

Cuadro N° 11  
Caracterización de los desocupados:  
Perú Información del Panel 96

Características personales y familiares	Método de búsqueda de empleo		
	Otros	Agencia	Total
Edad	32.55	33.74	33.15
Hombre	34.76	35.36	35.06
Mujeres	30.05	31.91	30.98
Sexo	47	47	94
Hombre	25	25	50
Mujeres	22	22	44
Asistencia a la educación formal (%)	13%	23%	18%
Hombre	8%	32%	20%
Mujeres	18%	14%	16%
Años de educación	10.98	10.37	10.67
Hombre	10.08	11.38	10.71
Mujeres	12.05	9.27	10.63
Porcentaje de casados	47%	40%	44%
Hombre	48%	40%	44%
Mujeres	45%	41%	43%
Tamaño de familia	5.70	5.53	5.62
Hombre	6.04	5.96	6.00
Mujeres	5.32	5.05	5.18
Numero de miembros del hogar entre 14 y 65 años	4.23	4.02	4.13
Hombre	4.68	4.60	4.64
Mujeres	3.73	3.36	3.55
Duración del desempleo (semanas)	7.19	11.30	9.24
Hombre	6.44	12.96	9.70
Mujeres	8.05	9.41	8.73

Nota:

Esta tabla ha sido construida con información del panel 96I\_96IV del MTPS. Esta base de datos cuenta con un total de 97 observaciones para los cuatro trimestres.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 96I, 96II, 96III, 96IV. Información Panel

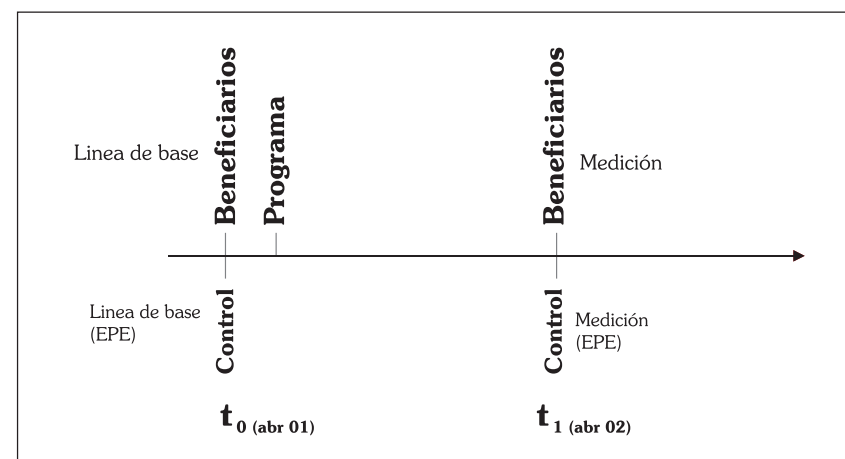
especialmente a personas de bajos recursos y calificaciones que se acercan a él. Este servicio, como se mencionó, está a cargo de la Red CIL-Proempleo, el cual consta de una bolsa de empleo en la sede central del Ministerio de Trabajo y de Centros de Información Laboral (CIL) en varios distritos, especialmente de la gran Lima.

¿Tiene el servicio público de empleo en el Perú algún efecto de corto o mediano plazo sobre sus beneficiarios? Ésta es una pregunta realmente válida en momentos en que se barajan alternativas de políticas de empleo. Lamentablemente, hasta hoy no existe ningún ejercicio de evaluación del impacto del servicio de empleo en el país, debido fundamentalmente a la falta de información al respecto. Para llenar el vacío, este estudio, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y el Programa Caplab de Cosude, decidió levantar información basándose en un diseño novedoso y simple de evaluación de resultados.

#### 4.6.1. Metodología

Se eligió una metodología de evaluación de impacto, de tipo cuasi experimental, que implica recoger información de un conjunto de beneficiarios para compararla con la de un grupo de control. El esquema se muestra en el gráfico N° 9.

Gráfico N° 9  
Diseño del ejercicio de evaluación



La clave de esta metodología consiste en recoger información de un grupo de beneficiarios y un grupo de control que permita una comparación posterior, por ejemplo 12 meses después de que los beneficiarios hayan sido colocados. Así, se decidió circunscribir el análisis a un grupo de personas que

hubiera sido atendido por el programa en un punto del tiempo determinado. Basándose en una revisión de las estadísticas sobre colocaciones de la Red Cil Proempleo, se eligió como fecha de partida abril de 2001, el último mes para el cual había posibilidad de hacer un seguimiento después de 12 meses de haber sido colocado el usuario. En el mes de abril de 2001, 1,214 personas lograron colocación; de ellas seleccionamos una muestra de 153 personas a ser encuestadas un año después.

Para elegir a los controles, decidimos utilizar una fuente de información nueva existente en Lima Metropolitana, la Encuesta Permanente de Empleo (EPE) la cual tiene un diseño panel, es decir, que un hogar es entrevistado cada tres meses, de manera que a los entrevistados en abril de 2001 se les pudo encontrar nuevamente en abril de 2002. En la base de datos panel conformado entre los meses de abril 2001 y abril 2002 se encontraron unos 275 individuos que en abril de 2001 habían estado buscando empleo activamente (desempleados abiertos).

A aquéllos que estaban desempleados en abril de 2001 se les identificó en abril de 2002 y se procedió a realizar un empate basándose en la metodología del *Propensity Score Matching*<sup>26</sup>. Esta metodología implica estimar la probabilidad de que un individuo hubiera participado en el programa, dado que sobre la base de esa propensión se realiza el empate (*match*) entre controles y beneficiarios. Para esto se utilizó un modelo de tipo binario (*logit*) que intentaba predecir la probabilidad de participar en el programa sobre la base de variables predictoras propuestas. Los resultados de este ejercicio se muestran en el Anexo N° 2. Basta aquí mencionar los resultados del empate. En general, para los 153 beneficiarios se logró identificar a un número de 139 controles, de manera que algunos controles pudieron ser utilizados para más de un beneficiario.

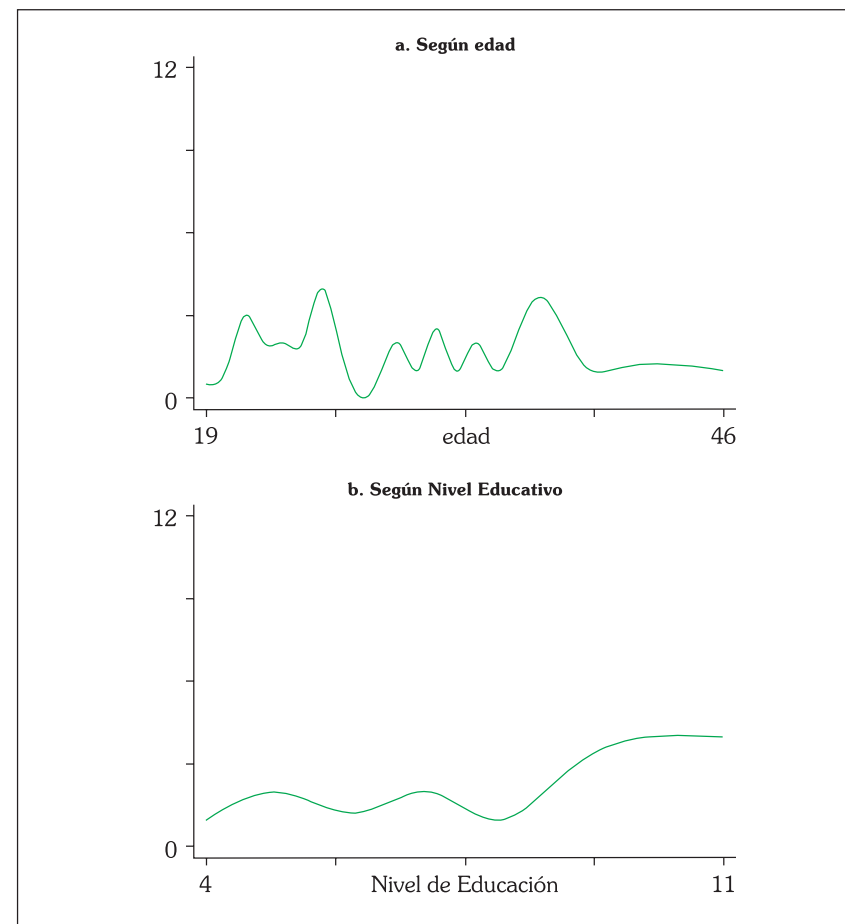
#### 4.6.2. Resultados

Los resultados que se han encontrado basándose en esta metodología son de dos tipos. En primer lugar, se pueden revisar los resultados del seguimiento que se hizo a los beneficiarios del programa<sup>27</sup>. A los 153 beneficiarios seleccionados se les hizo una serie de preguntas sobre qué había pasado con su trayectoria laboral luego de su paso por el programa.

26 Rosenbaum y Rubin (1983).  
27 Véase Anexo N° 2.

Una primera interrogante se refiere a cuánto le había durado el empleo que consiguió con el servicio del empleo del Ministerio. La encuesta arrojó que el empleo conseguido a través del servicio de colocación había durado en promedio 3.4 meses. En general, los que obtuvieron más tiempo de permanencia en su empleo fueron los más jóvenes y los más educados, como se puede observar en el gráfico adjunto.

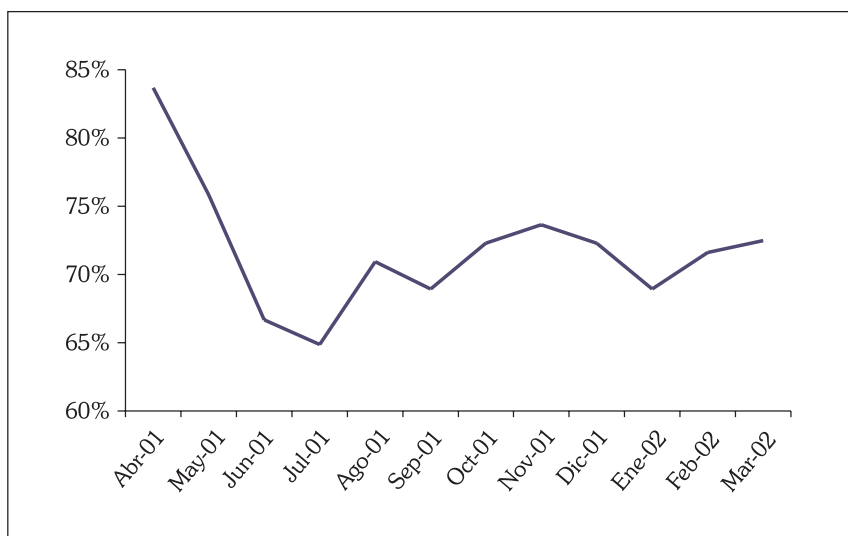
Gráfico N° 10  
Duración del empleo Proempleo-Cil (en meses)



Fuente: Elaboración propia basándose en Encuesta CIL Pro Empleo

Con la finalidad de establecer con mayor claridad este punto, en el gráfico N° 11 se muestra la evolución de la tasa de empleo en la muestra de beneficiarios. Lo que se observa es que de un 85% de beneficiarios que efectivamente consiguieron empleo en abril, se pasó a un 60% en un lapso de 2 meses. Ese porcentaje se va incrementando después, pero sin llegar a exceder el 75% hasta llegar al siguiente abril.

Gráfico N° 11  
Evolución de la tasa de empleo en beneficiarios de Pro Empleo

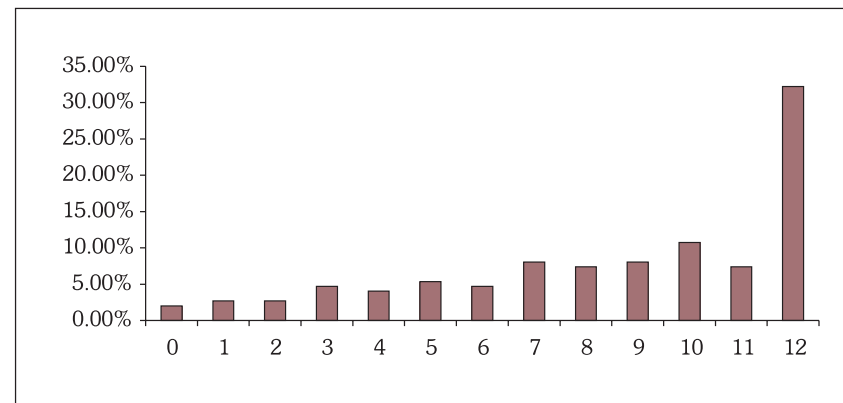


Fuente: Elaboración propia basada en Encuesta Proempleo

Más aún, en el gráfico N° 12 se puede observar que poco menos de 35% de los beneficiarios del programa tuvieron un empleo durante 12 meses, mientras que cerca del 40% tuvo un empleo que no duró más de 6 meses.

Un segundo tipo de resultados tiene que ver con la comparación que se ha realizado entre el grupo de control y beneficiarios. La idea es que si los beneficiarios tienen un comportamiento similar a los controles, entonces el programa no habría tenido impacto alguno. Lo que se observa en el cuadro N° 12 es que un 74% de beneficiarios se encontraba trabajando como asala-

Gráfico N° 12  
Meses trabajados luego de haber sido colocado por Proempleo

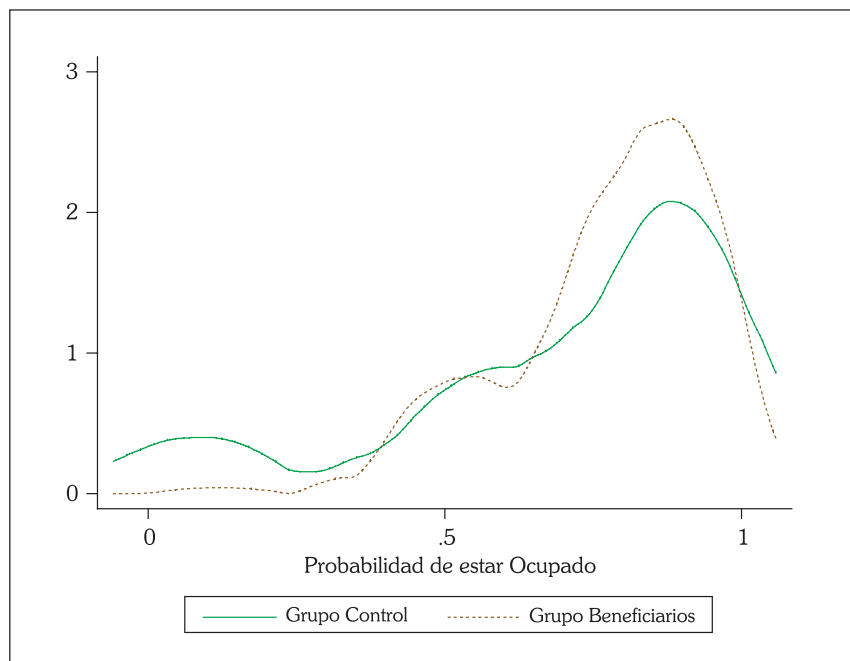


riado un año después, porcentaje superior al 66% entre los de control. Un 13% de beneficiarios se encontraba desempleado versus un 9% de los controles, y un 7% de beneficiarios se encontraba inactivo versus un 18% de los controles. Así mismo observamos que los beneficiarios se colocan de manera más recurrente en empresas de mayor tamaño que los de control.

El cuadro N° 12 presenta una comparación acerca de la situación laboral, muy alentadora en el caso de los beneficiarios del programa frente a los controles. El 78% de los beneficiarios está ocupado en el período de referencia mientras que el porcentaje correspondiente en el grupo de control es de casi 71%. Una comparación de la propensión de estar ocupados de ambos grupos ayudaría a clarificar el análisis. En el gráfico N° 13 podemos apreciar que el grupo de beneficiarios cuenta con muchos más individuos que el grupo del control, los cuales tienen una mayor probabilidad de estar ocupados a consecuencia de haber participado en el programa<sup>28</sup>.

28 En el Cuadro N° 7 del Anexo N° 2 se presenta la regresión logit binomial de donde se estimó la probabilidad de estar ocupado. En ella se puede corroborar que la mayor parte de la probabilidad de estar ocupado es explicada por la variable de participación, la cual está controlada por otras variables.

Gráfico N° 13  
Probabilidad de estar ocupado



En el caso de los ingresos, también se observa una diferencia a favor de los beneficiarios. En promedio los beneficiarios perciben ingresos de alrededor de 560 soles mensuales, en tanto que los controles de 425 soles. Un test de medias simples permite decir que la diferencia de 135 soles entre beneficiarios es significativa.

A pesar de que los beneficiarios parecen tener una situación ocupacional y de ingreso ligeramente mejor a los de control, esto no significa necesariamente que estos mejores resultados se deban a la intervención del programa. Una forma de verificar si los efectos del programa sobre los ingresos son realmente significativos y pueden ser atribuidos al programa Proempleo, es realizar un análisis multivariado controlando por otros factores que también pudieran tener efectos sobre los ingresos.

Cuadro N° 12  
Pro Empleo. Comparación de variables laborales entre controles y beneficiarios

VARIABLES	Beneficiarios	Control
Trabajador remunerado	74.51%	66.67%
Trabajador familiar no remunerado	3.92%	5.88%
Desempleado	13.73%	9.15%
Inactivo	7.84%	18.30%
<b>Categoría laboral</b>		
Empleador o patrono	2.46%	0.90%
Trabajador independiente	9.02%	9.01%
Empleado	45.08%	43.24%
Obrero	32.79%	38.74%
Trabajador familiar no remunerado	4.92%	8.11%
Trabajador del hogar	0.82%	0.00%
Otro	4.92%	0.00%
<b>Tamaño de empresa</b>		
Micro	9.09%	8.11%
Pequeña	35.54%	54.05%
Mediana	25.62%	27.93%
Grande	29.75%	9.91%

Fuente: Elaboración propia

Para ello se procedió a estimar una ecuación simple de ingresos que tomó la siguiente forma:  $Y = X\beta + \delta P + \epsilon$ , donde  $Y$  representa al ingreso laboral;  $X$  es un vector de regresores de control; y  $P$  es la variable de participación en el programa que toma valores 1 si es participante y 0 si es control.

Esta regresión se estimó en dos modalidades: a) con los ingresos totales y b) con los ingresos por hora. Los resultados de estos ejercicios se muestran en el cuadro N° 13.

Cuadro N° 13  
Proempleo. Regresión de ingresos OLS

	ln(Ingreso Mensual)			ln(Ingreso por Hora)		
	Coef.	t	P>  t	Coef.	t	P>  t
Hombre	0.27037	2.950	0.004	-0.02209	-0.220	0.828
Participación	0.27453	3.040	0.003	0.36749	3.750	0.000
Act. Industria	-0.40464	-1.530	0.128	-0.55837	-1.870	0.063
Act. Comercio	-0.35719	-1.310	0.192	-0.05136	-0.170	0.868
Act. Servicios	-0.38614	-1.450	0.149	-0.12851	-0.430	0.670
Edad	0.06292	1.050	0.297	0.10098	1.480	0.139
Edad ^ 2	-0.00098	-0.940	0.348	-0.00125	-1.060	0.289
Tam. Empresa	0.10594	2.270	0.024	-0.03820	-0.730	0.467
Nivel Educativo	0.06784	2.340	0.020	0.10743	3.300	0.001
Constante	4.47972	5.870	0.000	-1.54902	-1.810	0.072
Num. obs	199			210		
F( 9, 189)	4.87			8.96		
Prob > F	0.000			0.000		
R-2	0.1881			0.2874		
Adj R-2	0.1494			0.2553		

Como se puede observar, los signos de las variables de control son los esperados. En el caso de la variable de participación en el programa, el estimador de ingresos totales asciende a 0.27 y es significativo. Esto quiere decir que controlando por otras variables, el programa habría producido un incremento de 27% en los ingresos de los beneficiarios en relación con los de control después de un año de haber sido colocados. Este resultado es importante respecto a las circunstancias en que se desarrolló el programa.

Ahora bien, un resultado positivo en los ingresos totales puede deberse a dos factores: a) un incremento en el número de horas trabajadas (efecto empleo) y b) un incremento en la productividad del trabajo (efecto ingreso). Una manera gruesa de aproximarse al efecto ingreso sería estimar la misma ecuación de ingresos, pero controlando por las horas trabajadas por la población beneficiaria. Este ejercicio se realiza en la segunda columna del mismo cuadro N° 13. En este caso encontramos que los coeficientes de las variables de participación en la regresión *cross section* son aún mayores, llegando a 37%. Esto quiere decir que el programa tiene no sólo un efecto empleo sino también

un efecto ingreso permanente, a través probablemente de una mejora de la empleabilidad de las personas colocadas. El mecanismo a través del cual operaría este efecto sería el de la reconstrucción de las relaciones sociales y laborales que trae consigo una incorporación al mercado laboral. Como se vio en la discusión teórica de este capítulo, las redes sociales se pueden construir y suelen tener un efecto importante en la empleabilidad de las personas.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las políticas activas de empleo son intervenciones del Estado diseñadas para apoyar a poblaciones especialmente vulnerables en el mercado de trabajo a través de programas de capacitación, servicios de información de empleo y programas de empleo temporal. A diferencia de las políticas “pasivas”, intentan crear las condiciones para que estas poblaciones tomen iniciativas que les permitan salir de su condición de vulnerabilidad de manera sostenible.

El presente informe se ha concentrado en la evaluación de los programas de capacitación y de información, los cuales son los más antiguos y regulares como actividades estatales, aun cuando la inversión pública y privada en estos rubros resulte bastante reducida<sup>29</sup>. Las conclusiones a las que hemos llegado son las siguientes:

1. En lo que se refiere a capacitación laboral, se ha observado que no existe propiamente un Sistema de Capacitación Laboral, sino más bien un conjunto de modalidades y programas bastante desordenados y dispersos con alta diferenciación en términos de calidad. Esta situación refleja la heterogeneidad de los mercados de trabajos en Perú, pero también expresa notables defectos de diseño y coordinación institucional.
  - En primer lugar, la mayoría de las entidades o modalidades de capacitación adolece de graves problemas de calidad. Este problema en realidad constituye una extensión de la situación existente en el sistema regular de educación básica, y se expresa en las entidades de capacitación pública y muchas de las privadas. La cuestión central es que la capacitación es un bien cuya calidad se conoce sólo después de ser consumido, lo cual da lugar a la posibilidad de in-

29 A partir de 2002 el Gobierno ha iniciado programas de empleo temporal y de apoyo a la micro y pequeña empresa de mayor envergadura. La evaluación de estos programas va más allá del ámbito del presente estudio.

versiones erróneas en este campo. Asimismo propicia la existencia de elites construidas sobre la base de estándares de calidad que suelen ser reconocidas en el mercado de trabajo (credenciales).

- Esta elevada dispersión de calidad en el mercado de capacitación no se puede entender sin tomar en cuenta lo complejo, heterogéneo y precario de los mercados de trabajo en el país. En Perú no existe un solo mercado de trabajo sino varios, y en cada uno de ellos existen demandas de capacitación bastante disímiles. Una de las divisiones más claras de los mercados de trabajo consiste por ejemplo en el de Lima y el del resto de provincias. En los mercados de trabajo regionales se observa una elevada presencia del empleo rural, casi una totalidad de pequeñas y microempresas, y una alta dependencia del empleo e inversión estatal. En estas condiciones es obvio que el mercado de capacitación desarrollado en el país sea de baja calidad.
- También existen problemas de tipo institucional. El actual “sistema” está a cargo de dos oficinas específicas, una en el Ministerio de Educación (la Diness) y otra en el Ministerio de Trabajo (la Dirección de Formación Profesional DFP). Nuestra interpretación señala que estas dependencias, aun cuando puedan fijar ciertas normas o reglamentos para el mercado de capacitación, no tienen capacidad real de influir en los agentes del mercado de capacitación. Más aún, las regulaciones que a veces se proponen al respecto tienen poco asidero real. Por ejemplo, se puede mencionar el caso de la ley de los CEO, en la cual se señala que debe existir una elevada coordinación entre el MTPS y Mined, siendo el MTPS quien debe establecer los contenidos de los cursos en estos centros. Lamentablemente, en las actuales circunstancias, ésta es más una aspiración que una realidad.
- El mercado de capacitación también adolece de falta de calidad en la medida en que mantiene una distancia importante con el sector empresarial. Existen algunas experiencias interesantes, como los Centros de Formación Sectorial (Senati, Sencico, Cenfortur, Inictel), que han intentado mejorar esta vinculación, pero estas iniciativas tienen sus propios problemas. De hecho, la lógica económica detrás de estos centros corresponde a la dificultad de las empresas para apropiarse de los beneficios de la capacitación por la movilidad de la mano de obra capacitada. Por eso algunas empresas optan por contribuir para que un tercero realice la capacitación. Sin embargo, resulta que algunos de estos servicios diversifican su oferta de ca-

pacitación hacia necesidades diferentes de las demandas de los aportantes (Ejemplo, cursos de computación para el sector informal, secretariado, idiomas, etc.) Una práctica llevada a cabo en otros países para resolver este problema consiste, no en suspender el aporte de los empleadores, sino en deducir de sus contribuciones aquellas inversiones que ellos mismos realizan al interior de sus propias empresas. En rigor, esta salida responde a una lógica económica que debe ser ponderada por objetivos de inversión y equidad social que podría ser viable, por ejemplo, con inversiones del presupuesto nacional o local y de otras formas de cooperación (Cooperación Internacional, Ong, etc). Eso permitiría una mayor interrelación entre los empresarios, entidades públicas, sociedad civil nacional e internacional respecto a los servicios de capacitación.

- Ante estas dificultades, en años recientes se ha desarrollado un número importante de experiencias pequeñas de capacitación, que han intentado acercar la capacitación hacia las empresas a través de otras vías, innovando en currículos y participación empresarial. Uno de los programas más conocidos en esta dirección es el Programa de Capacitación de Jóvenes (Pro Joven) que ejecuta el Ministerio de Trabajo. Este programa se ha diseñado de manera que le permite focalizarse realmente en los sectores más pobres entre los jóvenes. Además, se asegura de que la capacitación brindada sea pertinente (demandada por los empresarios) en la medida en que se diseña sobre la base de acuerdos puntuales con los sectores empresariales. La evaluación de impacto realizada en este estudio encuentra que este programa produce efectos significativos sobre el empleo y los ingresos de los beneficiarios, comparados con los de un grupo de control. Estos efectos son durables por lo menos en el corto y mediano plazo, lo cual indica que este tipo de inversiones es bastante rentable en términos económicos y sociales. El Pro Joven involucra dos efectos simultáneamente: un efecto ingreso derivado de la capacitación recibida y otro efecto “inserción” asociado al hecho de que a través del programa, jóvenes de muy escasos recursos pueden incorporarse a empleos del sector moderno de la economía. Este efecto inserción es muy importante porque opera sobre dimensiones que potencian las capacidades, inclusión y el valor de mercado de estos jóvenes.
- Así como Pro Joven, existen programas realizados por otras entidades, sea del Estado o con apoyo de la cooperación. Se puede decir

que muchas de estas experiencias han logrado validar metodologías y producir importantes resultados en términos individuales. Sin embargo, la mayor parte de ellas tienen una característica común: son programas pequeños, de escala reducida. Debido a esto, y a la gran dimensión de las necesidades de capacitación en el país, los esfuerzos parecen no ser suficientes. Una idea que puede servir en este sentido es la articulación de estos esfuerzos sobre la base de una estrategia común. Para ello se deberá generar una institucionalidad de mayor envergadura que la actualmente existente. Así pues, se propone inicialmente la creación de una entidad tipo organismo público descentralizado sobre la base de las actuales Diness y DFP, que tenga suficiente autonomía y capacidad para desarrollar una política de capacitación, que permita administrar las actuales demandas existentes (que dependen de un sistema de educación básica deficiente) y ejecutar políticas de capacitación en el tiempo. En caso de ser creado, los principales retos que tendría este organismo serían la articulación de la capacitación con las demandas del mercado y la administración de la cantidad de recursos humanos capacitados que realmente demanda el mercado en cada período de tiempo. El conocimiento y manejo de esta información sería una señal adicional para el mejor funcionamiento del mercado de trabajo

2. En el caso de los servicios de empleo, hemos encontrado también una situación deficiente de cobertura de los servicios en Lima y especialmente en provincias. Los servicios de empleo públicos tienen alcance limitado y los privados no son muchos. Asimismo, hemos observado una elevada heterogeneidad: muchos de estos servicios son tan variables que algunos usan pizarras en las calles, mientras otros utilizan redes informáticas y servicios de empleo internacionales (por ejemplo DBM, Job Shark, etc.).
  - El mercado –por así decirlo– de servicios de información laboral en el país tiene operadores públicos y privados. En el caso del sector público, se trata de la Red Cil Proempleo, un servicio gratuito que recientemente ha sido modernizado y ampliado, aunque su alcance geográfico es aún limitado e insuficiente, especialmente en mercados de trabajo menores. Los privados operan en general en mercados de mayor tamaño, cobran por sus servicios, y existe una gran heterogeneidad entre ellos. En mercados de trabajo locales o específicos suelen existir agencias dispersas que no siempre logran colo-

car a los buscadores de empleo. Parece que existe una suerte de separación natural de públicos objetivos: el servicio público de empleo atrae a población de baja calificación y recursos, mientras que los grandes operadores privados atraen a población calificada y en mercados muy modernos. También existen operadores privados pequeños de baja calidad, en los cuales el servicio público de empleo podría empezar a operar a fin de prevenir distorsiones muy frecuentes en este tipo de servicios.

- Para modernizar el servicio de empleo en Perú es importante mejorar el funcionamiento de estos instrumentos de búsqueda de empleo e información laboral, a fin de elevar su calidad y eficacia. Para ello es necesaria la existencia de una entidad específicamente encargada de la regulación de estos servicios. Asimismo, es importante que exista una cooperación mutua entre agencias privadas y públicas de empleo, antes que competencia. El servicio público de empleo debería complementar a las agencias privadas allí donde éstas no suelen encontrar suficientes incentivos para operar: mercado de baja calificación y mercados laborales locales y pequeños. Allí es donde debe concentrarse la inversión del servicio público de empleo, mientras que en los mercados más atractivos para la inversión privada debería actuar como facilitador. En particular, se debe promover que los servicios públicos de empleo estén acoplados a los centros de formación en las diversas regiones del país.
- Los servicios de empleo público y privado deben contribuir a la democratización de la búsqueda de empleo, superando las formas de discriminación étnica, cultural, de género y otras, promoviendo transparencia e igualdad de oportunidades. En ese sentido, son importantes los servicios de asesoría y apoyo a la autoestima de los que buscan empleo. En este trabajo se ha encontrado que la búsqueda individual y los lazos interpersonales juegan un rol fundamental para el éxito en la búsqueda de empleo. En ese sentido, toda política de información de empleo debe tomar en cuenta estos lazos personales, que pueden ser de dos tipos: individuales e institucionales. Los primeros suelen ser más fuertes que los segundos, pero los segundos suelen ser más efectivos en el mercado de trabajo.
- En el estudio analizamos detalladamente la experiencia de la Red CIL Proempleo con la finalidad de establecer si este tipo de intervenciones es rentable desde el punto de vista individual y social. Sobre el particular hemos encontrado lo siguiente:

- En la actualidad, la red tiene un presupuesto reducido (poco más de medio millón de soles en el 2002). A pesar de ello, este servicio se ha ampliado gracias a la cooperación de agencias internacionales (Cooperación Suiza), aunque este tipo de estrategias naturalmente tiene sus limitaciones. Tiene un radio de acción en todo el país y el número de colocados va creciendo, llegando a la tercera parte de los inscritos y cerca del 80% de las vacantes en el año 2000. Se requiere, pues, de un gran esfuerzo estatal, en la medida en que una de las principales labores básicas que definen a todo Ministerio de Trabajo es la regulación y administración de servicios de empleo, sea de manera directa o indirecta (a través de terceros).
- A pesar de su limitada cobertura, donde ha operado esta red hemos encontrado importantes efectos sobre la trayectoria laboral de quienes buscan empleo. En una muestra de beneficiarios del programa, se ha encontrado que un año después de haber sido colocados, éstos tienen un retorno monetario con relación a quienes no utilizaron el programa. Esto quiere decir que el programa produce retornos económicos más allá del simple hecho de colocar a los buscadores de empleo.
- Entre las razones que explican estos logros está el hecho de que este programa se focaliza en población pobre y está articulado con instituciones locales de capacitación (CEO, IST, ONG, municipios, entre otros). Se brinda asesoría ocupacional y se coloca a los buscadores de empleo. Esto significa que personas muy pobres tienen acceso a una red de instituciones que ayuda a establecer relaciones con el mercado de trabajo y a desarrollar ciertas capacidades. El hecho mismo de la colocación en un sector moderno del mercado de trabajo altera positivamente la red de lazos personales e institucionales de los buscadores de empleo, reconstruyendo en ellos elementos de empleabilidad de manera rápida y progresiva.
- La discusión realizada nos ha permitido recomendar que es necesario reforzar la presencia de los servicios públicos de empleo en las diferentes ciudades y regiones del país, con un enfoque de complementariedad con el sector privado. Es decir, se debe intervenir en aquellos segmentos del mercado en los que los operadores privados no están operando, y más bien cooperar con el sector privado en la difusión de información laboral. Este proceso deberá

- realizarse de tal modo que los servicios públicos de empleo logren articularse con instituciones locales de capacitación y las organizaciones promotoras de empleo. Por otro lado, parece importante recomendar que los servicios públicos de empleo deberán realizar notables esfuerzos por convertirse en un espacio en el que se combinen servicios de capacitación y asesoría personalizada, orientados al manejo de relaciones personales e institucionales. Asimismo, deberá fomentar el acceso a sistemas informáticos en personas que no tienen la oportunidad de utilizarlos.
3. Es necesario anotar además, que los programas de capacitación y empleo aquí estudiados son necesarios no sólo para generar ingresos; también están diseñados para el desarrollo de capacidades, autoestima y derechos desarrollando su propia iniciativa; esto refuerza la autoestima de los beneficiarios y constituye un elemento fundamental de su proceso de inserción social. La exclusión de la PEA es una exclusión social más profunda. Buscar empleo y tomar iniciativa evita la espiral de la exclusión social con todos sus efectos de aislamiento personal, conductas violentas, deterioros individuales y sociales del país.
  4. Finalmente, vale la pena mencionar que las conclusiones y recomendaciones aquí planteadas sólo tienen sentido si concurren simultáneamente una serie de elementos transversales a todos ellos.
    - En primer lugar, el estudio ratifica que todas las políticas activas de empleo analizadas aquí sólo pueden producir resultados si están insertas en un marco de crecimiento económico que amplíe el mercado de trabajo y las oportunidades de empleo de calidad. Las políticas activas de empleo ayudan a poblaciones desfavorecidas en el mercado de trabajo, y de ese modo, permiten democratizar e igualar ciertas oportunidades. Sin embargo, difícilmente podrán crear empleo si la economía no lo hace por sí misma.
    - Una condición fundamental para mejorar la empleabilidad de personas desfavorecidas lo constituye la calidad de la educación básica regular. Es decir, el límite natural de estas políticas se encuentra en la calidad de la educación regular.
      - Los servicios de capacitación resultan muy costosos si tienen que suplir o reemplazar la mala calidad de la educación regular. Cuesta más capacitar a un adulto que no tiene buenas bases de



conocimientos de lectura, escritura, razonamiento matemático, acceso a idiomas, autoestima, cultura, etc.

- El servicio de empleo pierde sus efectos si la educación básica es deficiente. La educación, desde inicial y primaria hasta la superior, define credenciales y reputación en el mercado de trabajo. Si se quiere democratizar la competencia sana en el mercado de trabajo es necesario equiparar también esas credenciales. Por ejemplo, si hay pocos colegios o universidades buenas, se genera una suerte de elitismo en el mercado de trabajo de acuerdo a la procedencia académica; los demás no tienen oportunidad de competir. Los lazos familiares entre los pobres no pueden suplir o reemplazar estas desventajas en los activos educativos para competir en el mercado. Cabe recordar que los lazos personales para encontrar trabajo sólo dan un radio de acción primario que se agota rápidamente. Pero los que tienen acceso a ciertos centros de educación básica cuentan con lazos más poderosos.
- Las políticas activas de empleo tendrán efectos diferenciados de acuerdo a los mercados de trabajo en los que se implementen. Los mercados de trabajo regionales, por ejemplo, son muy diferentes al de Lima, en la medida en que tienen particularidades, como hemos anotado líneas arriba (importancia del sector público, migraciones estacionales, no hay grandes empresas, etc). En ese sentido es probable que un paso previo a la democratización en el mercado de trabajo implique una reducción de las considerables diferencias entre los mercados de trabajo existentes en el país.

## Bibliografía

---

- AKERLOF (1984). *Gift exchange and efficiency wage theory: four views*, *American Economic Review*, may, vol. 74.
- AZARIADIS C. (1975). *Implicits contracts and unemployment equilibria*, *Journal of Economic Theory*, p. 1183-1202.
- BETCHERMAN, GORDON Y OTROS (2000). *Active Labor Markets Programs: Policy Issues for East Asia*. The World Bank. p.38.
- BURGA, C. Y M. MORENO. (2001). *¿Existe Subempleo Profesional en el Perú?*. CIES, Investigaciones Breves.
- BURGA, C. (2002). *Reevaluando Projoven mediante Propensity Score Matching*. CCIES, Mimeo.
- CARRILLO, JORGE Y CONSUELO IRANZO (2000). "Calificaciones y Competencias Laborales en América Latina", en De la Garza Enrique (coordinador) *Tratado Latinoamericano de Sociología del trabajo*, México: FCE.
- CHACALTANA, J. (2000). *El mercado laboral peruano: situación actual y perspectivas*. Lima: CEDEP.
- CHACALTANA, J. Y GARCÍA, N. (2001). *Flexibilización, capacitación y productividad laboral*. Lima : OIT.
- DADO, M. (1999). "Emploi" en *Dictionnaire de Sociologie*. París : Le Robert, Seuil.
- DAR, A. Y Z. TZANNATOS (1999), "Active Labor Markets Programs: A Review of the Evidence from Evaluations". *The World Bank*. p.71.
- DE LA GARZA, ENRIQUE (2000). "La Flexibilidad del Trabajo en América Latina" en De la Garza, Enrique de la Garza (coordinador) *Tratado Latinoamericano de Sociología del trabajo*, México: FCE.
- DEHEJIA, R. H. AND S. WAHBA (1999). "Causal Effects in Non-experimental Studies: Re-Evaluating the Evaluations of Training Programs". *Journal of the American Statistical Association*, vol. 94, pp. 1053-1062.
- DEHEJIA, R. H. AND S. WAHBA (2002). "Propensity Score Matching Methods for Non-experimental Casual Studies". *Review of Economics and Statistics*, Vol. 84, pp. 151-161.

- DOERINGER, P. Y PIRE M. (1971). *Internal labor markets and manpower analysis*, Lexington: Mass.
- FRETWELL, D. Y OTROS (1999). "Evaluating the Impact of Active Labor Programs: Results of Cross Country Studies in Europe and Central Asia" *The World Bank. Social Protection Discussion Paper No. 9915*. Jun. 1999.
- GALDO, J. (2000). "Una Metodología de Evaluación de Impacto de los Programas de Educación y/o Capacitación en el Mercado Laboral: el Caso de Projovent". En *Impacto de la Inversión Social en el Perú*, Ed. Enrique Vasquez, Lima: CIUP-IDRC.
- GORDON, R Y OTROS (1982). *Segmented Work, Diveded Work*. Cambridge: U.P.
- GRANOVETTER. M. (1974). *Getting a Job*, Chicago: UP.
- GRANOVETTER. M. (1982). "The strength of the weak ties", *American Journal of Sociology*.
- GRANOVETTER. M. (1993). "The nature of economic relationships in Swedberg" (ed.), *Exploration in economic sociology*, Russel Sage Foundation.
- HECKMAN, J.; H. ICHIMURA AND P. TODD (1997). "Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating Job Training Program". *Review of Economic Studies* 64, 605-654.
- HECKMAN, J., R. LALONDE, AND J. SMITH (1999). "The Economics and Econometrics of Active Labour Market Programs", en *Ashenfelter, O. Y D. Card . (eds)*, *The Handbook of Labor Economics*, Volume III.
- HIRANO, K., G. IMBENS, G. RIDER, AND J. HOPKINS (2000). "Efficient Estimation of Average Treatment Effects Using the Estimated Propensity Score". *NBER Technical Working Paper* 251.
- MARUANI, M. Y E. REYNAUD (1993). *Sociologie de l'emploi*. París: La Decouveret.
- MICHELL, C. (1969). "The Concept and Use of Social Networks" en *Social Networks in Urban Situations*. Manchester: University Press.
- ÑOPO, H., M. ROBLES Y J. SAAVEDRA. (2002). "Una Medición del Impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil Projovent". Lima: GRADE. Documento de Trabajo N° 36.
- OECD (1993). *Employment Outlook*.
- OECD (1997). *Employment Outlook*.

- ORTIZ DE ZEVALLOS, G. (2001). "Estados de los sistemas de monitoreo y evaluación de programas sociales públicos en el Perú". *Red de Políticas de Lucha Contra la Pobreza*. Lima: CIES, GRADE e Instituto Apoyo.
- PRIES, L. (1999). *Hacia una Sociología del empleo (tres ensayos)* México: El colegio de Puebla.
- ROSENBAUM, P., AND D. RUBIN (1983). "The central rol of the propensity score in observational studies for causal effects". *Biométrica*, 70 (1), 41-55.
- RYAN, P. Y N. GRUBB (1999), *The Roles of Evaluation for Vocacional Education and Training*. ILO p.165.
- SAAVEDRA, J. Y J. CHACALTANA (2001). "Exclusión y Oportunidad: jóvenes urbanos y su inserción en el mercado de trabajo y en el mercado de capacitación". Lima: GRADE.
- STEINER, P. (1999). *La Sociologie économique*. París: La Decouveret.
- SULMONT, D. (1986). *Educación Técnica y Superior*. Lima: PUCP.
- YAMADA, G. Y M. JARAMILLO (1998), "Información en el Mercado Laboral: Teoría y Políticas" Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. p.104.