Documento del Banco Interamericano de Desarrollo

**COLOMBIA**

Programa para Fortalecer las Políticas de Empleo

(CO-L1250)

**Análisis Económico**

Este documento fue preparado por: Martin Rossi (Consultor).

**Introducción**

En las líneas que siguen presentamos un análisis económico del programa para “Fortalecer las Políticas de Empleo” (CO-L1250) que se realizará en Colombia. Al ser un análisis ex-ante, muchas de las medidas necesarias para el cálculo de costos y beneficios fueron estimadas a partir de experiencias similares en otras regiones o aproximadas a partir de valores históricos del propio país. Asimismo, se plantean escenarios alternativos que tienen en cuenta distintos efectos de impacto además de los encontrados en la literatura. A los fines de interpretar y utilizar los resultados aquí expuestos con un fin de política se debe, por tanto, considerar que tales resultados sólo son válidos bajo la veracidad de los supuestos realizados.

El programa para “Fortalecer las Políticas de Empleo” tiene como objetivo general aumentar la empleabilidad de la fuerza laboral nacional y migrante. Para lograrlo, atenderá los siguientes objetivos específicos: (i) aumentar la cobertura y efectividad de las políticas de empleo; (ii) fortalecer las herramientas que aseguran la pertinencia y calidad de la FT y ampliar el alcance de la certificación basada en competencias.

Para financiar las actividades del programa, se prevé un programa con Colombia por un total de US$ 25millones (20 millones de préstamo y 5 millones de financiamiento no reembolsable). Se prevé que las actividades se iniciarían a inicios de 2020, por un lapso de 5 años. También se estiman costos de manutención por US $ 2 millones que debe asumir el gobierno tras el fin del programa.

Los resultados esperados del programa se resumen en la Matriz de Resultados, la cual contempla mejoras en la formalidad laboral y en los salarios.

Este informe presenta una estimación de los costos y los beneficios de la implementación del programa. Los costos se derivan de los US$ 25.000.000 que cuesta el programa, mientras que los beneficios tienen que ver con la cuantificación de los resultados esperados en la Matriz de Resultados. La comparación de costos y beneficios generan flujos netos de recursos, cuyo valor presente debe ser positivo para que el programa sea económicamente viable.

**Metodología**

Los cálculos realizados parten de la base de un grupo de Datos y de otro grupo de Supuestos, los que se describen a continuación. Con esa información, se procede a definir los beneficios y costos del programa.

En la Tabla 1 se resumen los datos y sus respectivas fuentes, empleados para los cálculos del costo y beneficio del proyecto.

**Tabla 1: Datos utilizados para el cálculo de costos y beneficios**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Línea de Base** | **Año** | **Fuente** |
| Cantidad de personas registradas en el SPE | 1.107.199 | 2018 | UASPE |
| Cantidad de personas colocadas por el SPE | 243.583 | 2018 | UASPE |
| Personas con seguro de desempleo | 200.011 | 2018 | Asocajas |
| Tipo de cambio (pesos colombianos/ por US$) | 3.306 | 2019 | Banco Mundial |
| Salario mínimo en U$S | 251 | 2019 | Presidencia de la República de Colombia |

En la Tabla 2 se detallan los supuestos que se han considerado para efectuar las estimaciones.

**Tabla 2: Supuestos usados para las estimaciones**

|  |  |
| --- | --- |
| **Variable** | **Valor** |
| Tipo de Cambio | 3.306 de 2019 en adelante |
| Tasa de descuento | 12% |

Se supuso que el tipo de cambio nominal se mantiene constante en el valor actual (3.306 pesos colombianos por dólar). Finalmente, la tasa de descuento que se utiliza para calcular los valores presentes es de 12%, que es la tasa empleada por el Banco.

**Estimaciones**

En esta sección se presentan las estimaciones de costos y beneficios para el programa. Se prevé que el programa empieza en 2020 (año 1), y se considera un horizonte de 10 años (hasta 2029). La inversión se realiza durante los primeros cinco años (2020-2024) según el cronograma definido en el Plan Financiero del Proyecto. Luego, se consideran solo los costos de manutencion del proyecto durante el periodo 2025-2029. Se supone además que los beneficios del programa empiezan a materializarse desde el sexto año de implementado este y se perciben durante cinco años.

**Beneficios esperados**

Como es tradicional en la literatura que evalúa las Políticas Activas de Mercado Laboral (PAML), el principal beneficio a considerar es el valor monetario del incremento en el producto generado por la mayor y mejor inserción laboral de los beneficiarios.[[1]](#footnote-1) En el margen extensivo, las PAML pueden tener impactos positivos por el incremento en el empleo y, en particular, el empleo formal: gracias al mayor acercamiento a las empresas y la mejor identificación de sus necesidades. Los mecanismos de intermediación y de capacitación puede ser moldeados de manera más efectiva logrando mayor cantidad de vinculaciones laborales, reduciendo los tiempos de búsqueda en el desempleo e incrementando las duraciones de las contrataciones formales. De este modo, se verían mejoras en la incidencia del empleo y la formalidad, reducciones de incidencia en desempleo e incrementos en la duración del empleo formal. Por otra parte, gracias a un mejor matching y/o aumentos en el capital humano a través de la capacitación, las PAML pueden traer incrementos en la productividad laboral de trabajadores que son insertados al mercado o reasignados a empleos de mejor calidad. En este caso particular, solo se tendrá en cuenta el margen extensivo (personas desempleadas que consiguen trabajo gracias al programa) y no el intensivo (aquellas personas que estaban empleadas y consiguen un mejor trabajo gracias al programa).

La mejora de la calidad del empleo gracias las PAML se refleja en mejoras de la productividad laboral y se traduce, a su vez, en mayores ingresos laborales para los trabajadores y/o beneficios económicos para las empresas. Tradicionalmente, la literatura que estudia los impactos de las PAML se limita a estimar los efectos sobre los ingresos laborales sobre los trabajadores. Si bien esta literatura es muy amplia, la evaluación de impactos de las PAML en medidas más directas de productividad laboral o en beneficios para la firma está notablemente ausente (ver por ejemplo los meta-análisis realizados por Heckman et al. (1999), Card et al. (2010), Dar y Tzanattos (1999) y Card et al. (2017) para una revisión). Debido a esta limitación, en esta evaluación costo-beneficio se contemplarán únicamente los beneficios de la intervención del BID sobre los ingresos laborales de los trabajadores, haciendo la salvedad de que éstos son una cota inferior de las ganancias totales en productividad.

Más allá de los aumentos en productividad laboral, este programa puede tener otros beneficios para la sociedad. Una mejora en las perspectivas de empleo de las personas beneficiarias podría reducir comportamientos de riesgo que tienen efectos sociales negativos (por ejemplo: crimen, uso de alcohol y sustancias adictivas, etc.). Además, un mayor acceso a empleos formales implica menor exposición a riesgos de salud y pensión durante la vejez. Estos beneficios no son tenidos en cuenta en este análisis económico. Esto es así ya que no existe suficiente evidencia sobre la magnitud y relevancia de este tipo de impactos en la región. Además, es de esperar que el impacto en estos resultados sea de segundo orden en comparación con los efectos en productividad laboral. En una revisión de la evidencia sobre los efectos de las PAML en Estados Unidos, Heckman et al. (1999) encuentran que los efectos en ingresos laborales son uno a dos órdenes de magnitud mayores que otros impactos estimados.

Otro beneficio social del programa es el ahorro para el gobierno de otros programas estatales que dejarían de utilizar los beneficiarios como resultado de una mejora en su situación laboral. Este es el caso, por ejemplo, del ahorro en el seguro de desempleo, que tradicionalmente es tenido en cuenta en evaluaciones costo beneficio de PAML en otros países. En Colombia existe un seguro de desempleo y el hecho de que el gobierno no se lo deba pagar más a aquellos individuos que consiguen trabajo gracias al programa será considerado un beneficio de este.

Otro resultado que podría tener el programa es el efecto desplazamiento que podría generarse si la inserción laboral de los beneficiarios implica una pérdida de empleo para los no beneficiarios. Si el mercado local es muy estrecho tal que la demanda laboral es inelástica, estos programas pueden resultar en una simple redistribución del empleo en el que, al mismo tiempo que los beneficiarios son insertados, los no beneficiarios pasan a una situación de desempleo. La literatura que estima los efectos desplazamiento de las PAML es escasa y tiene resultados mixtos. En un estudio reciente, en el que se estima el impacto de un programa de consejería a buscadores de empleo en Francia, los autores encuentran que, si bien hay efectos positivos sobre la inserción laboral de los beneficiarios, éstos se obtienen a expensas de una disminución en las tasas de inserción de los no beneficiarios al punto que el efecto neto sobre la población es cero (Crepón et al. 2013). En contraste, Blundell et al. (2004) no encuentran evidencia de efecto desplazamiento en su evaluación del programa de intermediación y consejería en el Reino Unido. Dado que la evidencia es mixta, en este caso se asume que el efecto desplazamiento es nulo.

Tampoco se contabilizan los beneficios indirectos sobre los no beneficiarios o spillovers (por ejemplo: aumentos en la educación y salud de los familiares dependientes o aumentos en productividad laboral de otros trabajadores por complementariedades en la función de producción). Dado que los estudios empíricos no ofrecen suficiente evidencia sobre la magnitud y relevancia de estos impactos, se asumen como cero en todos los escenarios, haciendo así un supuesto conservador y siguiendo la práctica habitual en las evaluaciones costo beneficio de las PAML (Heckman et al. 1999). De esta forma el análisis que se presenta a continuación debe tomarse como una cota inferior, pudiendo ser los beneficios del proyecto sustancialmente mayores.

El cálculo de los beneficios se efectúa utilizando los siguientes supuestos y datos:

* La tasa de descuento utilizada es del 12%, según el estándar del BID
* Los beneficios pueden ser computables a partir del sexto año de ejecución y se perciben durante cinco años (Card et al. 2017)
* Los beneficios que se tienen en cuenta en esta evaluación corresponden a aquellos percibidos directamente por los participantes del programa
* El programa aumentará 4 puntos porcentuales el impacto del Servicio Público de Empleo sobre la probabilidad de tener un empleo con la asistencia del SPE (Card et al. 2017). Esta probabilidad fue igual a 22% en 2018. Esto se traduce en 44.287 puestos nuevos de trabajo cubiertos
* El salario mínimo en Colombia es US$ 251
* El seguro de desempleo en Colombia es US$ 428,89 y lo reciben 200.001 personas de las atendidas por el SPE (Asocajas, 2018)

**Costos**

Para el cálculo de los costos se utilizan los siguientes supuestos:

* Los costos contemplan US$ 25.000.000 por las inversiones del programa más US $ 2 millones de manutención de las inversiones (v.g., mantenimiento de sistemas de información y de servicios de atención al ciudadano).
* Se invertirán US$ 5.000.000 por año durante los primeros cinco años (2020-2024) y luego el gobierno invertirá US$ 400.000 anuales para manutención de las inversiones durante los últimos cinco años (2025-2029). El horizonte a partir del cual se calculan beneficios es de 10 años. Luego de transcurrido ese período no se computarán beneficios, aunque es posible que existan. Este supuesto es conservador ya que, de no cumplirse, los beneficios finales serían mayores a los estimados en este análisis

**Cálculos**

El primer cálculo necesario para el análisis consiste en la estimación de los beneficios anuales derivados de los ahorros a causa del aumento en la probabilidad de encontrar empleo para aquellos individuos que forman parte del programa. Luego, esta fórmula será replicada para cada año aplicándose sobre ella una tasa de descuento del 12%. Para estimar los beneficios totales se debe tener en cuenta el supuesto de 10 años durante los cuales se consideran los efectos del programa. Sin embargo, a efectos de obtener el valor actual, debe tenerse en cuenta la tasa utilizada por el BID del 12%, lo que nos lleva a que los beneficios totales se deberían calcular mediante la siguiente fórmula:

donde serefiere a que los beneficios son generados por el programa, denota los beneficios y indica el año corriente.

Los costos de operación se calculan como el valor presente del flujo de gastos del proyecto. La fórmula utilizada es:

donde g es el gasto anual para el programa, t denota el periodo corriente. El costo total es de US$ 25.000.000 (costo de inversión del proyecto) más US$ 2.000.000 (manutención de las inversiones).

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Tabla 3. Cálculo del valor monetario en USD de los beneficios anuales derivados del programa | | | | |
| 1 | Personas atendidas por SPE durante 2018 | 1.107.199 | UASPE |
| 2 | Aumento en la probabilidad de encontrar empleo en pp | 4 | Card et al. (2017) |
| 3 | Personas nuevas colocadas gracias al programa | 44.287 | (1) \* (2) |
| 4 | Salario mínimo en US$ | 251 | Presidencia de Colombia |
| 5 | Seguro de desempleo en US$ | 428,89 |  |
| 6 | Cantidad de personas que reciben el seguro de desempleo | 200.001 | Asocajas (2018) |
| 7 | Personas que dejan de recibir el seguro de desempleo gracias al programa | 8.000 | (6) \* (2) |
| 8 | Beneficios anuales del programa US$ | 14.547.415 | (3) \* (4) + (5) \* (7) |

**Resultados, análisis de sensibilidad y discusión**

Debido a la gran cantidad de supuestos sobre los que se basa el análisis, presentamos los resultados en paralelo al análisis de sensibilidad en la Tabla 4. Consideramos tres escenarios (base, conservador y favorable), los cual asumimos son igualmente probables. En el escenario base, consideramos que el aumento en la probabilidad de encontrar empleo es de 4 puntos porcentuales. En el escenario conservador, consideramos un aumento en la probabilidad de encontrar empleo de 3 puntos porcentuales. Por último, en el escenario favorable, consideramos que el aumento en la probabilidad de encontrar empleo es de 5 puntos porcentuales (Card et al. 2017).

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Tabla 4. Costo-beneficio y escenarios | | | | |  |
|  | **VP Costos (US$)** | **VP Beneficios**  **(US$)** | **Valor Presente Neto (US$)** | **Razón Beneficio/Costo** | **TIR**  **Social** |
| **Escenario 1-Base** |  |  |  |  |  |
|  | 21.103.107 | 33.326.680 | 12.223.573 | 1.58 | 23% |
| **Escenario 2-Conservador** |  |  |  |  |  |
|  | 21.103.107 | 24.995.010 | 3.891.903 | 1,18 | 16% |
| **Escenario 3-Favorable** |  |  |  |  |  |
|  | 21.103.107 | 41.658.350 | 20.555.243 | 1.97 | 29% |

En el escenario base, la relación costo beneficio para el programa resulta ser de 1,58. Esto significa que se espera recuperar 1,58 dólares por cada dólar invertido en el proyecto. La TIR social resulta ser del 23%. En el escenario más conservador, donde se toma un valor menor de la variable “aumento en la probabilidad de encontrar empleo” respecto del escenario base, resulta una TIR social del 16% para el programa. En un escenario más favorable, donde se toma un valor mayor de la variable “aumento en la probabilidad de encontrar empleo” respecto del escenario base, se obtiene una TIR social del 29%.

Como conclusión, puede afirmarse que el programa posee una alta rentabilidad social aun en escenarios conservadores. Muchos de los efectos del programa podrían corresponder a beneficios de difícil cuantificación. De esta forma el análisis que se presentó debe tomarse como una cota inferior, pudiendo ser los beneficios del programa sustancialmente mayores.

**Referencias**

Blundell, R., C. Meghir, y J. Van Reenen. (2014) “Evaluating the Employment Impacto of a Mandatory Job Search Assistance Program.” *The Institute for Fiscal Studies WP01/20*

Card D., J. Kluve y A. Weber. (2010) “Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis.” *The Economic Journal* 120 (548), 452-477

Card D., J. Kluve y A. Weber. (2017) “What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations.” *National Bureau of Economic Research* Working paper Nº 21431

Crepón, B., E. Duflo, M. Gurgand, R. Rathelot, y P. Zamora. (2013) “Do Labour Market Policies Have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment” *Quarterly Journal of Economics* 128(2), 531-580

Dar, A., y P. Z. Tzannatos. (1999) “Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations”. *Banco Mundial* Social Protection Discussion Paper Nº 9901

Heckman, J., R. LaLonde, y J. Smith. (1999) “The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs”. *Handbook of Labor Economics 3* (Chapter 31), 1865-2097

1. Basado en el Análisis Económico del programa “Mejoramiento de la efectividad de los servicios de la ventanilla única de promoción del empleo (ce) para la inserción laboral formal de los jóvenes en el Perú urbano (PE-l1152), elaborado por Carolina González-Velosa para el BID. [↑](#footnote-ref-1)