspondiente son importantes desde el principio, como también lo son unas descripciones claras de las responsabilidades y el papel del consejo y sus miembros. Los factores de éxito de uno de los proyectos que utilizó en forma efectiva la existencia de múltiples interesados, el de normas para el sector del turismo en Brasil, incluían un historial de colaboración desde la incorporación de distintos agentes (el público, los empleadores y los trabajadores) a nivel institucional, por ejemplo a través del Directorio, sumado a la naturaleza independiente del organismo ejecutor, respetado por los distintos organismos. Además, los diferentes agentes no solamente eran miembros de un comité asesor y decisorio especial, sino que también participaban en formas muy específicas en el propio proyecto.

**Recuadro 3.6: Un sólido apoyo institucional conduce a la sostenibilidad: relaciones laborales en el Uruguay**

Conforme la economía uruguaya se fue integrando más en el mercado mundial, la modernización de las relaciones laborales se identificó como paso importante para facilitar el desarrollo socioeconómico del país. Dichas relaciones habían sido tradicionalmente muy conflictivas, lo cual afectaba la productividad y las inversiones. En 1994 el FOMIN aprobó un proyecto ejecutado por la Universidad Católica (UCUDAL) para modernizar el sistema de relaciones laborales por medio de un proceso de capacitación, investigación y difusión.

Pese a mantener un departamento separado encargado de la gestión de las relaciones laborales, dicha universidad apoya plenamente el programa y tiene mucho interés en su continuación. La UCUDAL ha incorporado los servicios técnicos brindados en el marco del proyecto como nueva línea de actividad. Dos funcionarios clave del organismo ejecutor ahora están empleados por la universidad y la base de datos sobre relaciones laborales (RELAB, con más de 1.300 registros) se ha incorporado en su biblioteca. Así, la institucionalización de los servicios desarrollados en el marco del proyecto es bastante elevada. Se mantuvo el 100% de los servicios desarrollados bajo el proyecto del FOMIN. Asimismo, un equipo técnico de gran calidad ha seguido participando en el programa y la UCUDAL se ha labrado una sólida reputación en el mercado como especialista en relaciones laborales.

**Recuadro 3.7: Un caso de sostenibilidad no lograda cuando supuso la transferencia a otra institución: proyecto para trabajadores desplazados en el Perú**

Cuando el FOMIN quiso financiar un proyecto para facilitar el readiestramiento y la inserción laboral de trabajadores desplazados por las privatizaciones en el Perú, buscó como organismo ejecutor a una institución del sector privado. El equipo de proyecto identificó y analizó una breve lista de entidades candidatas. Los principales factores de selección fueron la experiencia de la institución y su capacidad para encargarse de la gestión de un proyecto en gran escala financiado por un donante internacional (el proyecto ascendía a US\$7 millones), escogiéndose a una institución académica prominente, la ESAN.

Desde el principio, el proyecto contemplaba la transferencia de la metodología y la experiencia adquirida para poder seguir prestando los servicios a futuros trabajadores desplazados. Durante la ejecución del proyecto se determinó que dicha transferencia se haría al Ministerio de Trabajo, del que un representante pasó un tiempo en el organismo ejecutor en las etapas finales del programa. Al concluir éste, la ESAN transfirió los archivos correspondientes a dicho ministerio.

Pese a esos esfuerzos, la transferencia al ministerio no fue efectiva. Hubo dificultades con la utilización de los archivos, en parte por problemas de computadoras. La transferencia fue tan limitada que cuando el ministerio dio comienzo a sus propios servicios para trabajadores desplazados, elaboró un nuevo programa, habiendo aprendido muy poco de la experiencia financiada por el FOMIN. Ello encierra para éste una importante lección: para que los proyectos tengan continuidad, las instituciones pertinentes deben estar identificadas con los mismos y sacar lecciones durante el proceso. En este caso, la línea de actividad de la ESAN no es la de proporcionar el tipo de servicios elaborados en el marco del proyecto.

## **6. Adicionalidad**

- 3.47 **La evaluación constató una adicionalidad elevada o mediana-elevada en 63% de los proyectos en la fase de diseño, un nivel menor en la ejecución (46%) y uno menor aún en la etapa ex-post (44%).** La adicionalidad mide el grado en el cual los recursos del FOMIN fueron decisivos para el logro de los resultados

previstos del proyecto, lo cual incluye el aporte de dicho fondo al diseño del proyecto y también la medida en la cual esa adicionalidad trascendió el proyecto y tuvo un efecto más amplio. Los proyectos de desarrollo de recursos humanos tuvieron una adicionalidad relativamente elevada en su diseño, pero no se desempeñaron tan bien a la hora de facilitar el aprendizaje recíproco durante su ejecución ni a la de trasladar lecciones a otros proyectos en la etapa ex post.

- 3.48 **En el momento del diseño, el FOMIN aportaba a dicho proceso un considerable volumen de conocimientos técnicos especializados y acerca de las prácticas óptimas internacionales,** dándoles así a los proyectos un nivel de innovación y alcance más profundo (véase un ejemplo en el Recuadro 3.8). En términos de adicionalidad financiera, sin el financiamiento del FOMIN 80% de los productos sustentados por los proyectos del mismo habrían sido difíciles de obtener. Otra adicionalidad aportada por el FOMIN fue la unificación de varios proyectos y organismos ejecutores. Un ejemplo positivo al respecto es el del consorcio de capacitación privado en El Salvador, en el que el FOMIN reunió a varios docentes con distintos conocimientos especializados y capacidades bajo un organismo ejecutor fuerte que mantenía la objetividad y coordinaba el proyecto. En otros casos, la unificación ocasionó problemas de distinto grado, sobre todo cuando la ejecución de los proyectos estaba a cargo de varios organismos coejecutores.
- 3.49 **El FOMIN emprendió algunas iniciativas con este grupo a fin de facilitar el aprendizaje recíproco por medio de seminarios y estudios realizados para el grupo de proyectos de desarrollo de recursos humanos.** La primera iniciativa fue la de un seminario sobre trabajadores desplazados, celebrado en 1996, que les dio a los proyectos del FOMIN que estaban en fase operativa en ese momento la oportunidad de reunirse para intercambiar experiencias. En el marco, o como parte, de la elaboración de proyectos de normas sobre aptitudes se financiaron varios seminarios internacionales. En los ámbitos de turismo, reforma laboral, capacitación gerencial regional y normas sobre aptitudes, el FOMIN contrató la realización de estudios independientes para identificar las lecciones aprendidas para grupos particulares de proyectos. Pese a esas actividades, la evaluación comprobó que se requiere más trabajo en este ámbito.
- 3.50 **En general, la coordinación y el aprendizaje recíproco entre proyectos fueron limitados, perdiéndose valiosas oportunidades de aprendizaje.** El 60% de las actividades enmarcadas en los casos estudiados registraba un nivel de interacción bajo con iniciativas similares y la mitad de los proyectos del FOMIN no fue objeto de ninguna coordinación durante su ejecución (véase el Recuadro 3.9). Un campo en el que no se optimizaron las oportunidades de adicionalidad fue el de los proyectos regionales. Si bien hay algunas excepciones, como la del proyecto para la modernización del mercado laboral en América Central, donde se registró una considerable interacción entre los países participantes, muchas iniciativas regionales se ejecutaron con relativa independencia mutua. La supervisión y la coordinación de proyectos regionales influyen mucho en el grado de logro de la



adicionalidad. Cuando los proyectos los instrumenta en forma coordinada un solo organismo es más factible lograr una mayor sinergia. En cambio, cuando no existe ningún punto focal claro para la coordinación de los proyectos regionales, cada uno de ellos tenderá a ser instrumentado y supervisado en forma independiente dentro de cada país.

**Recuadro 3.8: Adicionalidad positiva: modernización del mercado laboral en América Central**

En 1997 la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) se acercó al FOMIN solicitando su apoyo para una iniciativa de desarrollo del mercado laboral en América Central. Cuando el FOMIN se integró al proceso, aportó sus conocimientos especializados en mercados laborales para diseñar un proyecto cuya operatoria mejorara el funcionamiento de los mercados regionales a la vez de reforzar la protección ofrecida por las normas laborales básicas.

El organismo ejecutor correspondiente se estableció dentro de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). Al tiempo que trabajaba con la USAID y la SIECA en el diseño del proyecto, el FOMIN aportó una considerable adicionalidad a dicho proceso con muchas ideas básicas en su concepción, incluidas la introducción de proyectos piloto con nuevos criterios de enfoque en cuanto a capacitación con orientación a la demanda, salud y seguridad en el trabajo y normas laborales. La iniciativa también suponía un amplio diálogo sobre temas laborales, reformas y actividades para fortalecer la capacidad de los ministerios de trabajo, como el desarrollo de un sistema de información laboral. Visto el carácter innovador y ambicioso del proyecto, el FOMIN participó más de lo habitual en el análisis del proceso de selección de su coordinador.

La participación del FOMIN en este proyecto tuvo un importante papel catalizador. Los temas laborales se han incorporado en la agenda del libre comercio y tanto los ministerios como la SIECA están mejor preparados para participar en dichos debates. La SIECA ya ha obtenido financiamiento para continuar el proyecto y la región andina ha solicitado asistencia para la elaboración de uno similar. Probablemente sin el concurso del FOMIN no se habría emprendido una iniciativa regional para profundizar el diálogo social en torno a políticas laborales, como probablemente tampoco se habrían realizado los distintos estudios piloto.

**Recuadro 3.9: Oportunidades de aprendizaje recíproco perdidas: proyectos de relaciones laborales**

Entre 1994 y 2000 el FOMIN financió seis proyectos de relaciones laborales, que sin embargo funcionaron en forma aislada unos de otros. Se trata de un ámbito en el cual dicho fondo aportó una considerable adicionalidad al diseño en cada caso individual, pero no proporcionó mecanismos de interacción ni coordinación durante la fase de ejecución, limitando así el papel catalizador de sus propias inversiones en este campo.

Uno de los proyectos se aprobó bastante temprano, en 1994, mientras que todos los demás se aprobaron entre 1997 y 2000. El primero de ellos era en el Uruguay, donde el FOMIN aportó una visión internacional a las investigaciones realizadas en el marco del programa, ampliando el alcance y mejorando la calidad del sistema de relaciones laborales y los servicios definidos en el Uruguay. Pero conforme se fueron aprobando otros proyectos en ese ámbito, ninguno se acercó al organismo ejecutor del Uruguay para sacar lecciones de su experiencia. Y si bien varios proyectos estaban operando simultáneamente, el FOMIN no organizó ningún seminario ni facilitó otros medios de coordinación entre los mismos.

## 7. Evaluabilidad

- 3.51 La dimensión de la evaluabilidad analiza la medida en la que los proyectos se diseñaron para arrojar resultados mensurables. Entre otros aspectos se verificó si los indicadores se habían definido en forma adecuada, si se había presupuestado un nivel apropiado de recursos para la evaluación y si las correspondientes evaluaciones se realizaron en forma oportuna y arrojaron valiosas lecciones que luego se difundieron.
- 3.52 **Los proyectos de desarrollo de recursos humanos tendían a abordar la evaluabilidad de los proyectos en forma muy dinámica en la fase de diseño, pero las evaluaciones no siempre se realizaron o bien se llevaron a cabo en forma más limitada que la prevista en el diseño.** En la mayoría de los proyectos se asignaron recursos suficientes para la evaluación, previéndose en muchos casos la necesidad de un seguimiento y de evaluaciones ex-post para medir su efecto. La evaluación asignó una calificación elevada o mediana-elevada a 65% de los proyectos en cuanto a evaluabilidad ex-ante. Entre los 25 casos estudiados, 84% pasaron por evaluaciones intermedias, pero solamente 17% por finales, pese a que cerca de la mitad de los proyectos contemplaba la realización de evaluaciones finales y había asignado recursos a tal efecto.
- 3.53 **Varios proyectos dedicaron al financiamiento de otras actividades recursos destinados a la evaluación, reflejando con ello cuán poco entendían la importancia de las evaluaciones de los proyectos del FOMIN muchos organismos ejecutores y el personal de las Representaciones.** Los organismos ejecutores tendían a considerar a las evaluaciones como una condición contractual más y no como herramienta de aprendizaje y esa actitud se veía reforzada cuando la responsabilidad de encargar la evaluación recaía en el Banco y no en el organismo ejecutor. En casi ningún proyecto se establecieron sistemas de evaluación participativos en los que un seguimiento y una evaluación constantes dieran cabida a una corriente de retroinformación que facilitara el aprendizaje durante el diseño. Una de las pocas excepciones fue el proyecto para trabajadores desplazados en Colombia, en el que el equipo de evaluación se contrató al principio y participó en reuniones periódicas, lo que le permitió darle retroinformación al organismo ejecutor. Mecanismos de ese tipo se habían contemplado para muchos proyectos, pero no se llevaron a la práctica. En la mayoría de los documentos de los proyectos se señalaba que uno de los primeros consultores en contratarse sería un experto en evaluaciones encargado de definir los indicadores del proyecto y establecer un sistema de seguimiento y evaluación. Sin embargo, eso se hizo en contadas ocasiones.
- 3.54 **Si bien los proyectos de desarrollo de recursos humanos tendían a identificar un marco de evaluación integral, no se definieron indicadores amplios en el momento del diseño.** Dicha tarea se solía caracterizar como parte de la función del consultor en evaluaciones que habría de contratarse al principio del proyecto. De

los indicadores identificados en los documentos de los proyectos, solamente 56% identificaban metas claras, 37% tenían datos básicos y ninguno establecía niveles de referencia.

- 3.55 **También se constataron grandes disparidades entre las calificaciones notificadas por el propio proyecto, mencionadas en el sistema de informes de seguimiento del desempeño de proyectos, y las asignadas a cada proyecto en el transcurso de la evaluación independiente.** Partiendo de la comparación de las puntuaciones de 46 proyectos calificados tanto por OVE como por el sistema de informes de seguimiento del desempeño de proyectos, la evaluación constató que, en materia de objetivos de desarrollo (efectividad), las calificaciones otorgadas por dicho sistema eran excesivamente optimistas en casi la mitad de los casos, lo que arroja dudas sobre la fiabilidad de los datos notificados por el propio proyecto. La diferencia entre ambas calificaciones fue mayor en relación con el avance de la ejecución (eficiencia), donde las puntuaciones diferían en 63% de los proyectos, asignando OVE una nota más baja que el sistema de informes de seguimiento del desempeño de proyectos en 42% de los casos.<sup>70</sup>

**Recuadro 3.10: Un nuevo modelo de evaluación y aprendizaje: proyecto del FOMIN con la IYF**

En 2001 el FOMIN aprobó un proyecto de capacitación de jóvenes con un mecanismo de ejecución totalmente nuevo. Se trata del proyecto de empleo de jóvenes, ejecutado por la International Youth Foundation (IYF), en el cual se ofrece una donación de US\$10 millones que IYF utilizará para seleccionar, financiar y supervisar 40 proyectos de capacitación de jóvenes en toda América Latina y el Caribe. IYF es responsable de examinar y seleccionar a los receptores de la donación, a los que presenta en grupos preseleccionados al FOMIN para que éste pronuncie su no objeción, tras lo cual los aprobados se someten al examen y la selección final de una junta. La evaluación y el aprendizaje son aspectos clave de la iniciativa, que, como resultado, está definiendo y ensayando un nuevo modelo para mejorar la evaluabilidad de proyectos.

El proyecto aborda el problema del elevado desempleo de jóvenes en la región y la falta de una capacitación adecuada para la juventud en el ámbito de la tecnología de la información. Hay dos componentes: 1) donaciones estímulo (denominadas *Challenge Grants* en inglés); y 2) aprendizaje y difusión para documentar las lecciones aprendidas y promover las prácticas óptimas posibilitadas por las donaciones estímulo. El componente de aprendizaje y difusión establecerá y difundirá experiencias a partir de las donaciones por medio del diseño y la realización de conferencias, seminarios, ponencias, publicaciones, investigaciones sobre temas propios del empleo de jóvenes y tecnología de la información, medios electrónicos y también a través de la evaluación interna de los proyectos.

El aprendizaje se realiza en parte a través de una interacción constante con los posibles receptores de las donaciones. El sistema de seguimiento brindará otro canal de comunicación con dichos receptores y los beneficiarios finales. El seguimiento le permite a IYF obtener datos e informes sobre cualquier

<sup>70</sup> Cabe señalar que OVE utilizó conceptos similares si bien no exactamente iguales para calificar a los proyectos. La efectividad es similar al logro de los objetivos de desempeño que se utiliza en el informe de seguimiento del desempeño de proyectos, y la eficiencia, a los avances en la ejecución, dado que el mayor factor determinante de la eficiencia es el respeto del cronograma.

combinación de campos relacionados con cada proyecto. Además de asegurar el aprendizaje entre los receptores de los fondos donados, el propio proyecto ha establecido un sistema de evaluación amplio. Están programadas una evaluación intermedia y una final al igual que dos evaluaciones internas para analizar las principales operaciones enmarcadas en las donaciones estímulo. Además, IYF contratará consultores para realizar una evaluación independiente final de todas las ONG beneficiarias de dichas donaciones. Todos los indicadores del proyecto en su conjunto tienen niveles básicos y metas. Asimismo, se están definiendo indicadores de efectos, niveles básicos y metas para los proyectos de las ONG individuales. Para el seguimiento, la evaluación y la auditoría del programa se ha presupuestado un total de US\$350.000.

## **B. Resumen de las evaluaciones de efecto**

- 3.56 **Las evaluaciones que miden el efecto de un proyecto y el grado en el que alcanzó sus objetivos de desarrollo son importantes para cada tipo de proyecto, pero en el caso de los programas piloto esa necesidad es particularmente pronunciada.** Como se señala en los Capítulos 1 y 2, de estudios realizados en todo el mundo se desprende que los programas laborales activos han tenido un efecto mixto. Además, en el caso del FOMIN, los proyectos estaban ensayando criterios de enfoque innovadores, por lo cual la medida en la que cada criterio alcanzó sus metas es crucial para el proceso de aprendizaje y el efecto de demostración previstos de un programa piloto.
- 3.57 **El equipo de evaluación recogió un total de seis evaluaciones de efecto,** correspondientes a los siguientes proyectos: trabajadores desplazados en Chile (ATN/MH-4761-CH), modernización de la Administración Central en el Uruguay (también programa para trabajadores desplazados, ATN/MH-4628-UR), trabajadores desplazados en el Perú (ATN/MH-4906-PE), capacitación de la juventud en Bolivia (PROCAL, ATN/MH-5130-BO), capacitación de la juventud en el Uruguay (ATN/MH-4525-UR) y capacitación de la juventud en Brasil. Además, OVE contrató la evaluación de efecto de uno de los componentes del proyecto para la modernización de la capacitación en el sector pesquero (ATN/MH-5172-PE). Tal vez existan otras evaluaciones de efecto, pero no hay sistema para recopilarlas ni determinar dónde se realizaron. Los siete estudios de efecto analizados revelan un panorama mixto en términos del impacto de los proyectos de desarrollo de recursos humanos y la calidad de la evaluación realizada. En Bolivia se utilizó una metodología integral con la cual se constató que el proyecto tenía un efecto positivo (véase el Recuadro 3.2).
- 3.58 **En el caso de Chile, la evaluación de efecto comprobó que el proyecto tenía efectos positivos para la población beneficiaria, pero la incidencia del programa, en comparación con el grupo de control y con otras inversiones, era limitada.** El programa sobrepasó con creces su meta de alcanzar a 1.000 trabajadores, al proporcionar servicios a 4.500. Tras su participación en el proyecto, 65% de los participantes estaban empleados en forma integral el sector formal, 18% trabajaban por cuenta propia y solamente 21,4% estaban desocupados. En

comparación con un grupo de control, el beneficio de dicho programa no fue estadísticamente importante, pero los evaluadores señalaron que ciertas deficiencias en dicho grupo podrían haber llevado a subestimar los beneficios del proyecto. En la evaluación se señala asimismo que el costo fue mucho más elevado que el de otros programas de capacitación e inserción laboral emprendidos en Chile, particularmente el de capacitación de la juventud. Esa diferencia de costo obedece mayormente a los planes de desarrollo personalizados utilizados para cada trabajador.

- 3.59 **El proyecto para trabajadores desplazados en el Uruguay también tuvo un efecto muy positivo. El 56% de los participantes en el programa estaba empleado en trabajos del sector formal y el 6% trabajaba por cuenta propia, en comparación con una tasa de inserción del 32% en el grupo de control.** En este caso, dicho grupo de control estaba conformado por trabajadores desplazados que habían optado por no participar en el proyecto del FOMIN, con lo cual estaba sesgado hacia los que estaban en edad de jubilarse (más de 40% tenían más de 60 años).
- 3.60 En el proyecto para trabajadores desplazados en el Perú no se realizó ninguna evaluación de efecto, pero el Ministerio de Trabajo, dentro de los preparativos para otro proyecto para trabajadores desplazados, realizó un estudio de efecto en una muestra de 314 trabajadores, incluido un 8,6% que había recibido servicios de reconversión, presumiblemente en el marco del proyecto del FOMIN. **Entre quienes habían participado en un programa para trabajadores desplazados en dicho país, 67% estaban empleados, en comparación con 47,5% en el caso de quienes no habían participado.**
- 3.61 **En el proyecto de capacitación de la juventud en Brasil,** la integración de estudios de efecto en la metodología continua del programa era una de las metas de proyecto del FOMIN. Si bien ello no se logró, se realizó un estudio de efecto durante la ejecución del proyecto, que comprobó que **tras la capacitación 28,5% de los participantes habían conseguido empleo, frente a una tasa de empleo de 26,8% para el grupo de control.**
- 3.62 **En el Uruguay, la evaluación final del programa de capacitación de la juventud, *Opción Joven* (actualmente denominado PROJOVEN), señaló un efecto positivo en los participantes del mismo.** Ante todo, los participantes tendían a encontrar trabajo más rápido que los jóvenes del grupo de control. El 30% de los participantes consiguió su primer trabajo dentro de los cinco meses posteriores a la finalización de la capacitación, frente a solamente 17% en el grupo de control, donde además el tiempo de duración del desempleo es 50% mayor. En segundo lugar, los jóvenes capacitados percibían salarios que, en promedio, eran 20% más elevados que los de los jóvenes sin capacitación. En tercer lugar, los participantes tenían un 67% más de oportunidades de conseguir empleo. Por último,

también se registró un efecto positivo en la calidad de los trabajos de los jóvenes participantes.

- 3.63 **El proyecto para el sector pesquero en el Perú** en realidad tenía dos componentes, dirigidos a áreas totalmente diferentes de dicho sector, de los que uno se canceló, mientras que otro prosiguió y fue evaluado: se trata del correspondiente a la capacitación de pescadores artesanales y procesadores de pescado acerca de técnicas de tratamiento de alimentos adecuadas. El equipo de evaluación de OVE comprobó que el proyecto había sobrepasado sus objetivos y el organismo ejecutor estaba recibiendo una demanda creciente en cuanto a los servicios elaborados bajo el proyecto. En consecuencia, se contrató una evaluación de efecto para determinar la medida del impacto del proyecto. **Pese al aparente éxito del mismo, su efecto en los ingresos y las posibilidades de empleo de los participantes fue limitado, principalmente debido a los factores económicos que afectaban al mercado pesquero.**

## IV. CONCLUSIONES

### A. **Evaluación resumida de los proyectos de desarrollo de recursos humanos emprendidos por el FOMIN**

- 4.1 El objetivo general que el FOMIN se propuso cumplir con este grupo de proyectos era la introducción en América Latina y el Caribe de nuevos planteamientos en materia de políticas laborales y desarrollo de recursos humanos con vistas a aumentar la productividad de la fuerza laboral y mejorar el funcionamiento de los mercados laborales. Esa estrategia resultaba congruente con el contexto general de cambio económico y de transformación de dichos mercados y con las tendencias que se registraban a escala mundial en materia de desarrollo de recursos humanos.
- 4.2 **La evaluación llegó a la conclusión de que el FOMIN ayudó a fomentar la modernización de los mercados laborales en la región**, especialmente en los casos en los que sus proyectos estaban bien diseñados para experimentar con innovaciones y difundirlas. Los proyectos dieron origen a nuevos modelos de desarrollo de recursos humanos que vinculan en forma más efectiva el desarrollo de aptitudes con las necesidades del sector productivo. La finalidad del programa de desarrollo de recursos humanos respondía a una gran necesidad de reforma que se sigue registrando en la actualidad. La modernización de los mercados laborales y el desarrollo de recursos humanos siguen siendo importantes ámbitos para la realización de inversiones y reformas en América Latina y el Caribe. Las necesidades básicas identificadas en la estrategia del FOMIN en materia de desarrollo de recursos humanos siguen siendo pertinentes, si bien el contexto específico ha evolucionado en cada uno de los países, conforme éstos lograron distintos grados de avance en los últimos 10 años.
- 4.3 **El papel del FOMIN en la realización de programas piloto sigue siendo esencial, dado que las reformas y la modernización que se requieren en los programas relativos al mercado laboral todavía tienen un carácter muy innovador en gran parte de la región.** A medida que el BID también incrementa su participación en este ámbito, el FOMIN proporciona una importante herramienta como complemento de la intervención del Banco, para ensayar nuevos criterios de enfoque y profundizar en las políticas y los proyectos atinentes a los mercados laborales su orientación al sector privado.
- 4.4 **Conforme el FOMIN avanza en este ámbito, su experiencia anterior con proyectos de desarrollo de recursos humanos ofrece importantes lecciones. Pese a la importancia y pertinencia de la estrategia general, en cerca de la mitad de los proyectos del FOMIN en materia de desarrollo de recursos humanos no se lograron plenamente los resultados esperados, con importantes diferencias entre proyectos.** La mayor parte de las dificultades experimentadas en este sentido eran problemas de índole general relacionados con los proyectos de

desarrollo o las operaciones del FOMIN en general. Algunos de los temas que se pueden relacionar con el contenido específico de los proyectos en cuanto a desarrollo de recursos humanos incluyen las dificultades de instrumentar iniciativas muy innovadoras necesitadas de un importante volumen de recursos del sector privado para poder ejecutarse en forma efectiva y sostenida. El FOMIN estaba trabajando en ese ámbito en un contexto marcado por la escasa participación del sector privado y la existencia de prácticas de larga data contrarias a los nuevos modelos que se estaban introduciendo, como el predominio de los institutos de capacitación públicos y la debilidad histórica de los ministerios de trabajo en muchos países.

- 4.5 **Lo apropiado del diseño para el contexto específico de país y de sector fue un factor clave que influenció el éxito en las distintas dimensiones de evaluación.** El FOMIN estaba ejecutando programas muy innovadores y a menudo impulsaba el diseño de los proyectos, no siempre velando por un nivel adecuado de identificación, comprensión y compromiso por parte de los organismos ejecutores, que a menudo se mostraban ansiosos por emprender nuevas actividades pero no siempre estaban preparados para ello. El contexto institucional en sentido amplio es importante para los tipos de innovaciones que se introducen. Otro factor que influencia el éxito de los proyectos es si sus objetivos y actividades eran de alcance realista en función de las realidades locales y los plazos correspondientes.
- 4.6 **En cuanto a los tipos de proyectos, si bien dentro de cada categoría existían variaciones, la evaluación constató que el FOMIN fue más efectivo con los proyectos que experimentaban específicamente con la introducción de cambios innovadores a las prácticas de desarrollo de recursos humanos, aprovechando la experiencia internacional.** Dichos proyectos abarcaban los ámbitos de relaciones laborales, mediación laboral, salud en el trabajo y modernización de los ministerios de trabajo, a los que se sumaban innovaciones con metas bien definidas en programas y sistemas de capacitación. Si bien los proyectos de normas de aptitudes hicieron un importante aporte fomentando la acumulación de experiencias en este campo en la región, se necesita más tiempo para determinar el impacto y la efectividad a largo plazo de dichas intervenciones. Los proyectos de capacitación dirigidos específicamente a las necesidades del sector privado, especialmente los de desarrollo de la fuerza laboral impulsados por asociaciones empresariales, y los centrados en la reforma de los sistemas de adiestramiento por medio de la introducción de nuevos criterios de enfoque de capacitación más basados en la demanda y vinculados al empleo fueron relativamente efectivos. En cambio, lo fueron menos los desprovistos de un claro compromiso institucional para adoptar y mantener planteamientos innovadores, o aquellos a los que les faltaba una suficiente participación del sector productivo para poder vincular la capacitación con el empleo. Los proyectos con fines de reforma tuvieron resultados mixtos, principalmente por ser demasiado ambiciosos y porque el entorno institucional todavía no estaba preparado para realizar las reformas en forma tan acabada como lo previsto en su diseño.



- 4.7 **En este ámbito merecen destacarse varios logros clave del FOMIN.** En general, el grupo de proyectos de desarrollo de recursos humanos tuvo un buen nivel de **pertinencia**, situándose a la vanguardia de los donantes que ayudan a la región a avanzar en la modernización de los programas del mercado laboral. La constante presencia del FOMIN en la prosecución de dicha estrategia en toda la región ha contribuido a establecer un diálogo en la agenda laboral. Si bien la **efectividad** variaba entre las distintas iniciativas, el grupo de proyectos en su conjunto ha producido resultados que incluyen el aumento de los programas de normas de aptitudes y certificación, los trabajos en curso en cuanto a relaciones laborales, la mejora de la calidad de la capacitación en turismo en gran parte del Caribe y varios ejemplos de una capacitación efectiva basada en la demanda que ofrecen modelos para mejorar los sistemas de adiestramiento. Los proyectos han sido muy **innovadores**, habiendo hecho el FOMIN aportes en la introducción de nuevos planteamientos sobre capacitación, el establecimiento de incentivos para las inversiones de los empleadores en el campo de la capacitación, la definición de nuevos criterios de enfoque para la resolución de conflictos laborales y el fomento de métodos impulsados por el mercado en lo relativo a normas de aptitudes y sistemas de certificación. En general, la **adicionalidad** fue elevada en los proyectos de desarrollo de recursos humanos, habiendo participado el FOMIN en forma activa en su diseño. Se trataba de proyectos de características singulares en términos de su énfasis en la **evaluabilidad**, con la asignación de recursos para las evaluaciones y la realización de varios estudios de efecto, en comparación con otros grupos de proyectos del FOMIN.
- 4.8 Las dificultades sufridas por esos proyectos se relacionan mayormente con el conjunto de operaciones del FOMIN y el Banco. La **eficiencia** no fue óptima, debido en parte a las dificultades con ciertos procedimientos administrativos y al nivel de preparación insuficiente de los organismos ejecutores. Si bien se obtuvieron algunos resultados positivos, algunos proyectos se enfrentaron a problemas que afectaron su **efectividad**, incluida la dificultad de establecer una demanda suficiente en el mercado y de alcanzar las metas correspondientes. La difusión de los resultados y la integración de las **innovaciones** fue un desafío para muchos proyectos. Vista la naturaleza innovadora de las iniciativas, establecer una **sostenibilidad** financiera suficiente durante la vida útil de los proyectos también resultó difícil, lo que revela el efecto limitado en cuanto al establecimiento de un mercado para sus servicios.
- B. Ámbitos de oportunidad para la programación del desarrollo de recursos humanos**
- 4.9 Esta evaluación de anteriores proyectos del FOMIN ha revelado la existencia de varios ámbitos de oportunidad para que el mismo pueda aprovechar sus posibilidades a fin de responder mejor a las necesidades del mercado.

## **1. Utilización del FOMIN como laboratorio para ensayar criterios de enfoque acerca del desarrollo de recursos humanos**

- 4.10 **De los resultados de la evaluación se desprende que los proyectos piloto con objetivos bien definidos potencian el efecto de las intervenciones del FOMIN.** Éste ha sido un laboratorio para fomentar los conocimientos y las reformas en este campo y dicha función adquiere particular importancia en un ámbito como el del desarrollo de los mercados laborales y de los recursos humanos, dado que todavía no existen pruebas concluyentes acerca del mejor enfoque a adoptar. Aun cuando en países de la OCDE se sigue generando un volumen creciente de investigaciones y lecciones aprendidas, prosigue el debate sobre la medida en la cual los nuevos planteamientos sobre mercados laborales adoptados en las dos últimas décadas han llevado a intervenciones eficaces en función de los costos o han tenido un efecto en el nivel de desempleo y la calidad de vida del conjunto de la fuerza laboral.
- 4.11 **En este campo, el FOMIN tiene la oportunidad de servir de laboratorio para ensayar políticas y planteamientos apropiados en cuanto a temas del mercado laboral.** Al tiempo que sigue poniendo en práctica una estrategia basada en las prácticas óptimas internacionales (como lo ha hecho en el pasado), el FOMIN podría ser mucho más sistemático en lo atinente a su papel como laboratorio, ensayando la aplicabilidad y efectividad de dichos planteamientos en el contexto de América Latina y el Caribe. Conforme los países de la región toman decisiones acerca de la asignación de recursos, los proyectos piloto del FOMIN pueden proporcionar pruebas adicionales para responder a preguntas del tipo de cuáles son las inversiones más efectivas para desarrollar a largo plazo la base de recursos humanos. Otras preguntas en este sentido son las siguientes: ¿Qué método es el más eficaz para reducir el desempleo? ¿Incrementar las remuneraciones? ¿Aumentar la productividad y competitividad de las compañías locales? Una estrategia de esta índole requiere un enfoque sistémico para el aprendizaje y la gestión del los conocimientos, según se analiza en mayor detalle más adelante.

## **2. Grado de preparación para las reformas**

- 4.12 **No todos los países de la región o sectores particulares estaban listos para introducir nuevos criterios de enfoque en cuanto a desarrollo de recursos humanos y políticas de mercados laborales.** El FOMIN identificó un conjunto adecuado de temas y metas, pero siguió una estrategia muy ambiciosa que trataba de introducir en la región políticas de vanguardia en materia de desarrollo de recursos humanos y políticas laborales. En la última década parece haberse registrado una evolución en la comprensión de dichos temas, tal que hoy la región parece estar más preparada para emprender las reformas y las estrategias innovadoras impulsadas por el FOMIN. Se requiere un cuidadoso diagnóstico de las políticas y prácticas o laborales en cada país, según lo sugerido en 1994 en el documento de estrategia de la Facilidad de Recursos Humanos, para definir una modalidad compatible con la fase de desarrollo del país o de sectores específicos

dentro del mismo. La naturaleza innovadora de los proyectos del FOMIN obliga a prestar mucha atención al análisis institucional, que, bien realizado, debería poder detectar el nivel de preparación de cada país y organismo ejecutor.

- 4.13 El tema del grado de preparación es complejo para el FOMIN, que introduce innovaciones y cuyas intervenciones son relativamente reducidas incluso para la dimensión de los problemas que se propone abordar. Los países que exhiben un grado de preparación integral tal vez no necesiten las innovaciones piloto. Por ello, la clave radica en analizar la capacidad y el grado de disposición para aplicar las innovaciones, centrándose sobre todo en los campos en los que el FOMIN puede ofrecer resultados, y definir proyectos adecuados para el contexto y las necesidades específicas de cada país.

### **3. Fortalecer las asociaciones para aprovechar las intervenciones del FOMIN**

- 4.14 **Dado que una función clave del FOMIN es la de servir de laboratorio y catalizar reformas de mayor escala por medio de proyectos piloto, resultan importantes unos nexos sólidos con las instituciones capaces de aprovechar las iniciativas piloto del FOMIN. En este campo, el BID podría ser claramente un socio.** Tanto el FOMIN como el Banco tienen importantes funciones que desempeñar en apoyo de las iniciativas de la región tendientes a la modernización del desarrollo de recursos humanos y las políticas relativas al mercado laboral. El monto de las inversiones del FOMIN, en comparación con las del Banco, es mínimo, pero, estructuradas en forma eficaz, pueden tener un efecto importante. Como instrumento, el FOMIN ofrece flexibilidad, sumada a las posibilidades de experimentar con nuevos criterios de enfoque, trabajar directamente con el sector privado y crear efectos de demostración por medio de proyectos de pequeña escala. Esas actividades podrían alcanzar un máximo de efectividad si se coordinaran con la estrategia del Banco, para que las lecciones aprendidas de las experiencias piloto puedan aprovecharse y expandirse en gran escala.
- 4.15 **Para potenciar el efecto de sus proyectos piloto dentro del Banco, el FOMIN podría definir nuevos tipos de operaciones,** como por ejemplo una nueva clase de modalidad para seleccionar proyectos diseñados con un nexo a operaciones futuras del Banco o algún tipo de aprendizaje concreto partiendo de las innovaciones ensayadas por el FOMIN. Ese método recompensaría a los funcionarios o divisiones del Banco que se mostraran dispuestos a asumir las innovaciones y ofrecería un incentivo para meditar acerca de la aplicación de las lecciones de la intervención del FOMIN. También se podrían establecer otras asociaciones fuera del Banco. El proyecto actualmente en curso con la IYF ejemplifica un tipo de asociación del FOMIN que parece permitir aprovechar la inversión de dicho fondo a fin de profundizar el efecto correspondiente. Se podría estudiar la posibilidad de establecer asociaciones con importantes instituciones de la región interesadas en ir

en pos de las mismas metas del FOMIN en el ámbito del desarrollo de recursos humanos y la modernización de los mercados laborales.

#### **4. Mantener el enfoque estratégico**

- 4.16 Como lo indica el análisis de estrategia formulado en el Capítulo 2, los principales elementos de la estrategia de la Facilidad de Recursos Humanos, definidos desde el principio y mantenidos con el correr de los años, se correspondían con las principales necesidades de los mercados laborales y de desarrollo de recursos humanos, según lo definido en el capítulo referido al contexto. Sin embargo, el examen de los proyectos indicó que si bien muchos de ellos seguían la estrategia básica, otros se apartaron de la misma.
- 4.17 **Para que el FOMIN pueda aumentar al máximo su efecto con recursos relativamente limitados, debería seguir una estrategia sistemática centrada en los ámbitos en los que pueda producir un cambio sistémico en las prácticas de los mercados laborales.** De los resultados de la evaluación parece desprenderse que, bajo una estrategia concreta de esa índole, el volumen de proyectos de capacitación ceñidos a patrones tradicionales y no diseñados para incidir en el adiestramiento debería ser limitado. En relación con las intervenciones en el plano de la capacitación, el mejor uso que se le da al FOMIN se produce cuando éste ayuda a implantar sistemas de capacitación realmente nuevos, así como nuevos criterios de enfoque en cuanto al desarrollo de recursos humanos. Dichos programas deberían estar vinculados en formas concretas con la demanda del sector privado. Los proyectos dirigidos a la capacitación de quienes recién se incorporan al mercado laboral y los desocupados son elementos importantes dentro del marco general de política y programas para desarrollar una fuerza laboral competitiva, pero, particularmente en este caso, deben estar bien diseñados para ser más eficaces en función de los costos y medir el efecto de cada criterio de enfoque.
- 4.18 **Si bien una estrategia claramente definida es importante, también es fundamental que las acciones predefinidas no limiten el tipo de proyecto realizado dentro de cada línea de la estrategia.** Además, el FOMIN debería velar por no adaptar los proyectos para que cuadren dentro de una estrategia en particular sin guardar correlación con su contexto específico. Eso ocurrió en el pasado, por ejemplo, con proyectos de adiestramiento tradicionales que el FOMIN transformó para el ámbito de las normas de capacitación en momentos en que no todos estaban listos para poner en práctica programas de esa índole.
- 4.19 **Visto ese condicionante, merecen destacarse ciertos ámbitos que según la evaluación son los que encierran las mayores oportunidades para el FOMIN, a saber:**
- **Programas de mediación laboral,** que demostraron tener un elevado rendimiento en términos de empleo, en función de la inversión realizada, y

que además tienen la posibilidad de reducir los problemas de discriminación durante el proceso de inserción laboral. La mayor actividad desplegada en ese ámbito por el FOMIN en los últimos años es señal de que varios gobiernos de la región están empezando a mostrarse más receptivos a la reforma de sus sistemas de empleo público.

- **Programas piloto que faciliten unas reformas integrales y la modernización de los ministerios de trabajo.** La mejor forma de instrumentar dichos programas es por medio de una estrategia conjunta del Banco y el FOMIN, tal que éste pueda ensayar y sentar las bases de reformas que luego el primero pueda ampliar en operaciones posteriores. En este ámbito, el papel del FOMIN como laboratorio reviste particular importancia pues permite ensayar políticas y criterios de enfoque programáticos.
- **Capacitación basada en las empresas,** particularmente cuando se realiza con una asociación empresarial sectorial o un instituto de capacitación con pleno apoyo de compañías privadas. Dichas intervenciones deben tener asegurada de antemano la presencia de un grupo clave de compañías de primera línea, particularmente de algunas con presencia regional y redes de proveedores de escala pequeña y mediana, dispuestas a adoptar esos mecanismos nuevos. Hasta la fecha, el FOMIN ha tenido una experiencia mixta con dichos proyectos, pero hay que seguir estudiando en mayor profundidad las oportunidades para establecer sistemas efectivos a fin de que los empleadores incrementen sus inversiones en recursos humanos.
- **Los sistemas de normas de aptitudes y de certificación son campos en los que se suscita una demanda creciente en la región, pero el FOMIN debería ser muy estratégico en cuanto a inversiones futuras al respecto.** Aparentemente, el suministro de asistencia a los institutos de capacitación para que conviertan sus planes de estudio al adiestramiento basado en aptitudes está pasando a formar parte de las principales iniciativas de capacitación, pudiendo ser un campo propicio para el FOMIN en los casos en que exista una clara adicionalidad. Las intervenciones del mismo en este ámbito deberían seleccionarse cuidadosamente para asegurar inversiones donde exista una clara y comprobada demanda de parte de los empleadores privados. El FOMIN puede llevar dichos proyectos al nivel siguiente, ayudándoles a integrarse en forma más cabal en el mercado y estableciendo sistemas nacionales.
- **Las normas laborales constituyen un ámbito de interés creciente en el que al FOMIN podría convenirle analizar nuevas intervenciones estratégicas.** El nexo entre la competitividad y el respeto de normas laborales y códigos de conducta está empezando a ser objeto de creciente atención en la bibliografía académica y se lo podría seguir estudiando. Al igual que en otros campos, el FOMIN debería buscar intervenciones que catalicen un cambio

sistémico en la forma en que las normas laborales se instrumentan dentro de las compañías o son objeto de seguimiento por el sector público. La labor del FOMIN en cuanto a salud y seguridad en el trabajo podría ofrecer un marco para analizar otras normas laborales y también constituye un ámbito con posibilidades de prolongarse, pudiendo suscitar un renovado interés frente a la armonización de las normas regionales bajo acuerdos regionales (concretamente, el Mercosur), conforme la integración económica se profundiza en los años venideros.

- **La capacitación de los jóvenes y los desocupados se debería llevar a cabo con cuidado.** El atento seguimiento del diseño y la selección de proyectos es muy importante para asegurarse de que los proyectos del FOMIN en este campo ensayen nuevos modelos, tengan una clara demanda y cuenten con capacidad para su sostenibilidad.

4.20 **También deberían definirse pautas claras y un conjunto de criterios para determinar si un proyecto tiene posibilidades de seguir la estrategia básica, a fin de evitar malentendidos entre el FOMIN y el Banco, al igual que con los organismos ejecutores y las autoridades gubernamentales.** La experiencia pasada parece indicar que a medida que el FOMIN defina una modalidad más precisa será importante considerar la difusión adecuada de una estrategia bien articulada para asegurarse de que se la cumpla mejor. El FOMIN ya ha empezado a adoptar un planteamiento más concreto en relación con la estrategia, particularmente con la introducción del concepto de grupos de proyectos (*clusters*). Éstos tienen la posibilidad de facilitar un mayor enfoque en elementos específicos de la estrategia, una mayor uniformidad de los proyectos dentro de cada subelemento y un mayor aprendizaje dentro de cada *cluster*, si bien hasta ahora su empleo no ha concretado esas posibilidades. Es importante basarse en el concepto de grupos de proyectos para definir un mecanismo que les ofrezca a proyectos similares la posibilidad de un aprendizaje mutuo y de contar con un apoyo técnico sistemático, pero en forma que su diseño no se vea excesivamente limitado por los parámetros de ningún *cluster*.

4.21 **Ya sea a través de procesos de licitación o de otros mecanismos de selección, la transparencia resulta clave a la hora de escoger a los organismos ejecutores.** Otro criterio de enfoque que hay que contemplar para mantenerse dentro del rumbo de la estrategia es el de definir ámbitos prioritarios y luego realizar un proceso de licitación público a fin de identificar organismos ejecutores adecuados para llevarla adelante. El FOMIN innovó en la materia con su proyecto de capacitación gerencial regional y luego mantuvo el planteamiento con proyectos que ayudaban a empresas a obtener la acreditación de normas ISO. Sin embargo, dicho criterio de enfoque debe asegurar la existencia de un nivel adecuado de identificación e institucionalización local de los programas por los organismos ejecutores.

## 5. Centrarse en características efectivas de los proyectos

- 4.22 **La evaluación de la cartera existente de operaciones de desarrollo de recursos humanos constató la existencia de resultados mixtos en cuanto a efectividad en distintos tipos de proyectos, determinándose que ciertos ámbitos requieren un análisis cuidadoso para establecer si son adecuados para una intervención futura por parte del FOMIN.** Partiendo de los resultados de la evaluación cabe interrogarse sobre dos ámbitos en particular. El primero de ellos es la capacitación. Se constató que el financiamiento proporcionado por el FOMIN para el adiestramiento resultaba efectivo cuando se vinculaba estrechamente con las iniciativas dirigidas a transformar los sistemas de capacitación y dar inicio a nuevos modelos de adiestramiento orientado a la demanda y vinculado con la inserción laboral. El segundo ámbito de intervención que hay que reexaminar es el apoyo a la reforma integral de las políticas laborales y los sistemas de empleo y capacitación. Dicha reforma resulta fundamental para la región y el FOMIN tiene un papel limitado que desempeñar al respecto. La experiencia pasada indica que los proyectos de reforma resultan más eficaces cuando forman parte de una estrategia mancomunada del FOMIN y el Banco y en la que además el primero tiene una función clave realizando actividades piloto y facilitando un diálogo con vistas a tener un efecto de demostración y sentar las bases de la reforma. Para ese tipo de proyectos se deben establecer metas y cronogramas realistas.
- 4.23 **Los proyectos tuvieron menos éxito en los casos en que el FOMIN era el principal originador del concepto correspondiente y, en particular, en los que al equipo de proyecto FOMIN/Banco le cabía una función primordial en el diseño, sin una amplia participación del organismo ejecutor.** Para poder concretarse, los proyectos efectivos requieren una clara identificación local y un buen nivel de disposición y compromiso por parte de los principales interesados.
- 4.24 **Los proyectos efectivos tendían a ser instrumentados por organismos ejecutores que los integraban en sus actividades operativas básicas y estaban comprometidos a continuarlos una vez finalizado el financiamiento del FOMIN.** Los organismos ejecutores que funcionaban como administradores de los proyectos antes que como agentes clave dispuestos a seguir encabezando iniciativas para instrumentar las innovaciones elaboradas bajo el proyecto fueron menos efectivos<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Esto no debe confundirse con la estructura de ejecución administrativa del proyecto con la IYF, en el que ésta es de hecho un agente activo y la iniciativa del FOMIN no solamente utiliza a dicha entidad para administrar proyectos a otras ONG, sino que además la pone en mejores condiciones para seguir sirviendo de recurso y apoyo para las organizaciones de capacitación de la juventud en la región.

## **6. Centrarse en la sostenibilidad desde el momento del diseño**

- 4.25 **El logro de la sostenibilidad, sobre todo de índole financiera, ha sido un desafío para los proyectos de desarrollo de recursos humanos**, en muchos de los cuales se habrían tenido que formular planes de sostenibilidad específicos durante su ejecución, o bien se propusieron de antemano mecanismos que todavía no se habían ensayado y que no se correspondían con las realidades del mercado. Además, con frecuencia los proyectos partían en la etapa piloto ofreciendo un nivel excesivo de subsidio y sentando así un precedente financieramente no sostenible y difícil de cambiar.
- 4.26 **Se requiere un análisis más minucioso para la determinación de mecanismos de sostenibilidad durante el diseño de los proyectos**, lo cual, en la mayoría de los casos, obliga a obtener desde el principio unos compromisos más concretos de los correspondientes agentes privados y públicos. Se deben realizar estudios de mercado de índole comercial antes de aprobar los proyectos. También se requiere una evaluación con datos básicos para mejorar las intervenciones. Sorprendentemente, en la mayoría de los proyectos que proponían el desarrollo de un mercado, a los evaluadores les costó determinar el tamaño del mercado definido durante el proyecto, los tipos de servicios contemplados y los agentes intervinientes. Como los proyectos de desarrollo de recursos humanos suelen incluir la recuperación de costos, la elaboración de proyecciones financieras durante la etapa de preparación ayudaría a los organismos ejecutores a prever claramente las necesidades de flujos de efectivo futuras. Actualmente, los presupuestos del FOMIN no abarcan partidas institucionales reales, particularmente por producto individual.
- 4.27 **Un factor clave a tener en cuenta es el hecho de que la reforma de los mercados laborales y el desarrollo de recursos humanos son ámbitos que requieren inversiones por parte de los sectores público y privado**, lo que implica contar con instituciones adecuadas para que una estrategia de desarrollo de recursos humanos pueda ser efectiva a largo plazo. El FOMIN puede brindar apoyo catalizador para mejorar los programas de desarrollo de recursos humanos, pero los sistemas de empleo y capacitación de un país necesitan recursos y compromiso.

## **C. Oportunidades para las operaciones generales del FOMIN**

### **1. Difundir las innovaciones**

- 4.28 **La forma en que el aprendizaje a partir de las innovaciones se consolida y difunde es un factor clave para el éxito de los proyectos innovadores**. Un aspecto fundamental de la innovación es la introducción de ideas nuevas que, una vez comprobado su éxito, se difunden y se adoptan en forma generalizada. Con ello, la innovación induce nuevos criterios de enfoque que en última instancia facilitan los medios de resolver problemas existentes. Pero para ello hay que



incorporar las experiencias correspondientes en un nuevo modelo empresarial o un nuevo planteamiento en materia de desarrollo de recursos humanos. Además, una vez consolidado, dicho proceso debe difundirse. Según se señala en el Capítulo 3, para este grupo se emprendieron distintas iniciativas a fin de estudiar las lecciones aprendidas y reunir a los proyectos para facilitar el aprendizaje recíproco. Pero es más lo que habrá que hacer en este ámbito, y la gestión de los conocimientos adquiridos en los distintos proyectos tendría que volverse más sistematizada. Hasta ahora, el FOMIN ha tenido más éxito en la introducción de innovaciones que en su consolidación y difusión.

- 4.29 Por medio de sus proyectos de desarrollo de recursos humanos, el FOMIN introdujo muchas ideas nuevas o incipientes en la región. Entre las ideas más innovadoras que han echado raíces en la región cabe mencionar a las normas de aptitudes, la mediación laboral y los criterios de enfoque sobre capacitación basados en la demanda. Si bien el Banco, otros donantes y los gobiernos desplegaron esfuerzos considerables para reformar los sistemas de adiestramiento nacionales, el FOMIN ofrecía un vehículo que permitía ensayar y aplicar con mayor celeridad los planteamientos innovadores afuera del sector público, si bien ello, en la mayoría de los casos, requiere algún tipo de apoyo público.
- 4.30 Tal vez deba desarrollarse una nueva generación de operaciones regionales especiales para el proceso específico de difusión de las innovaciones comprobadas. Los organismos ejecutores y los socios en esas iniciativas deberían ser líderes ya comprobados e innovadores exitosos que se verían recompensados por su grado de éxito en los resultados del proceso de difusión. El empleo de dichas entidades como plataformas para la difusión, sumado a la utilización de la red de personas e instituciones ya reunidas en torno a los proyectos ejecutados del FOMIN, le brinda a éste una oportunidad singular. Además, los organismos ejecutores sugirieron ciertas características particulares, como el establecimiento de un sistema automático de distribución de mensajes según una lista de destinatarios (*listserv*) para cada tipo de proyecto; el desarrollo de un sitio virtual más interactivo basado en la información; el financiamiento de viajes de intercambio y estudio entre proyectos, particularmente en las fases de diseño iniciales; videoconferencias entre proyectos; y seminarios y talleres adicionales. También hay que considerar en este ámbito los temas atinentes a la identificación y participación para asegurar una mayor eficiencia en el traspaso de innovaciones de un proyecto a otro.

## **2. Potenciar el seguimiento y la evaluación**

- 4.31 **La profundización del seguimiento y la evaluación incluye la necesidad de una supervisión técnica durante el transcurso del proyecto.** Por tratarse de ámbitos nuevos no solamente para la región, sino también muchas veces para el personal del Banco, no se puede pretender que los especialistas de las Representaciones estén equipados para proporcionar todos los conocimientos técnicos especializados que se requieren para el seguimiento de un proyecto innovador. Además, en los países

con un gran número de proyectos del FOMIN, los especialistas de las Representaciones tienen una gran carga de trabajo con tiempo insuficiente para el análisis técnico, por lo cual su labor se debería complementar con expertos técnicos y con miembros del equipo de diseño original. El seguimiento de los proyectos también se puede potenciar mediante métodos de evaluación participatorios, en los que se dé cabida a las partes interesadas en el proyecto en un proceso de aprendizaje continuo que suministre retroinformación en forma periódica.

- 4.32 **El equipo de proyecto original, y particularmente el jefe de equipo, debería participar en el proceso de seguimiento del proyecto.** Ello debería incluir la participación en la contratación de evaluaciones para ofrecer un contexto en el que la finalidad original se compare con los resultados logrados. Asimismo, la cuestión de si quienes contraten las evaluaciones deberían ser el Banco y el FOMIN o bien los organismos ejecutores debe analizarse en mayor profundidad. Los casos estudiados en este grupo parecen indicar que las evaluaciones pierden su capacidad para servir como herramienta de aprendizaje cuando las contrata el Banco y los organismos ejecutores las consideran una imposición externa. El contar con unos términos de referencia adecuados y un proceso de selección transparente puede ser suficiente para asegurar la objetividad de la evaluación.
- 4.33 **Otra forma de asegurar una mejor gestión de los conocimientos y un mejor aprendizaje por medio del proceso de seguimiento radica en que el FOMIN y el Banco realicen análisis de la cartera por tema para aprovechar las lecciones aprendidas en los distintos proyectos.**

### **3. Aprovechar la experiencia existente**

- 4.34 **Otra lección surgida de este grupo de proyectos que resulta aplicable en todo el FOMIN es la oportunidad de aprovechar la experiencia y los conocimientos especializados existentes en la región, que el FOMIN ayudó a establecer por medio de proyectos anteriores.** En el pasado, el FOMIN tendía a recurrir frecuentemente a expertos internacionales extrarregionales en busca de asistencia técnica para los proyectos, pero sus actuales iniciativas han facilitado el establecimiento de un volumen de conocimientos especializados considerable dentro de la región, que se debería aprovechar al formularse proyectos similares en otros ámbitos. Además, el FOMIN puede adquirir mayor eficiencia y más posibilidades de aprendizaje recíproco compartiendo productos comunes entre proyectos, en lugar de invertir repetidas veces en su desarrollo.

### **4. Enfatizar en el diseño de proyectos el análisis institucional y la evaluación de necesidades**

- 4.35 **Un diagnóstico de necesidades y un análisis institucional pormenorizados son un factor clave para el éxito de los proyectos,** cuya pertinencia aseguran cuando están bien realizados, lo que a su vez incide en las posibilidades de un proyecto de

lograr efectividad y sostenibilidad. Además, la selección de un organismo ejecutor adecuado por medio de un análisis institucional acertado garantiza el nivel adecuado de preparación y compromiso en relación con el proyecto, al igual que la capacidad de la organización para ejecutar la iniciativa eficientemente y difundir las innovaciones correspondientes.

## **5. Reglas de elegibilidad, transparencia y fomento de la competencia**

- 4.36 **La evaluación de este grupo confirmó la necesidad de mayor claridad en cuanto a criterios bien definidos para la selección de los proyectos a financiar, el proceso de aprobación y el estado de las solicitudes recibidas.** Ello redundaría en beneficio de las relaciones con el Banco, al reducir las demoras y los costos de transacción, particularmente en un ámbito que debe complementar y coordinar mejor sus operaciones con las acciones del BID para obtener mejores resultados en los proyectos del FOMIN. De ser conocidos en forma generalizada, esos criterios ayudarían a clientes potenciales y al público general de la región a entender lo que hace el FOMIN y a quiénes puede beneficiar.
- 4.37 **Unos mecanismos internos y externos de competencia muy visibles para seleccionar las propuestas e instituciones más idóneas para llevar a cabo los proyectos significarían mucho en términos de innovación, transparencia y visibilidad del accionar del FOMIN.** Además, debe establecerse un sistema para asentar todas las solicitudes de proyectos y hacer un seguimiento del estado y la asignación de responsabilidades a fin de incrementar la transparencia y promover la eficiencia en cuanto a tiempos de procesamiento.