

POLÍTICAS ACTIVAS EN EL MERCADO  
LABORAL PERUANO: EL POTENCIAL DE LA  
CAPACITACIÓN Y LOS SERVICIOS DE EMPLEO

*Juan Chacaltana*  
*Denis Sulmont*

# Índice

---

<b>1. Introducción</b>	225
<b>2. Políticas activas en el mercado laboral</b>	227
2.1. Objetivos de las políticas activas de empleo	227
2.2. Tipos de políticas activas	229
2.3. Evidencia internacional en cuanto a políticas activas	229
2.4. Políticas activas en Perú	232
<b>3. Programas de capacitación laboral</b>	233
3.1. La provisión de capacitación laboral	234
3.2. Programas específicos	241
<b>4. Los servicios de empleo</b>	257
4.1. Algunas consideraciones teóricas	257
4.2. Los servicios de empleo: características generales y tipología	260
4.3. El servicio público de empleo en Perú	264
4.4. Algunos servicios de empleo privados en Perú	266
4.5. Mecanismos de búsqueda de empleo: alguna evidencia disponible	269
4.6. Evaluación de impacto: el caso de la Red CIL-Pro Empleo	271
<b>5. Conclusiones y recomendaciones</b>	281
<b>Bibliografía</b>	289
<b>Anexos</b>	292

---

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años el problema del empleo -percibido a través del desempleo y del subempleo, de la inestabilidad laboral y en general de la dificultad de acceder a un trabajo adecuado- se ha convertido en un tema central del debate público. Políticos, gobernantes y expertos de diversas instituciones nacionales e internacionales han puesto énfasis en el diseño y la ejecución de una serie de políticas y programas específicos que intentan responder a este problema desde diferentes ángulos.

Aun cuando hay consenso sobre la necesidad de implementar políticas que promuevan el nivel y la calidad del empleo en Perú, existe poca claridad respecto a las características de esas políticas y más aún sobre cómo implementarlas. Una revisión de las opciones mencionadas con mayor frecuencia por la mayoría de los partidos políticos en las últimas elecciones, por ejemplo, permite concluir que el debate en torno a las políticas de empleo aún es incipiente en Perú y, por tanto, es necesario profundizar en su discusión y propuestas.

Las políticas específicas de empleo se pueden clasificar en dos grandes categorías. Por un lado están las denominadas “políticas activas» (*active labor market policies*), que apuntan básicamente a mejorar la empleabilidad de las personas que se encuentran en situación de desventaja para incorporarse o reincorporarse en el mercado laboral. Por otro lado están las “políticas pasivas” (*passive labor market policies*) que se proponen garantizar, en la medida de lo posible, los medios de subsistencia a quienes se encuentran temporal o durablemente excluidos del mercado laboral. Ambas políticas se insertan en una estrategia política global respecto a la oferta y demanda de

empleo; dicha estrategia involucra en especial la política económica y la política educativa a escala nacional.

Tanto las políticas llamadas activas como las pasivas suponen que existen determinadas fallas en el funcionamiento del mercado laboral y/o que éste no garantiza por sí solo el acceso equitativo de las personas a un empleo que pueda considerarse como adecuado. Siendo el empleo una fuente esencial no sólo de ingresos, sino también de autoestima y de inserción social de las personas, resulta por lo tanto indispensable la aplicación e institucionalización de aquellas políticas.

En este documento se discuten las políticas denominadas “políticas activas” de empleo, primero a escala general, y luego tomando dos casos específicos de este tipo de intervención: a) los programas de capacitación para la inserción y reinserción en el mercado laboral de personas vulnerables al desempleo; y b) los programas de asistencia a la búsqueda de empleo. En ambos casos se trata de programas dirigidos a mejorar la empleabilidad de personas en situación de desventaja respecto al mercado laboral, como jóvenes provenientes de familias de bajos ingresos, mujeres, trabajadores despedidos y desplazados como consecuencia de procesos de reestructuración sectorial y empresarial, personas con carencias educativas y personas con ciertas discapacidades.

Las políticas activas tienen todavía espacio de desarrollo en el país. El año 2002 el Estado destinó menos del 1% de su presupuesto social a políticas activas de mano de obra. Aun cuando los programas analizados – servicios de empleo y de capacitación laboral – muestran interesantes resultados, es necesario tener en cuenta que estos programas sólo tienen sentido en una economía en la que existan oportunidades que se vayan abriendo por razones de un crecimiento sostenido. En otros casos, los resultados de estos programas sólo se podrán mantener en el corto plazo. Se propone, por tanto, una estrategia general de crecimiento de estos programas, pero adecuándose a las condiciones en el tiempo y lugares en donde se implementen. También se proponen mecanismos intermedios que permitan potenciar los beneficios de los actuales fondos destinados a estas políticas. En el caso de la capacitación laboral, se propone la creación de una entidad que articule y dé mayor sostenibilidad a todas las experiencias que se desarrollan actualmente. En el caso del sistema de información es imprescindible su expansión más rápida a ciudades del interior de país, dados los elevados retornos que muestran.

El documento está organizado en cuatro capítulos además del presente. En el segundo se desarrolla una discusión general sobre los conceptos y ob-

jetivos de las políticas activas, así como la experiencia internacional al respecto. En el tercer capítulo se analiza en detalle el tema de la capacitación laboral, y en el cuarto se examina el tema de los servicios de empleo. En estos capítulos se analiza detalladamente el caso del programa Pro Joven y los Sistemas de Empleo, con énfasis en el caso de la Red CIL-Pro Empleo. Finalmente, en el capítulo quinto se presentan las conclusiones y recomendaciones del estudio.

## 2. POLÍTICAS ACTIVAS EN EL MERCADO LABORAL

Las políticas activas en el mercado laboral involucran una amplia gama de intervenciones del Estado, que apuntan a la creación directa de empleo, el apoyo a la inserción ocupacional de los desempleados y a la mejor adecuación de la oferta y demanda de trabajo (Dar A. et. al. 1999). Estas intervenciones pretenden responder a situaciones socialmente ineficientes o inaceptables, asociadas a las llamadas “fallas de mercado”.

Los promotores de estas políticas argumentan que este tipo de programas son necesarios y además útiles para reducir el desempleo y/o proteger a cierto tipo de trabajadores. Sin embargo, también hay quienes plantean que este tipo de intervenciones en realidad son improductivas porque involucran costos de oportunidad para la sociedad. En medio de este debate, lo cierto es que muchos países –entre ellos Perú– han empezado a desarrollar este tipo de programas, y por tanto es necesario discutir sus alcances y limitaciones.

### 2.1 Objetivos de las políticas activas de empleo

Las políticas activas intentan mejorar la función distributiva del mercado de trabajo (Dar A. et al. 1999). En particular, se diferencian de las denominadas políticas “pasivas” (como seguro de desempleo o transferencias, por ejemplo) en el sentido de que con este tipo de políticas se espera motivar en los beneficiarios algún tipo de reacción que les permita salir de su situación por su propia cuenta.

Desde este punto de vista, se puede decir que las políticas activas intentan mejorar la “empleabilidad” de los sectores más vulnerables en los mercados laborales, con la finalidad de contribuir a reducir la pobreza, la pérdida de autoestima y la marginación social generada por el desempleo, y promover el acceso de dichos sectores a empleos dignos y reproductivos. Entendemos por empleabilidad: la capacidad de obtener y mantener un empleo, la

esperanza objetiva que puede tener una persona en búsqueda de empleo de encontrarlo, y por extensión, un conjunto de cualidades que permiten a un individuo estar apto para conseguir y conservar un empleo adaptándose a la evolución del mismo<sup>1</sup>. La empleabilidad depende de la apreciación por un empleador de las capacidades productivas de una persona, así como de la coyuntura económica y política<sup>2</sup>.

En realidad existen grados de empleabilidad (empleabilidad diferencial) según las características de los individuos (impedimentos físicos, mentales o de comportamiento) y según las tensiones en el mercado de trabajo. Desde este punto de vista, los programas que apuntan a la empleabilidad deben tomar en cuenta, por un lado, las cualidades personales fundamentales en el desempeño laboral, tales como la autoestima y el autocontrol, la buena presentación, la puntualidad, la capacidad de comunicar y cooperar, además de las capacidades físicas y mentales. Por otro lado, también deben considerar las condiciones del mercado laboral.

En perspectiva, el enfoque de la empleabilidad, después de haberse centrado en las personas con discapacidades y los desempleados, y luego en los jóvenes en proceso de inserción, se aplica también a los asalariados enfrentados al cambio tecnológico y la reconversión productiva. El tema no es del todo nuevo, pero la aceleración del ritmo de la revolución técnica y las constantes reestructuraciones del proceso de producción han reforzado el interés por la adaptabilidad a los cambios. Algunos empleadores optan por exigir un mayor nivel de formación del personal contratado. Sin embargo, al momento de implantar nuevas tecnologías y sistemas de organización, la mayoría prefiere despedir al personal antiguo y contratar a jóvenes. La empleabilidad entendida como capacidad de adaptación a nuevos empleos y tecnologías se ha convertido en uno de los objetivos fundamentales de las políticas de gestión del empleo.

1 Sobre la noción de empleabilidad, recurrimos a Mirelle Dado (1999) «Employabilité», en Dictionnaire de Sociologie, Le Robert, Seuil, Paris.

2 La noción de *employability* aparece en Gran Bretaña y EE.UU. a principios del siglo XX, con un sentido impreciso: «capacidad o incapacidad de acceder a un empleo». La noción adquiere un sentido más preciso en el transcurso de la crisis del empleo luego del *crack* financiero de 1929, en el marco de los programas de ayuda a los desocupados... La *employability* pasa a ser un criterio de clasificación entre quienes están aptos para asumir los empleos públicos y privados de ayuda financiados por la Administración Federal, y quienes no lo eran y debían ser atendidos por las agencias locales de asistencia a los pobres.

## 2.2 Tipos de políticas activas

Las políticas activas en el mercado laboral surgen primero en los países desarrollados como un instrumento para incrementar la empleabilidad de los desempleados. Es decir, el objetivo era ayudar a la inserción laboral de los grupos más vulnerables al desempleo. Estas políticas activas de empleo se traducen en tres tipos de programas:

- Programas de creación de empleo para la oferta laboral, como programas de empleo temporal y subsidios al empleo, entre otros.
- Programas de desarrollo de capacidades relacionadas con el empleo, como capacitación y entrenamiento dirigidos a jóvenes o personas desempleadas por largos períodos de tiempo, y a trabajadores desplazados por los procesos de reconversión.
- Programas de promoción de la eficiencia en los mercados laborales, como servicios de empleo, acceso a la información y consejería en la búsqueda de empleo.

En el caso de los servicios de empleo, el objetivo es promover un encuentro eficiente entre los que buscan empleo y las vacantes disponibles. Aun cuando cada vez se hace más frecuente la existencia de proveedores privados de este tipo de servicios, es claro que la coexistencia de los servicios de empleo, público y privado, es creciente debido a la complementariedad entre ambos. El Estado, a través del servicio público, beneficia a los sectores vulnerables, se incluyen los pobres y los desempleados por largos períodos de tiempo. Éste no es el caso de las agencias privadas, que prestan sus servicios a los segmentos más favorecidos de la oferta laboral, como son los empleados y aquéllos con cierto grado de capacitación. La coordinación entre programas públicos y privados puede llevarnos a un ahorro de la economía donde se aproveche la sinergia existente.

## 2.3 Evidencia internacional en cuanto a políticas activas

El gasto en políticas activas<sup>3</sup> en el ámbito internacional ha sido considerable y creciente, especialmente en países industrializados de la OECD, que

3 Estudios para los países industrializados encuentran que el gasto en programas activos se incrementa cuando el desempleo crece, lo que es lógico pues existirá una mayor demanda por los servicios que ayuden a la inserción en el mercado laboral. Esto sin desmedro del gasto en políticas pasivas, pues se considera que ambas políticas son complementarias. OECD (1993).

destinaron más del 1% de su PBI a este tipo de programas en la década de los noventa. Los programas en los que más se invirtió fueron los de capacitación, seguidos por los servicios de empleo y los programas de empleo<sup>4</sup>. Una lección que se extrae de estas experiencias es que finalmente lo más importante en estos programas es el “efecto neto” en términos de bienestar social, y para ello deben reconocer diversas consecuencias: a) si el efecto inducido por el programa es “neto”, es decir, se habría producido de todos modos aun sin el programa; b) si el efecto inducido por el programa no está perjudicando a otros agentes de la sociedad; y finalmente c) si el efecto inducido por el programa no desplaza de sus empleos a otros trabajadores.

Sobre la base de estos criterios, en el cuadro N° 1, se muestra una síntesis realizada por el Banco Mundial basándose en la experiencia internacional existente.

Se observa que estos programas no siempre funcionan, y se requieren condiciones especiales para su éxito. En el caso de los programas de sistemas de búsqueda de empleo, éstos generalmente son efectivos en costos debido a los bajos costos relativos en los que incurren y a que además tienen impacto positivo sobre el empleo y sobre las ganancias de los participantes, especialmente en aquellos programas que incluyen entrevistas y consejería. Sin embargo, el problema en este programa sería la incapacidad de reconocer quiénes necesitan verdaderamente este servicio para maximizar el efecto neto.

Los programas orientados hacia la capacitación de los jóvenes no tienen un impacto claro. En algunos casos es significativo en empleo e ingresos pero en otros no, lo cual se debería a la imposibilidad de suplir la educación básica. Los programas de entrenamiento a los desempleados y a los desplazados tienen impacto positivo en empleo y ganancias y parecen favorecer a los segmentos con mayor nivel educativo (educación secundaria).

En América Latina, distintos organismos internacionales han apoyado políticas activas. Entre los más conocidos han sido los programas de capacitación para jóvenes pobres, que enfrentan numerosos problemas de inactividad absoluta en el mercado de trabajo, con los riesgos que ello implica<sup>5</sup>.

4 Los resultados de este tipo de esfuerzos han sido sistematizados recientemente en diversos estudios (OECD, 1997, Dar A. et al. 1999).

5 Según Saavedra y Chacaltana (2001), los programas más difundidos han sido los programas de capacitación y empleo para jóvenes desempleados. Dentro de éstos, la mayoría adopta el sistema dual, de alternancia o de escuela productiva. En el caso del sistema dual, éste se caracteriza por combinar simultáneamente las actividades de formación con la práctica en el centro productivo. Por su parte, el sistema de alternancia promueve la incorporación a la empresa después de terminada la formación, aunque el trabajador debe volver periódica-

Cuadro N° 1  
Resultados de la Evaluación de Políticas Activas  
en Países de la OECD

Programa	Ayuda a:	Comentario
1. Asistencia en la búsqueda de empleo / Servicio de empleo (19 evaluaciones).	Desempleados adultos, generalmente cuando las condiciones económicas mejoran. Las mujeres se benefician más.	Es más efectivo en costos que otras intervenciones. Dificultad en conocer quiénes necesitan ayuda para minimizar de <i>adweight loss</i> .
2. Entrenamiento para desempleados en largos períodos de tiempo.	Mujeres y otros grupos en desventaja.	No es más efectivo que el programa de asistencia en búsqueda de empleo, en las probabilidades de inserción y ganancia después de la intervención. Son de dos a cuatro veces más costosos.
3. Reentrenamiento en caso de despidos masivos.	Pequeño impacto positivo, principalmente cuando la economía está mejorando.	No es más efectivo que el programa de asistencia en búsqueda de empleo y es significativamente más caro. La tasa de retorno es usualmente negativa.
4. Entrenamiento para jóvenes.	Jóvenes desfavorecidos con baja empleabilidad.	Los prospectos de empleo o ganancias no mejoran como resultado del entrenamiento. Tomando en cuenta los costos la tasa de retorno es negativa.
5. Programas de empleo.	Grupos en desventaja (trabajadores mayores, desempleados crónicos)	Es una medida temporal. No permiten salir del desempleo de manera permanente.
6. Desarrollo de microempresa.	Desempleados con iniciativas.	No es claro su efecto neto. Usualmente tiene más éxito cuando se focaliza en ciertos grupos vulnerables (mujeres, trabajadores mayores).
7. Subsidios salariales.	Desempleados crónicos.	Suelen tener resultados negativos en salarios y empleo comparados con grupos de control.

Fuente: Dar et. al. 1999.

También se han diseñado programas de asistencia a mujeres (básicamente en situación de pobreza) a través del financiamiento de cursos de formación para un oficio de semicalificación.

mente a participar en programas de perfeccionamiento profesional. A su vez, las actividades formativas del sistema de escuelas productivas se desarrollan durante el proceso de producción realizado en un centro de formación con objetivos de capacitación para el trabajo.

## 2.4 Políticas activas en Perú

En menor medida, en Perú también se han implementado políticas activas, especialmente en la última década. Las inversiones más importantes fueron hechas el año 2002 por los Programas de Empleo Social Productivo, urbano y rural, denominados “A Trabajar”, los cuales han requerido alrededor de 270 millones de soles para el año 2002<sup>6</sup>. En segundo lugar, existen los programas de apoyo a la micro y pequeña empresa que, según cifras del Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), cuenta anualmente con un presupuesto de 220 millones de soles<sup>7</sup>. Finalmente, también existen programas de capacitación laboral, especialmente de jóvenes y en servicio de empleo, ambos ejecutados por el MTPE. El Programa de Capacitación Laboral Juvenil (Pro Joven) recibe actualmente del Estado unos 20 millones de soles anuales, y el Servicio Público de Empleo (Red Cil Pro Empleo) una cantidad similar.

Los servicios de empleo y los programas de microempresa son actividades relativamente nuevas en el Ministerio de Trabajo. Los programas de empleo se vuelven a ejecutar durante el año 2002 después de casi 15 años, dado que la anterior experiencia –el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal, PAIT– no tuvo buenos resultados. Los programas de microempresa también son relativamente nuevos y fueron trasladados del Ministerio de Industria al Ministerio de Trabajo en 2002, en el marco de la nueva Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo, por la que se transforma el antiguo Vice Ministerio de Promoción Social en el nuevo Vice Ministerio de Promoción del Empleo y las Pyme.

Los servicios de empleo o colocaciones y los de capacitación laboral o formación profesional son actividades de más larga duración en el Ministerio de Trabajo. El servicio de colocaciones se fundó en los años 70's. Con el transcurso del tiempo, este servicio vio reducida su calidad de manera que a mediados de la década de los noventa se realizó un proceso de modernización de este servicio con el apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude).

Por su parte, el tema de la formación profesional ha sido siempre una preocupación permanente, tanto del Ministerio de Trabajo como del de

6 Este gasto en programas es de carácter temporal, pero se espera que estos programas tengan una vigencia de dos años. Con este monto se han generado unos 41 mil puestos de trabajo anuales equivalentes.

7 Este monto es ejecutado por más de 20 dependencias del Estado, y la mayor parte es para actividades crediticias.

Educación. En el Ministerio de Trabajo existe una Dirección Nacional de Formación Profesional, mientras que en el de Educación este tema es competencia de la Dirección Nacional de Educación Secundaria y Superior (Diness). Probablemente debido a esta dualidad, el mercado de capacitación laboral en Perú se encuentra entre uno de los más complejos, desordenados y de más baja calidad. En vista de esta situación, a mediados de los noventa el MTPE intentó promover de manera más decidida el tema de la capacitación laboral en el país, y con el apoyo de organismos internacionales (como la OIT y el BID) adaptó un programa de capacitación laboral para jóvenes de escasos recursos que había sido ensayado en otros países de la región, como Chile o Argentina.

Estos programas, a pesar de su trayectoria e importancia, aún no se han desarrollado como políticas nacionales masivas. Se mantienen al nivel de proyectos piloto, lo cual pone en duda caracterizarlos, siquiera, como “políticas” de empleo. En todo caso, dada su relevancia conceptual, es interesante pasar revista a sus principales características y resultados acumulados hasta la fecha con la finalidad de extraer algunas lecciones valederas para el futuro.

## 3. PROGRAMAS DE CAPACITACION LABORAL

La capacitación laboral constituye una fórmula educativa, extra escolar, diferenciada de la educación regular, mediante la cual los individuos tienen la posibilidad de adquirir determinadas habilidades, conocimientos, destrezas y competencias laborales o empresariales. Mientras la educación regular ofrece una formación básica general dirigida a personas que aún no se encuentran en la condición de económicamente activas, la capacitación laboral imparte un entrenamiento a jóvenes y adultos que ya forman parte de la fuerza laboral.

La educación regular y la capacitación laboral son promovidas generalmente por las instituciones que las imparten. En la mayoría de los países, la primera es administrada por los Ministerios de Educación, mientras que la segunda por el Ministerio de Trabajo y otras entidades públicas y privadas. Existen diversas modalidades de capacitación laboral. Se puede distinguir entre programas de capacitación individual y capacitación a las empresas. Entre la capacitación que se orienta a las personas se puede hablar hasta de cuatro tipos de capacitación: formación pre-empleo, actualización (*upgrade*), reentrenamiento y formación remedial. En el caso de la formación o capacitación dirigida a empresas, ésta puede también tomar la forma

de asesoría o asistencia técnica, incluso a través de mecanismos directos (en el lugar de trabajo).

La idea básica de utilizar a la capacitación laboral como instrumento de política activa de empleo es que promueve la iniciativa de las personas beneficiarias para insertarse en el mercado de trabajo. Es decir, la capacitación no proporciona directamente un empleo a las personas beneficiarias; ofrece un instrumento para que ellas lo resuelvan.

A continuación describimos las principales iniciativas de capacitación laboral existentes en Perú. Éstas se han generado principalmente durante los últimos años debido a recurrentes deficiencias observadas en el sistema educativo formal y en el mercado de capacitación, que han sido registradas en diversos estudios<sup>8</sup>.

### 3.1 La provisión de capacitación laboral

La preocupación sobre el tema de la formación laboral de los trabajadores y la mano de obra en general data de bastante tiempo atrás. Los primeros intentos de generar mecanismos de formación laboral se remontan a la época de la colonia, aunque esfuerzos más estructurados se empiezan a observar a mediados del siglo XX cuando se creó la Secundaria Técnica como alternativa a la Secundaria Común. En adelante, las sucesivas reformas educativas y Leyes Generales de Educación (1957, 1981 y 1999) intentaron consolidar un sistema de educación que incorporara la formación laboral técnica de la mano de obra<sup>9</sup>.

#### 3.1.1. La oferta

En la actualidad existen diversas modalidades de capacitación:

- El Sistema Educativo Básico

La Reforma Educativa de 1957 abrió la posibilidad de que el Sistema Educativo formal pudiera ser un proveedor de formación laboral técnica para la población, al crearse los Colegios Secundarios de Especialización Técnica en cuatro subramas: agropecuaria, industrial, comercial y de labores para el hogar. La Ley General de Educación de 1972 trató de

8 Véase Sulmont, (1986) y Saavedra y Chacaltana (2001),

9 Para una descripción detallada de la evolución histórica, véase Sulmont (1986),

ampliar la contribución del sistema educativo nacional a la capacitación laboral al crear la Educación Básica Laboral. Esta modalidad, que sustituyó a la Secundaria Técnica, estaba orientada a adolescentes y adultos que no alcanzaron a completar la escolaridad básica, combinando la educación general con la calificación en áreas ocupacionales específicas. La Ley General de Educación de 1982, actualmente vigente, eliminó la Educación Básica Laboral y generó un sistema de educación secundaria con dos variantes: “científica humanista” y la “técnica diversificada”. Dicha variante técnica diversificada pretende ofrecer competencias específicas para acceder a un puesto de trabajo, sin excluir la formación general ni la perspectiva de ingreso a estudios superiores. Sin embargo, al no otorgar certificación técnica a los estudiantes que optan por este tipo de educación, la cobertura de la misma resulta limitada.

En 1999 se inició una nueva reforma que apuntaba a reducir la duración de la educación secundaria, introduciendo un sistema de Bachillerato no obligatorio de 2 años de duración<sup>10</sup>. El Ministerio de Educación promovió esta propuesta, pero después de una etapa de experimentación ha sido desechada.

- Red de entidades de formación laboral y post secundaria

En 1956 se crearon los denominados Centros de Formación Profesional (Cenfor) en el ámbito del Ministerio de Trabajo. Años más tarde, la Ley General de Educación de 1972 creó las denominadas Escuelas Superiores de Educación Profesional (ESEP), las cuales formaban “bachilleres profesionales” sin tener que pasar por la universidad. Este nivel educativo era obligatorio para todos los estudiantes, incluso para quienes realizarían posteriormente estudios universitarios.

La Ley General de Educación de 1982 elimina las ESEP y en su lugar crea los Institutos de Educación Superior (IES), que comprenden Institutos Superiores Tecnológicos (IST), Institutos Superiores Pedagógicos y otras Escuelas Superiores para individuos que hubieran culminado la educación secundaria. De este modo se abren dos vías paralelas de capacitación profesional post secundaria: las universidades por un lado y por otro los IST, ISP y Escuelas Superiores. Esta ley también regula la Educación

10 Nótese que este sistema es bastante parecido al propuesto en la Ley de 1972 en el cual existía un ciclo intermedio a través de las ESEP. La diferencia es que el bachillerato no es obligatorio.

Ocupacional, dirigida a individuos que no han terminado la educación secundaria y no tienen acceso a la educación superior. Dicha educación ocupacional se imparte principalmente a través de los Centros de Educación Ocupacional (CEO) (y también a través de los Servicios Nacionales de Capacitación Sectorial y de las propias empresas).

- Capacitación laboral en las empresas

Las empresas constituyen la principal fuente de formación laboral de trabajadores. Se ha calculado que dos tercios de la capacitación laboral que reciben los trabajadores se ofrece en las empresas. La capacitación proporcionada por las empresas se efectúa a través de cursos estructurados (capacitación formal) o también a través de los superiores o compañeros en el mismo trabajo (capacitación informal). Se ha podido comprobar que las empresas que capacitan a sus trabajadores generan niveles de valor agregado por trabajador superiores en 25% a las que no lo hacen (Chacaltana y García, 2001) y que los trabajadores que se capacitan en empresas tienen los más elevados retornos a la capacitación (Saavedra y Chacaltana, 2001).

Existe una preocupación por incentivar la capacitación en las propias empresas. La legislación ha establecido varias modalidades de contratación que buscan promover la capacitación en las empresas. En 1956 se establecen las denominadas unidades de instrucción, modalidad bajo la cual la empresa podía contratar trabajadores con fines de formación. Este mismo sistema es el que sustentó la creación de las prácticas pre profesionales creadas en 1974, y los contratos de aprendizaje creados en 1988. En la década de los noventa se da un gran impulso a mecanismos de incentivos a la capacitación de trabajadores en las empresas (ver Cuadro N° 2). El sistema de prácticas pre profesionales, originalmente orientado sólo a estudiantes de educación superior, es ampliado para incluir también a egresados. Asimismo, se crean los Convenios de Formación Laboral Juvenil (CFLJ) orientados a jóvenes que terminaron la educación secundaria y que deciden insertarse directamente en el mercado laboral. Estas modalidades de capacitación dan lugar a beneficios tributarios como la exoneración de impuesto a la renta y a la reinversión de utilidades<sup>11</sup>.

11 La reglamentación para conocer los rubros que recibirán la tasa preferencial, no ha sido promulgada aún. Las normas tienen efecto para el ejercicio 2001. El 5% del total de jóvenes que se capacitan o se han capacitado lo han hecho en este tipo de instituciones.

## Cuadro N° 2 Incentivos legales a la capacitación laboral

En el caso peruano existen modalidades contractuales que incentivan la capacitación de los trabajadores a cambio de la reducción de los costos no salariales asociados a los mismos. En la actualidad están vigentes tres tipos de contratos de capacitación orientados fundamentalmente a jóvenes:

- Prácticas pre-profesionales. Tienen por objeto brindar capacitación técnica y profesional a estudiantes y egresados de Universidades e Institutos Superiores. No existe límite de edad para participar en estos programas. Lo que se busca es complementar los conocimientos teóricos impartidos en el centro de estudios con la práctica en la empresa. La duración de las prácticas es variable. En el caso de los egresados, tendrán una duración no mayor que la exigida por el centro de estudios como requisito para obtener el grado profesional. En el caso de los estudiantes, esta duración no podrá ser mayor a 36 meses. Por su parte, la empresa debe designar un tutor o supervisor que asegure el desarrollo y cumplimiento de la capacitación y otorgar al practicante una subvención económica no menor a la remuneración mínima cuando las actividades se realicen en el horario habitual de la empresa. Asimismo, la empresa debe contratar un seguro que cubra los riesgos de enfermedad y accidentes o en su lugar asumir el costo de estas contingencias. Las prácticas no originan vínculo laboral, y no existe un tope máximo para la contratación de practicantes en las empresas.
- Convenios de Formación Laboral Juvenil (CFLJ). Tienen como finalidad proporcionar conocimientos teóricos y prácticos en el trabajo a jóvenes entre 16 y 25 años de edad que no han culminado sus estudios escolares o que, habiéndolo hecho, no siguen estudios técnicos o superiores, o que haciéndolo no los han concluido. Un tema recurrente es hasta qué punto se debe utilizar esta modalidad. Por ello ha habido diversas iniciativas para primero ampliar y, más recientemente, reducir el periodo que un joven puede estar en CFLJ y cuántos trabajadores de la empresa deben estar en esta modalidad. El convenio no genera beneficios sociales pues no es un contrato laboral aunque cubre contra riesgos de enfermedad y accidentes. El empleador asume la responsabilidad de transmitir al joven una formación laboral "sistemática e integral" en la ocupación materia del convenio y pagar al joven una subvención mensual no menor a un salario mínimo vital en caso de cumplir el horario habitual de la empresa, o en su defecto, proporcional al horario asignado.
- Los contratos de aprendizaje. Tienen por finalidad capacitar a jóvenes en determinados oficios técnicos. El aprendiz se obliga a prestar servicios en una empresa por un tiempo determinado a cambio de que ésta le proporcione los medios para adquirir formación sistemática e integral sobre la ocupación para cuyo desempeño ha sido contratado. El empleador deberá además abonarle una asignación mensual que no debe ser inferior a la remuneración mínima vital. Para poder celebrar un contrato de aprendizaje, el individuo debe haber concluido por lo menos los estudios primarios y tener entre 14 y 24 años de edad. Esta modalidad no genera relación laboral alguna, y el aprendiz no tiene derechos laborales a excepción de su afiliación a la seguridad social. En el caso de la rama industrial, el proceso de aprendizaje debe realizarse a través del SENATI.

Fuente: Elaboración propia

- Los servicios nacionales de capacitación financiados por sectores de empresa

Los servicios nacionales de capacitación son entidades auspiciadas y financiadas por los propios empleadores de sectores económicos determinados, con la finalidad de asegurar la preparación técnica de la mano de obra requerida en especialidades no cubiertas ni por el sistema educativo regular ni por las modalidades de formación directa en las empresas. Dichos servicios se justifican en la medida en que muchas empresas no pueden internalizar los beneficios de la capacitación directa debido en particular a la movilidad del empleo y la corta permanencia del trabajador, como es el caso en el sector de la construcción. En respuesta a esta dificultad, y ante las carencias del sistema educativo regular en el campo de la capacitación técnica, diferentes sectores de empleadores optaron por propiciar la creación de dichos servicios nacionales de capacitación técnica financiados por ellos mismos.

Recogiendo experiencias de otros países como Brasil y Colombia se constituyó en 1961 el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (Senati), con el fin de capacitar y perfeccionar a la mano de obra para la industria manufacturera. Esta institución es financiada con el aporte de los empresarios a través de una contribución sobre la planilla. El diseño de la relación asegura que la formación del personal realmente corresponda a las demandas de las empresas. En la década de los setenta tomaron iniciativas similares los sectores turismo, construcción y telecomunicaciones. Estos servicios de capacitación han logrado un elevado prestigio; los cursos que ofrecen son muy solicitados por jóvenes de todos los estratos sociales<sup>12</sup>. No obstante, como veremos más adelante, su cobertura es limitada.

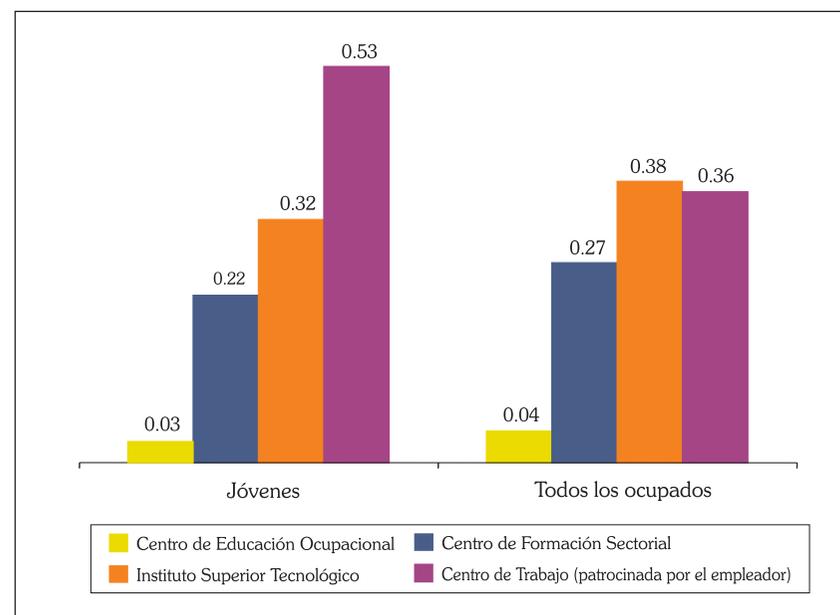
### 3.1.2. Algunos rasgos del sistema de provisión de capacitación

Los resultados producidos por las diferentes modalidades de capacitación laboral señaladas son bastante heterogéneos. Aunque no existe mucha evidencia con relación a los resultados con respecto de todos los objetivos buscados por estos programas, se han hecho públicos recientemente algunos datos. Por ejemplo, en Saavedra y Chacaltana (2001) se han estimado los retornos a la capacitación, de acuerdo a cierto tipo de proveedores.

12 El 5% del total de jóvenes que se capacitan o se han capacitado lo han hecho en este tipo de instituciones (Chacaltana y Saavedra, 2001).

En el gráfico N° 1 se observa que, entre los jóvenes, los mayores retornos a la capacitación se obtienen de la formación que brindan las empresas<sup>13</sup>. Los Institutos Superiores Tecnológicos y Centros de Formación Sectorial tienen retornos razonables, en tanto que los CEO tienen retornos poco significativos<sup>14</sup>. En el caso de los colegios con variante técnica, los retornos son negativos. En el caso de los adultos, la formación en la empresa tiene retornos similares a los de IST.

Gráfico N° 1  
Retornos a la capacitación obtenidos según tipo de proveedor



Fuente: Elaboración propia basada en Saavedra y Chacaltana (2001)

13 Los retornos a la capacitación indican, gruesamente, la ganancia observable en términos de ingresos por haber obtenido capacitación en alguna de las modalidades mencionadas. Se ha calculado a partir de encuestas de hogares y expresa el retorno total de participar en cada opción. Lamentablemente sólo se cuenta con información de participación en cursos de capacitación y no sobre duración, costo ni fuente de financiamiento.

14 En el caso de los CFS y los IST, si bien estos imparten carreras técnicas que conducen a una certificación profesional, una parte importante de su oferta lo constituyen cursos cortos que son más flexibles a las disponibilidades de tiempo y recursos económicos de los jóvenes que conducen a una certificación no profesional.

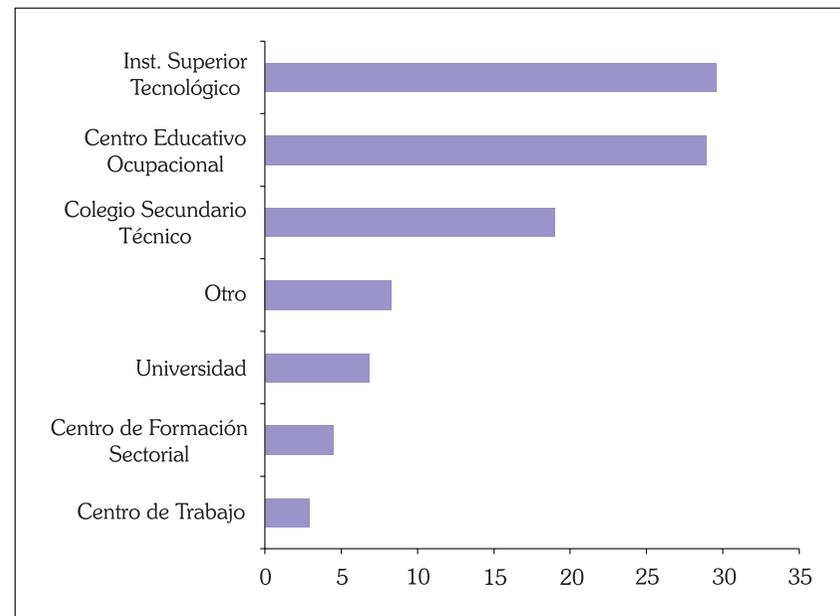
¿Por qué la formación en las empresas exhibe los mayores retornos a la capacitación? En realidad, este tema ha sido escasamente estudiado, pero uno de los factores en que existe menos discusión es que la formación provista por las empresas es pertinente, es decir, ha sido pensada de acuerdo a las necesidades de las empresas mismas. Ése precisamente es uno de los mayores problemas del sistema de provisión de capacitación laboral en Perú. La capacitación que se provee ha sido pensada desde la oferta –lo que saben enseñar los profesores– más que desde la demanda –lo que necesitan las empresas–. A esto han contribuido diversos factores: desde políticas de contexto que han desalentado la inversión en el sector educativo hasta mecanismos muy lentos de actualización de currículos. Esta lentitud ha determinado que el sistema de formación técnica se desfase de las necesidades del mercado, el cual cambia a una velocidad impresionante, especialmente en el contexto globalizado y de innovación tecnológica permanente.

Lamentablemente, en la actualidad, muy pocos jóvenes se capacitan en empresas, lo cual puede estar asociado a los bajos incentivos existentes en ellas para formar personal (véase Chacaltana y García, 2001). La mayor parte de los jóvenes que se capacita lo hace en IST, y en segundo lugar en Centros Educativos Ocupacionales y en la Secundaria con variante técnica (véase gráfico N° 2).

Ahora bien, es necesario tener cautela en generalizar los resultados comentados, especialmente para el caso de IST y CEO. La razón es que en este tipo de entidades existe una elevada dispersión en términos de infraestructura, currículos, vinculación con el sector productivo, etc., variables todas ellas que influyen en la calidad de sus servicios formativos. Un estudio realizado en 1996 por el Ministerio de Trabajo (MTPS, 1996) mostró que lamentablemente lo que abundan son entidades de baja calidad y existen muy pocas de elevada calidad. Lo peor de todo es que los jóvenes de más bajos recursos terminan accediendo sólo a la oferta de baja calidad, con lo cual sus inversiones generan poco retorno económico y social, lo cual constituye uno de los círculos viciosos más notables de nuestra economía. Dado que existen pocos recursos disponibles en los hogares, éstos tienden a invertirlos en entidades de baja calidad, que tienen bajos retornos. Esto finalmente determina que sigan siendo de bajos recursos.

A este problema de calidad contribuye también el hecho de que desde el punto de vista del consumidor, la capacitación es un “bien experiencia”, es decir, un bien cuya calidad sólo se conoce después de haberlo consumido. Esto da lugar a la posibilidad de “fraude” en el mercado de capacitación ante la ausencia de información similar para todos los agentes o interesados.

Gráfico N° 2  
Jóvenes: ¿Dónde recibió capacitación laboral? (%)



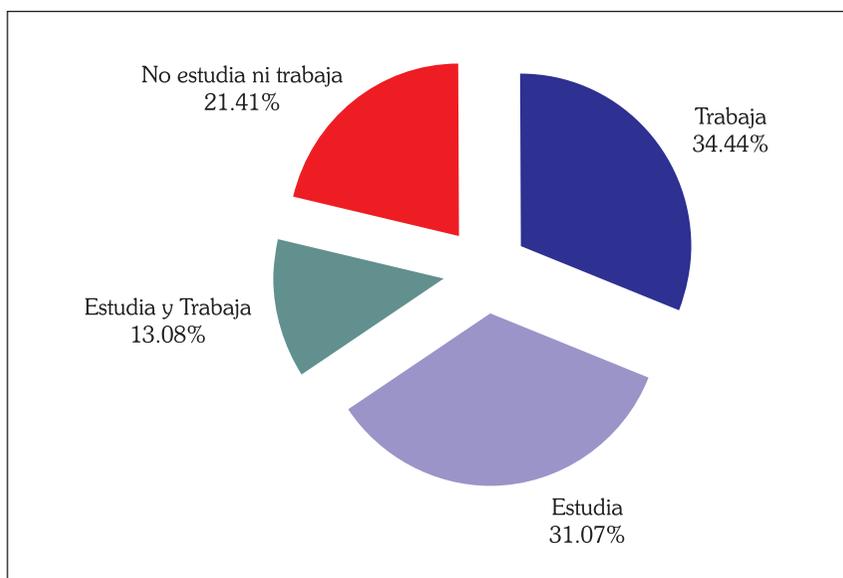
Fuente: ENAHO 2000. Elaboración propia.

### 3.2 Programas específicos

Las dificultades y problemas asociados al sistema de provisión de capacitación determinan que muchos jóvenes queden excluidos del sistema de capacitación. Aunque resulta difícil estimar cuántos jóvenes quedan excluidos del sistema de formación –debido a los problemas mencionados– se puede afirmar que la cantidad de jóvenes que no estudia ni trabaja representa un indicador global de lo poco atractivo y accesible que es actualmente el sistema educativo y de formación técnica. Esta cifra actualmente asciende a 806 mil jóvenes en el ámbito urbano del país, de los cuales cerca de la mitad son jóvenes de hogares pobres.

Dada la cantidad de entidades que ofrecen capacitación de baja calidad, en ciertos casos los resultados que se obtienen son muy bajos. Es necesario recordar que los resultados de inversión en capacitación dependerán

Grafico N° 3  
Lima Metropolitana: Composición de la población  
de acuerdo a combinaciones estudio/trabajo



Fuente: Elaboración propia ENAHO 2000

fundamentalmente de las condiciones en que se encuentran el mercado de trabajo y el mercado de bienes.

### 3.2.1 Una visión panorámica de los programas existentes

Ante esta realidad, han surgido iniciativas novedosas orientadas a explorar formas para resolver este tipo de dificultades y, en general, a romper el círculo vicioso antes mencionado.

- **Pro Joven.** El objetivo de este programa auspiciado por el Ministerio de Trabajo es facilitar la inserción laboral de jóvenes de escasos recursos económicos, brindándoles capacitación y experiencia laboral. Incorpora en su diseño la participación de entidades de capacitación gubernamentales, propiciando su relación con el sector empresarial. El programa se dirige a jóvenes en edades comprendidas entre los 16 y 25 años,

que cumplen con las siguientes características: pertenecer a hogares pobres, tener educación secundaria completa como máximo, encontrarse en situación ocupacional de desempleo, subempleo o inactividad forzosa. Pro Joven ofrece un programa de capacitación de 6 meses que incluye 3 meses de capacitación en oficios de calificación obrera y 3 meses de prácticas en empresas para aplicar lo aprendido en clases. El financiamiento de las prácticas no lo hace el programa sino que, a través de un acuerdo previo con las empresas, corre por cuenta del empresario. Los jóvenes que participan en el programa reciben seguros de asistencia médica, materiales de estudio y movilidad.

- **Profece (Programa Femenino de Consolidación del Empleo).** Constituye una especie de bolsa de trabajo grupal que articula la oferta laboral de grupos de mujeres con la demanda laboral de las empresas. Beneficia a grupos de 5 ó más personas principalmente entre 26 y 49 años de edad, que comparten una habilidad determinada. La mayoría de sus integrantes deben ser mujeres. Este programa establece una relación contractual de Grupos Organizados de Oferta Laboral (GOOL) –que son grupos de mujeres que producen algo o que brindan un servicio determinado– con empresas privadas. Estos grupos pueden ser presentados ante el Programa Femenino de Consolidación del Empleo (Profece) por ONG, CEO, parroquias, municipalidades, oficinas de asuntos sociales o promoción empresarial, centros de salud, presidentes de asociaciones de padres de familia de los colegios (Apafa), directores de colegios, Programa Nacional de Ayuda Alimentaria (Pronaa), Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes), entre otras entidades.
- **Programa de Capacitación Laboral (Caplab).** Es un programa de Cosude que tiene como contrapartes nacionales al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y al Ministerio de Educación. Consiste en fortalecer los currículos y la calidad de infraestructura de un conjunto determinado de CEO, proporcionándoles ayuda profesional, equipamiento y formación de docentes. La novedad es que cada CEO cuenta con una oficina de colocación (denominada Centro CIL) conectada a la Red CIL Pro Empleo del Ministerio de Trabajo. De esta manera, las decisiones de capacitación de los jóvenes cuentan con información sobre las oportunidades de empleo en la comunidad y en el mercado de trabajo en general. Sobre la base de un sistema de asesoría eligen los cursos que prefieren, y finalmente son ayudados por las mismas bolsas a conseguir empleo.

- Programa de Ajuste Social Estructural (PASE). Este programa de capacitación de jóvenes es ejecutado por el Ministerio de Educación con auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Propone un nuevo currículo de capacitación técnica que responda a las necesidades de las empresas locales.
- Proyecto de formación de maestros en educación bilingüe intercultural (Forte Pe). Programa implementado en el Ministerio de Educación, es auspiciado por la Cooperación Española; tiene por finalidad la actualización de docentes de entidades de formación post secundaria y de capacitación laboral.
- Fondo Nacional de Capacitación Laboral y de Promoción del Empleo (Fondoempleo). Es un mecanismo de segundo piso que promueve iniciativas de capacitación a través de concursos públicos. Los programas más importantes generados con este fondo han sido:
  - Bonos para la capacitación laboral y empresarial en pequeñas y micro empresas (Bonopyme), que intenta mejorar competencias y brindar una capacitación técnica para mejorar la capacidad de competir que tienen las Pyme en el mercado, promover la inserción de jóvenes en las Pyme a través de pasantías y mejorar la capacidad competitiva de las propias Pyme.
  - Capacitación para la inserción laboral y el autoempleo (Surempleo, de Cáritas), cuyo propósito es que la población de bajos ingresos del corredor económico del sur andino se capacite para mejorar su inserción laboral y sus condiciones de autoempleo.
  - Jóvenes emprendedores del Centro de Desarrollo Internacional (CID) que busca elevar la tasa de permanencia en el mercado y la capacidad de crear puestos de trabajo de microempresas creadas por jóvenes.
  - Programa de capacitación de CARE PERU, que se propone desarrollar habilidades empresariales en los jóvenes de escasos recursos que les permitan crear y administrar sus propios negocios a través de una metodología adecuada a su realidad socio-económica y cultural.
  - Proyecto Circuito Turístico Nor Oriental, que pretende formar trabajadores turísticos sobre la base de un sistema de competencias laborales estandarizadas previamente en función a un estudio del Cenfutur, entidad que ha ganado un premio de calidad en formación de recursos humanos

La experiencia de todos estos programas muestra que es posible adecuar la formación de jóvenes y trabajadores a las necesidades del mercado, y

convertir a jóvenes pobres en trabajadores calificados, con lo cual la rentabilidad social de inversiones en esta dirección es muy provechosa. Dichas experiencias buscan extraer lecciones valiosas para el futuro. Entre ellas, podemos mencionar las siguientes:

- El contenido de la capacitación. La capacitación es una inversión intangible. Por esta razón es difícil darse cuenta, a priori, de sus efectos concretos sobre la calidad de las diferentes propuestas. Un fenómeno usualmente observado en diversos programas de capacitación es que se habla de capacitación en una dimensión separada de los contenidos. Por ejemplo, los programas suelen mostrar como resultados el número de cursos brindados, el número de personas capacitadas, etc. Asimismo, la mayor parte de supervisiones realizadas a estos programas se concentra en este tipo de indicadores, sin tomar en consideración que es el contenido de la capacitación lo que produce resultados empíricamente verificables. En ese sentido, es altamente prioritario incorporar mecanismos de supervisión y monitoreo de contenidos en los programas. Éstos pueden ser mecanismos directos, como por ejemplo la revisión del currículo por expertos en el caso de Pro Joven, o también indirectos
- La duración de la capacitación. Las personas de bajos recursos tienen múltiples restricciones para invertir en capacitación. Una de ellas es la restricción de tiempo. Tienen la necesidad de trabajar a temprana edad para contribuir al presupuesto familiar. Por otro lado, tienen desconfianza respecto a los beneficios de la capacitación a la que podrían acceder. En este contexto, muchos programas han articulado planes de capacitación de corta duración para adecuarse a esas necesidades. La pregunta de fondo es ¿qué tipo de conocimientos, destrezas o habilidades se transfieren a través de estos cursos de corta duración? ¿Son suficientes las horas que se dedican a estos cursos? ¿Cómo con cursos tan cortos se pretenden resolver problemas de largo plazo, como la baja productividad y la empleabilidad? ¿Cómo las estrategias de corta duración en realidad están resolviendo este tipo de problemas de nivel conceptual? A nuestro juicio, es necesario que los programas definan claramente cuál es la duración mínima de un curso o servicio de capacitación que tenga probabilidad de generar resultados.
- Relación con las empresas (pertinencia). Un riesgo frecuente en los programas de capacitación es asumir un enfoque estrictamente basado en la oferta (los alumnos o docentes), sin considerar las necesidades y características de la demanda (el mercado de trabajo). Afortunadamente los nuevos programas de capacitación incorporan explícitamente procedi-

mientos que aseguran que los capacitados se incorporen al mercado de trabajo una vez culminado el proceso formativo. Las estrategias utilizadas para estos casos son diversas. Van desde la confección de currículos con la participación de empresarios de la zona de influencia de los proyectos (por ejemplo Caplab) hasta el compromiso formal de empresas para que contraten a los egresados una vez terminada la capacitación (por ejemplo Pro Joven), pasando por estrategias como pasantías, becas, apoyo a la constitución de empresas, etc. Sin embargo, este creciente interés en la demanda de las empresas en la formación de los individuos no está libre de inconvenientes que se suelen observar en la práctica. En algunos programas se ha observado una tendencia a privilegiar la relación con las empresas de una manera desproporcionada, incluso a costa del objetivo fundamental de la capacitación: la persona. Por ejemplo, para atender un pedido urgente de alguna empresa se suele proporcionar alguna calificación muy específica que sólo sirve en ese contexto. Ello genera empleo inmediato pero no empleabilidad.

- **Focalización.** La mayor parte de los programas revisados se orienta explícitamente hacia la población más pobre, con el objetivo mejorar su posición social. Esta focalización enfrenta numerosas restricciones. Por un lado, los pobres cuentan con una menor base de capital humano del cual partir. Por otro lado, resulta más difícil capacitar a personas pobres por deficiencias básicas; por ejemplo, en Pro Joven se han encontrado jóvenes pobres que asisten a los cursos con niveles de hemoglobina inferiores a 9<sup>15</sup>. Ciertos empresarios muestran predisposición a no incorporar laboralmente a personas de los segmentos más pobres. Frente a estas restricciones, varios programas adoptan un conjunto de medidas para mejorar las condiciones en la capacitación de los pobres (asignación de pasajes, refrigerios, estipendios especiales, etc). Los resultados han mostrado que estas inversiones son altamente útiles. Constituyen uno de los mayores aportes de este tipo de programas a la lucha contra la pobreza.
- **Evaluación.** Como se ha apreciado, los resultados de la capacitación laboral no son directamente observables. A excepción del Pro Joven del Ministerio de Trabajo, hasta hace poco prácticamente ningún programa

contaba con algún método de evaluar sistemáticamente este tipo de proyectos en Perú. Poco a poco el Fondoempleo ha ido difundiendo la idea de que este tipo de prácticas es necesario. El esquema de Fondoempleo es doble. Por un lado monitorea y por otro evalúa. Esto lo hace subcontratando firmas privadas especializadas en estas tareas. El monitoreo consiste en la verificación de que los proyectos se implementen de acuerdo a lo previsto, y establecer si estas intervenciones están generando los procesos planeados. El sistema de evaluación consiste en tratar de comparar los resultados obtenidos entre dos períodos (antes y después del proyecto). Esto se realiza utilizando grupos de control para asegurar que los resultados encontrados realmente constituyan efectos atribuibles a los programas. En el caso de Fondoempleo, las firmas contratadas por el programa han utilizado metodologías diferentes entre sí, razón por la cual dicho programa está actualmente tratando de generar una metodología más estandarizada.

### **3.2.2. El impacto de los programas de capacitación: el caso del Pro Joven**

Dado que las inversiones en capacitación son intangibles, es altamente necesario desarrollar mecanismos de verificación de sus resultados. La evaluación de impacto o resultados no es una práctica frecuente en Perú (Ortiz de Zevallos, et. al., 2001). Uno de los escasos programas sociales que ha iniciado estudios serios en esta dirección es el Programa Pro Joven del Ministerio de Trabajo. Recientemente se han desarrollado algunas evaluaciones parciales al respecto<sup>16</sup>. En esta sección analizamos en detalle este aspecto.

#### **a. Un breve itinerario**

Pro Joven es un programa de capacitación laboral dirigido a jóvenes de bajos recursos a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción Social que tiene como objetivo fundamental incrementar la productividad y la empleabilidad de jóvenes pobres a través de cursos cortos –de tres meses aproximadamente– que incluyen prácticas laborales remuneradas en alguna empresa, la cual debe ser contactada por la entidad capacitadora.

El Pro Joven funciona desde 1996 y su metodología de trabajo se basa en “convocatorias” a entidades de capacitación (ECAP) y jóvenes de bajos

15 El nivel normal de hemoglobina en las mujeres es de 12 a 14 gramos por decilitro. En los hombres es de 14 a 16. Podría considerarse que hay anemia si el recuento de hemoglobina es inferior a esas cifras. Un nivel de 8 de hemoglobina se considera peligroso y requiere un tratamiento urgente.

16 Véase: Galdo (2000); Burga (2002); Ñopo, Robles y Saavedra (2002).

recursos. Las ECAP presentan propuestas de cursos de capacitación y los jóvenes de bajos recursos son seleccionados sobre la base de mecanismos de focalización individual. El programa financia el costo de los cursos para los jóvenes seleccionados

Hasta la fecha Pro Joven ha realizado nueve convocatorias, a lo largo de las cuales ha ido expandiendo su radio de acción, primero en Lima y luego en las principales ciudades del país. En la novena convocatoria realizada a fines de 2001 se han incorporado ocho ciudades más del interior del país.

Cuadro N° 3  
Intervención de Pro Joven por convocatorias

	1996	1997	1998		1999		2000		2001
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Lima	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Arequipa			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Trujillo				✓	✓	✓	✓	✓	✓
Chiclayo					✓	✓	✓	✓	✓
Cuzco						✓	✓	✓	✓
Piura						✓	✓	✓	✓
Huancayo							✓	✓	✓
Chimbote								✓	✓
Iquitos									✓

Elaboración Propia

Nota: ✓ : intervención del programa

✓ : medición de impacto

La evaluación de resultados fue una preocupación de Pro Joven desde el principio. En ese sentido, desde la primera convocatoria el programa ha realizado periódicamente evaluaciones de impacto que han servido para corregir rumbos y redefinir estrategias. Debido a restricciones presupuestales, estos ejercicios de evaluación de impacto no se han llevado a cabo en todas las convocatorias. Sólo lo hizo en la primera, segunda, cuarta y sexta convocatoria.

La metodología utilizada para efectuar estas evaluaciones ha sido cuasi experimental; se recogió información de línea de base al inicio del programa para un grupo de beneficiarios, al cual se hizo un seguimiento a los seis me-

ses, a los 12 meses y a los 18 meses de haber egresado del programa. Para asegurarse de que los efectos identificados en los beneficiarios se deben al programa, se recoge información también de un grupo de control. Este grupo de control es seleccionado “empatando” las siguientes variables: edad, sexo, educación, nivel de pobreza y lugar de residencia.

Los resultados más difundidos de este programa se refieren a los de la primera convocatoria. En efecto, en un estudio pionero en este sentido, Galdo (1998) encuentra que a los doce meses de haber salido del programa, los jóvenes egresados mejoraron efectivamente sus condiciones laborales a través de mejores ingresos y más empleo asalariado que un grupo de control similar. Con respecto a los ingresos laborales, dicho estudio encuentra que el programa Pro Joven genera retornos elevados, que fluctúan alrededor del 60%. Recientemente, otro estudio de Ñopo, Robles y Saavedra (2002), encuentra resultados similares, aunque los retornos a la capacitación parecieran ser menores, fluctuando alrededor del 20%. Cabe indicar, sin embargo, que esos retornos se pueden considerar elevados tomando en cuenta lo difícil que resulta revertir la situación de los jóvenes de escasos recursos.

Cuadro N° 4  
Estimaciones sobre retornos a la capacitación de Pro Joven

Estudio	Convocatoria	A los 6 meses	A los 12 meses	A los 18 meses
1. Galdo (1996)	Primera	60%		
2. Ñopo, Saavedra y Robles (2002)	Sexta	13%		
4. Burga (2003)	Segunda		100%	
3. Este estudio	Segunda	45%	n.s.	40%
	Cuarta	38%	54%	51%

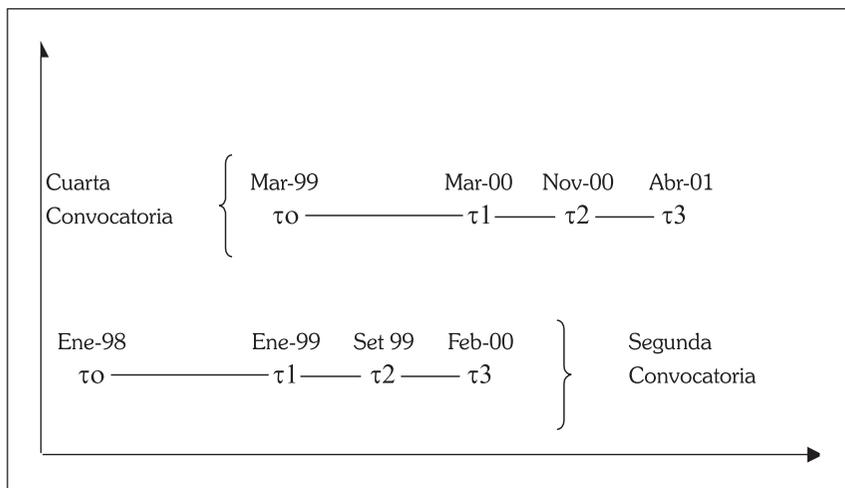
n.s.: no significativo.

Los estudios mencionados han tenido una característica similar. Han evaluado el efecto del Pro Joven a corto plazo, comparando los resultados laborales de la línea de base contra los mismos resultados a los seis o doce meses de haber egresado del programa. No obstante, el diseño de las evaluaciones del Pro Joven involucran también resultados de mediano plazo.

A continuación se presenta un análisis más completo de los impactos que tiene Pro Joven tanto a corto como a mediano plazo. Para ello se utilizan los resultados de la segunda y cuarta convocatoria, ejercicios que se han

podido completar en todas sus mediciones<sup>17</sup>. En el gráfico N° 4 se muestran las fechas en que se han realizado estas mediciones de impacto.

Gráfico N° 4  
Pro Joven. Mediciones de impacto.  
Segunda y cuarta convocatoria



Fuente: Elaboración propia

#### b. Los efectos del Pro Joven de corto y mediano plazo

Los efectos buscados explícitamente por el programa Pro Joven son de dos tipos: mejorar la empleabilidad y la condición laboral de los jóvenes beneficiarios<sup>18</sup>.

17 Aun cuando las bases de datos de Pro Joven ya incorporan un procedimiento de empate *matching comparisons*, para fines de este estudio se ha procedido a ajustar el procedimiento de empate en función al método de *Propensity Score Matching*. Esto ha mejorado la equivalencia inicial y mejora las predicciones del ejercicio.

18 Existe otro gran objetivo buscado por Pro Joven: ha sido la dinamización del mercado de capacitación laboral en Perú. El ejercicio de evaluación realizado en este capítulo no analiza ese punto debido a que no existe información al respecto.

#### • Resultados en variables ocupacionales

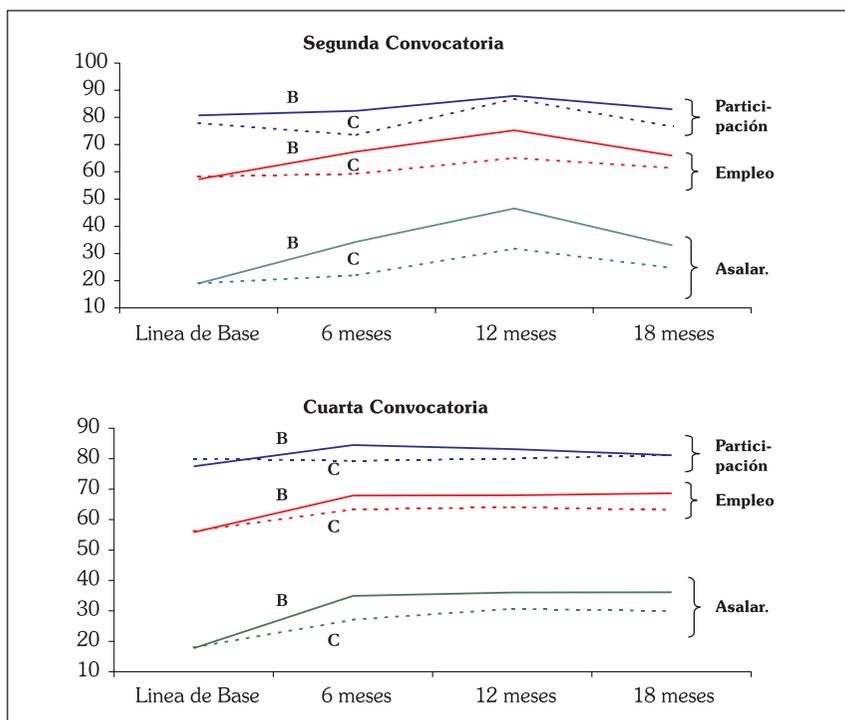
Los resultados de las mediciones de impacto realizadas por Pro Joven tanto en la segunda como en la cuarta convocatoria muestran resultados importantes en lo que se refiere a las variables ocupacionales, como son la participación laboral, la tasa de ocupación y el nivel de asalarimiento. En primer lugar, en lo que se refiere a la participación laboral, los cambios producidos han sido relativamente moderados, en la medida en que la tasa de actividad ha fluctuado alrededor del 80% entre la línea de base y las mediciones sucesivas del Pro Joven.

Existen algunas diferencias que se pueden observar entre los beneficiarios y el grupo de control; en este caso los beneficiarios exhiben mayores niveles que los controles, aunque las diferencias son reducidas. La explicación para este fenómeno es que en el caso peruano, la participación en el mercado laboral –sea trabajando o buscando empleo– es un fenómeno generalizado.

Resultados más interesantes se observan en el ratio empleo/población y en la proporción de asalariados en la muestra de beneficiarios. En el gráfico N° 5 se puede observar que de una situación inicial más o menos similar entre controles y beneficiarios, a partir de la primera medición se empiezan a observar diferencias importantes en lo que se refiere a ocupación. Esto quiere decir que el programa ayuda efectivamente a los jóvenes beneficiarios en la ampliación de oportunidades de empleo. Cabe mencionar que los efectos de corto plazo (6 meses), parecen mantenerse a mediano plazo en las siguientes mediciones del programa (12 y 18 meses), lo cual sugiere que el Pro Joven tendría efectos perdurables sobre los niveles de empleabilidad de los jóvenes beneficiarios.

Más significativo aún resulta el análisis de los niveles de trabajo asalariado entre los jóvenes beneficiarios del programa, en comparación a los jóvenes que conforman el grupo de control. Aunque con resultados visibles entre la segunda y cuarta convocatorias, es claro que las diferencias de empleo asalariado promedio entre beneficiarios y controles son amplias, y se mantienen no sólo en el corto sino también en el mediano plazo. Este resultado es más amplio que en el caso de la ocupación y la participación laboral, en la medida en que el mercado laboral peruano suele producir empleo no asalariado en una proporción elevada. En ese sentido, en circunstancias normales “sin programa” es altamente probable que un joven pobre termine trabajando en actividades no asalariadas. De esta manera se explica el tipo de trabajo asalariado que genera el pro Joven por su propio mecanismo de ejecución.

Gráfico N° 5  
Resultados del Pro Joven en variables laborales



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Pro Joven.

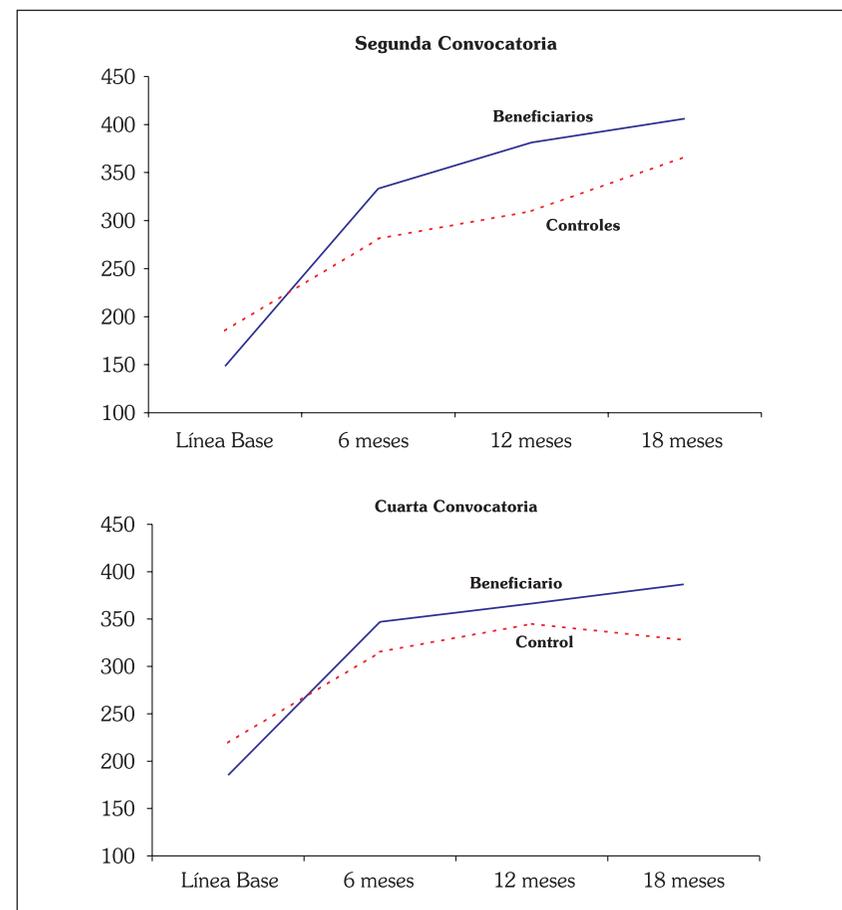
Nota: Las líneas continuas representan a los beneficiarios, mientras que las líneas punteadas representan a los individuos del grupo de control.

- Resultados en los ingresos laborales

En el caso de los ingresos, los resultados son también bastante claros. En el gráfico N° 6 se pueden apreciar dos aspectos destacables.

En primer lugar, aun cuando inicialmente los beneficiarios tenían ligeramente menores ingresos medios que los controles, entre la línea de base y la primera medición de impacto se observa un incremento muy fuerte en esta variable. A partir de entonces, el crecimiento de los ingresos es relativamente menor tanto en los beneficiarios como en los controles, manteniéndose una significativa diferencia entre ambos grupos.

Gráfico N° 6  
Resultados del Pro Joven en los Ingresos medios de los beneficiarios



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Pro Joven.

En segundo lugar, las diferencias medias de ingresos en la segunda convocatoria parecen ser mayores que las existentes en la cuarta convocatoria. Este resultado, de ser consistente, estaría relacionado con los períodos en los que se han realizado las convocatorias y los ejercicios de medición de impacto. Cabe recordar que la segunda convocatoria se inició en enero de 1998 y

la cuarta en marzo de 1999. En ambos casos la primera medición de impacto se realizó un año después, alrededor de seis meses después de que los jóvenes egresaran del programa. Pero precisamente en 1998 empezó un proceso recesivo que se ha ido agudizando en los años siguientes y que aún no acaba. En otras palabras, esta evidencia estaría indicando que la rentabilidad de un proyecto depende de la condición en que se encuentre el mercado de trabajo, resultado consistente con la teoría del capital humano. Evidentemente, a mayores oportunidades en el mercado laboral, mejores serán los resultados de este tipo de programas.

Las diferencias de ingresos entre el grupo de los controles y beneficiarios se muestra en el cuadro siguiente:

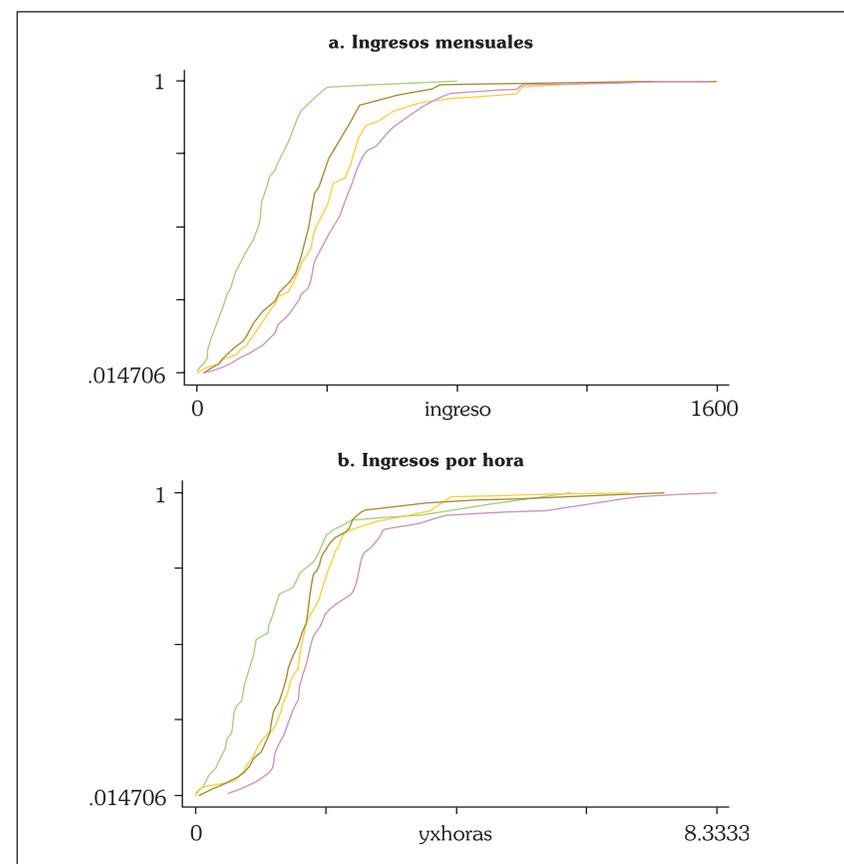
Cuadro N° 6  
Diferencias de ingresos entre controles y beneficiarios (soles)

	Ingreso Total				Ingreso por hora			
	Segunda Convocatoria		Cuarta convocatoria		Segunda Convocatoria		Cuarta convocatoria	
	Beneficiario	Control	Beneficiario	Control	Beneficiario	Control	Beneficiario	Control
<b>Toda la Muestra</b>								
Línea Base	149	185	185	220	1.31	1.27	1.19	1.14
6 meses	333	281	347	315	1.68	1.57	1.71	1.43
12 meses	381	310	366	345	1.92	1.69	1.93	1.72
18 meses	406	366	387	328	2.05	1.88	1.90	1.75
1ra Diferencia								
6 meses	185	96	162	96	0.37	0.30	0.51	0.29
12 meses	48	29	19	30	0.24	0.11	0.22	0.30
18 meses	25	56	20	-17	0.14	0.20	-0.03	0.03
Doble Diferencia								
6 meses		89		66		0.07		0.22
12 meses		19		-10		0.13		-0.07
18 meses		-32		37		-0.06		-0.06
Ganancia Acumulada		77		93		0.13		0.09
<b>Solo Ocupados en ambos periodos</b>								
Línea Base	165	202	193	222	1.34	1.36	1.17	1.17
6 meses	337	281	347	318	1.70	1.57	1.71	1.44
12 meses	368	309	366	340	1.84	1.68	1.94	1.70
18 meses	410	366	392	328	2.06	1.88	1.92	1.75
1ra Diferencia								
6 meses	171	79	154	97	0.36	0.22	0.54	0.27
12 meses	31	28	19	21	0.14	0.11	0.23	0.27
18 meses	42	57	26	-12	0.22	0.20	-0.02	0.05
Doble Diferencia								
6 meses		92		57		0.15		0.26
12 meses		3		-2		0.03		-0.03
18 meses		-15		37		0.02		-0.07
Ganancia Acumulada		80		93		0.20		0.16

Elaboración propia

Analizando el comportamiento del indicador “doble diferencia” se puede concluir que el mayor impacto del programa se registra en la primera medición, es decir, la realizada a los seis meses de egresado. A partir de allí no siempre se incrementan los ingresos, y en ciertos casos se reducen. En cualquier caso, se observa que los efectos de mediano plazo (acumulados hasta 18 meses después de haber egresado del programa) son positivos. En términos proporcionales, comparando con la situación de antes de ingresar al programa, las ganancias de ingresos acumuladas se sitúan alrededor del 50% a 52% en términos de ingresos mensuales y en alrededor de 7% a 10% en los ingresos por hora.

Gráfico N° 7  
Segunda Convocatoria: Distribución Acumulada de ingresos



Si focalizamos el análisis en aquéllos que estuvieron ocupados en ambos periodos, esos porcentajes en la función de distribución acumulada se sitúan en 48% a 49% para los ingresos totales, mientras que para los ingresos por hora se sitúan en 14% a 15%. Esto quiere decir que el efecto ingreso – calculado basándose en aquéllos que tuvieron ingresos antes y después del programa– es similar proporcionalmente hablando al efecto total del programa para los ingresos totales, pero superior para los ingresos por hora.

Es probable, sin embargo, que estas diferencias promedio escondan ciertas diferencias derivadas de la heterogeneidad existente entre los individuos. Esto se puede confirmar con el gráfico N° 7, en el que se muestra la distribución empírica acumulada de los ingresos de los beneficiarios que se mantuvieron ocupados en todo el período de análisis, en el cual se muestra que ha habido un traslado de la curva hacia la derecha, expresando así un incremento genuino en ingresos.

Para estimar de manera más precisa el retorno a la capacitación obtenida, es necesario estimar ecuaciones de ingreso en las que la participación en el programa aparezca como una de las variables explicativas<sup>19</sup>. Es decir, una ecuación de ingresos de la forma

$$Y_t = a + bX_t + dP_t + etc, \quad t=0,1,2,3$$

donde

$Y_t$  es el ingreso de la ocupación principal;

$X$  es un vector de regresores de control y;

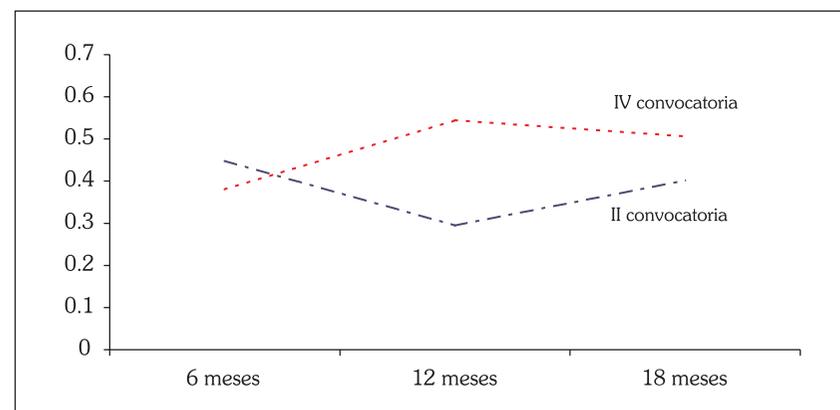
$P$  toma el valor 1 si el individuo es beneficiario del programa y 0 si es control.

Los resultados de este método se muestran en el anexo N° 3. Para fines de este capítulo interesa resaltar los coeficientes de la variable de participación  $P$ . En el gráfico N° 8 se muestran los resultados obtenidos en la segunda y cuarta convocatorias.

El gráfico N° 8 muestra que los retornos a la capacitación, aunque no en grandes proporciones, fluctúan a lo largo de las convocatorias y a través de las mediciones realizadas. Considerando que al interior de una misma convocatoria las competencias, habilidades o destrezas que adquieren los jóvenes deben ser invariantes, es probable que las condiciones del mercado laboral en el que se insertan estos jóvenes expliquen la mayor parte de esta variabilidad. Es decir, las condiciones del mercado varían mucho entre medición y

<sup>19</sup> En el anexo N° 1 se muestra una discusión más detallada sobre los procedimientos matemáticos al respecto.

Gráfico N° 8  
Pro Joven. Retornos a la capacitación estimados



Fuente: Elaboración propia

medición, y –más importante aún– entre convocatoria y convocatoria. Éste es un elemento que debe ser tomado en cuenta para futuras convocatorias del Pro Joven y para fines de su diseño en particular. Por ejemplo, esto debería implicar una estimación consistente (y no dependiente de cuántos recursos se tengan) del número de personas a capacitar, la duración de los cursos o pasantías, y probablemente algún mecanismo de flexibilización en épocas de bajas oportunidades laborales.

## 4. LOS SERVICIOS DE EMPLEO

### 4.1 Algunas consideraciones teóricas

Según el enfoque tradicional de la economía neoclásica, el mercado de trabajo funciona como cualquier mercado: la determinación del empleo y de los salarios depende del encuentro fluido entre la oferta y la demanda de trabajo por parte de agentes individuales que tienen acceso a toda la información pertinente, y cuyas decisiones responden a una racionalidad maximizadora: la libre competencia ajusta el nivel del salario y del empleo de acuerdo a la utilidad marginal del trabajo tanto para el empleador como para