

POLÍTICAS ACTIVAS EN EL MERCADO LABORAL PERUANO:

El potencial de la Capacitación y los Servicios de Empleo

**Juan Chacaltana
Denis Sulmont**

RED DE POLÍTICAS DE EMPLEO

Lima, Junio del año 2003

Este documento ha sido preparado por investigadores del CEDEP y la Universidad Católica, en el Marco de la Red de Políticas de Empleo auspiciada por el Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES). Los autores agradecen la excelente asistencia de Henry Espinoza y los valiosos comentarios de Miguel Jaramillo y Norma Añaños

CAPITULO I

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el problema del empleo - percibido a través del desempleo y del subempleo, la inestabilidad laboral y en general 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 existe consenso respecto a la necesidad de implementar políticas que promuevan el nivel y la calidad del empleo en el Perú, existe poca claridad respecto a las características de esas políticas y más aun 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 aun es incipiente en el 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, se tiene las denominadas “políticas activas” (*active labor market policies*) las cuales 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, se tienen a 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, estrategia que involucra en especial la política económica y la política educativa a escala nacional.

Tanto las políticas llamadas activas como pasivas suponen que existen determinadas fallas en el funcionamiento del mercado laboral y/o que este no garantiza por sí sólo 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, tales 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.

Se encuentra que las políticas activas tienen, todavía, espacio de desarrollo en el país. En 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 tomar en cuenta que estos programas sólo tienen sentido en una economía en donde 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 le dé mayor sostenibilidad a todas 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 exhiben.

El documento está organizado en cuatro capítulos además del presente. En el segundo capítulo se desarrolla una discusión general sobre los conceptos y objetivos 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 capítulo se examina el tema de los servicios de empleo. En estos capítulos se analiza detalladamente el caso del programa PROjoven y los Sistemas de Empleo, con énfasis en el caso de la Red CIL- ProEmpleo. Finalmente, en el capítulo V se presentan las conclusiones y recomendaciones del estudio.

CAPITULO II

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, 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 el 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, et al 1999). En particular, se diferencian de las denominadas políticas “pasivas” (como seguro de desempleo o transferencias por ejemplo) en el sentido que con este tipo de políticas, se espera motivar algún tipo de reacción en los beneficiarios 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: a 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 a conseguir y conservar un empleo adaptándose a la evolución del mismo¹. La empleabilidad depende de la apreciación

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

por un empleador de las capacidades productivas de una persona, así como de la coyuntura económica y política².

En realidad existen grados de empleabilidad (empleabilidad diferencial) según las características de los individuos (handicaps 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 luego de haberse centrado en las personas con handicaps 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, la mayoría prefiere despedir el personal antiguo y contratar a jóvenes al momento de implantar nuevas tecnologías y sistemas de organización. 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.

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.

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

- Programas de desarrollo de capacidades relacionadas al 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, tales 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. Este no es el caso de las agencias privadas, quienes dan sus servicios a los segmentos más favorecidos de la oferta laboral, como son los empleados y aquellos con cierto grado de capacitación. La coordinación entre programas públicos y privados, puede llevarnos a un ahorro de la economía donde se aprovechen la sinergia existente.

2.3 Evidencia internacional en cuanto a Políticas Activas

En el ámbito internacional, el gasto en políticas activas³ ha sido considerable y creciente, especialmente en países industrializados de la OECD quienes destinaron más del 1% de su PBI en 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 empleo⁴. 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 se debe reconocer diversas consecuencias: a) si el efecto inducido por el programa es “neto”, es decir, se hubiera producido de todos modos aun sin el programa, b) si el efecto inducido por el programa no esta 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.

empleos públicos y privados de ayuda financiados por la Administración Federal, y quienes no lo era y debían ser atendidos por las agencias locales de asistencia a los pobres.

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)

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

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

Cuadro 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 quienes necesitan ayuda para minimizar deadweight loss.
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. Re – entrenamiento 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 mas 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

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, estos generalmente son efectivos en costos debido a los bajos costos relativos en los que incurren y 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 quienes 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. Uno de los programas 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 implica⁵. 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 semi calificación.

2.4 Políticas activas en el Perú

En menor medida, en el Perú también se han implementado políticas activas, especialmente en la última década. Las inversiones más importantes se realizaron en 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 2002⁶. En segundo lugar, se tienen los programas de apoyo a la micro y pequeña empresa que según, cifras del Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), que cuenta anualmente con un presupuesto de 220 millones de soles⁷. Finalmente, también existen programas de capacitación laboral, especialmente de jóvenes y un 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 mientras que 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 en el año 2002 luego de casi 15 años, dado que la anterior experiencia – el PAIT- no tuvo buenos resultados. Los programas de microempresa también son relativamente nuevos y se han trasladado del Ministerio de Industrias al Ministerio de Trabajo recién en el 2002 en el marco de la nueva Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo en el que se transforma el antiguo Vice

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 periódicamente 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.

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

Ministerio de Promoción Social en el nuevo Vice Ministerio de Promoción del Empleo y las PYMEs.

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 fundo 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 de Cooperación (COSUDE).

Por su parte, el tema de la formación profesional ha sido siempre una preocupación permanente del Ministerio de Trabajo pero también del Ministerio de Educación. En el Ministerio de Trabajo existe una Dirección Nacional de Formación Profesional mientras que en el Ministerio de Educación este tema es competencia de la Dirección Nacional de Educación Secundaria y Superior (DINESS). Probablemente debido a esta dualidad, es que el mercado de capacitación laboral en el 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 MTPS 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, aun no se han desarrollado como políticas nacionales masivas. Se mantienen al nivel de proyectos piloto lo cual pone en duda el caracterizarlos, siquiera, como "políticas" de empleo. En todo caso, dada su relevancia conceptual, es interesante pasar revista de sus principales características y resultados acumulados hasta la fecha con la finalidad de extraer algunas lecciones valederas a futuro.

CAPITULO III

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 aun 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 están generalmente promovidas 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, esta 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, sino que ofrece un instrumento para que ellas lo resuelvan.

A continuación, describimos las principales iniciativas de capacitación laboral existentes en el Perú. Estas se han generado principalmente en los últimos años en función a recurrentes deficiencias observadas en el sistema educativo formal y el mercado de capacitación, que han sido registradas en diversos estudios⁸.

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

3.1 LA PROVISIÓN DE CAPACITACION 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 remontan de 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) intentarían consolidar un sistema de educación que incorpore la formación laboral técnica de la mano de obra⁹.

a. La oferta

En la actualidad, existen diversas modalidades de capacitación:

- **El Sistema Educativo Básico**

La Reforma Educativa de 1957 abrió la posibilidad que el Sistema Educativo formal pueda 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 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 otra “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.

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

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 duración¹⁰. El Ministerio de Educación promovió esta propuesta, pero luego de una etapa de experimentación, esta propuesta 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 ESEPs y en su lugar crea los Institutos de Educación Superior (IES), que comprenden Institutos Superiores Tecnológicos (IST's), 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 ISTs, ISP y Escuelas Superiores. Esta ley también regula la Educación 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 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, ocurre 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

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.

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 por parte de las empresas. En 1956 se establecen las denominadas unidades de instrucción, modalidad bajo la cual la empresa podía contratar trabajadores con fines de formarlos. Este mismo sistema es el que sustentó la creación de las practicas 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 2). El sistema de practicas 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 sólo terminaron la educación secundaria y que deciden insertarse directamente al mercado laboral. Estas modalidades de capacitación dan lugar a beneficios tributarios tales como la exoneración de impuesto a la renta y a la reinversión de utilidades¹¹.

¹¹ La reglamentación para conocer los rubros que recibirán la tasa preferencial, no 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 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**, que 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 han 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, de cumplir el horario habitual de la empresa, o en su defecto, proporcional al horario asignado.
- **Los contratos de aprendizaje**. Tiene 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 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. Por lo demás, 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 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.

Es así como, 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 demandados por jóvenes de todos los estratos sociales¹². No obstante, como veremos más adelante, su cobertura es limitada.

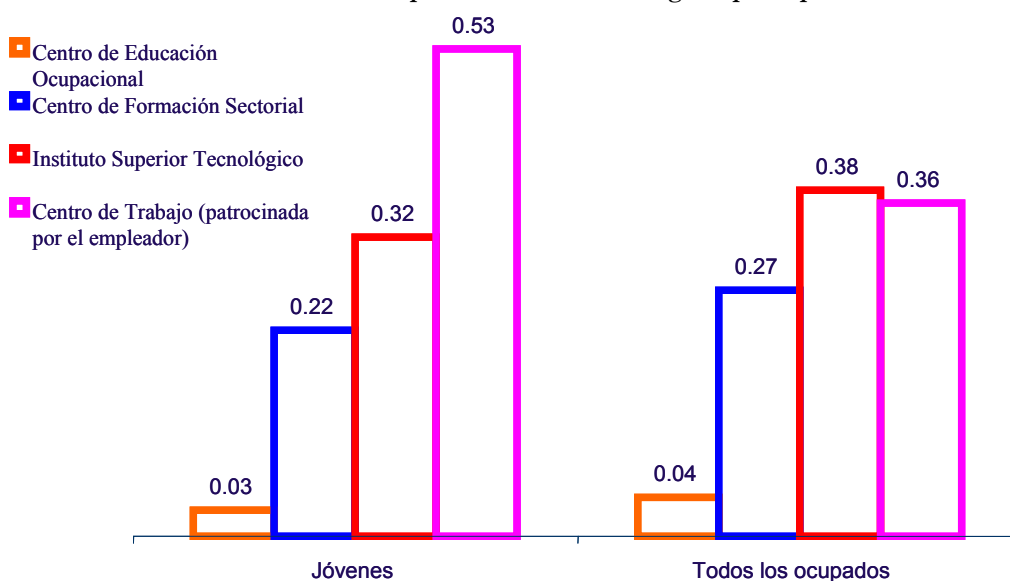
b. Algunos rasgos del sistema de provisión de capacitación

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, algunos datos se han hecho públicos recientemente. 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 1 se observa que, entre los jóvenes, los mayores retornos a la capacitación se obtienen de la formación que brindan las empresas¹³. Los Institutos Superiores Tecnológicos y Centros de Formación Sectorial tienen retornos razonables, en tanto que los CEOs tienen retornos poco significativos¹⁴. 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's.

Gráfico 1. Retornos a la capacitación obtenidos según tipo de proveedor



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

¿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. Ese precisamente, es uno de los mayores problemas del sistema de provisión de capacitación laboral en el 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.

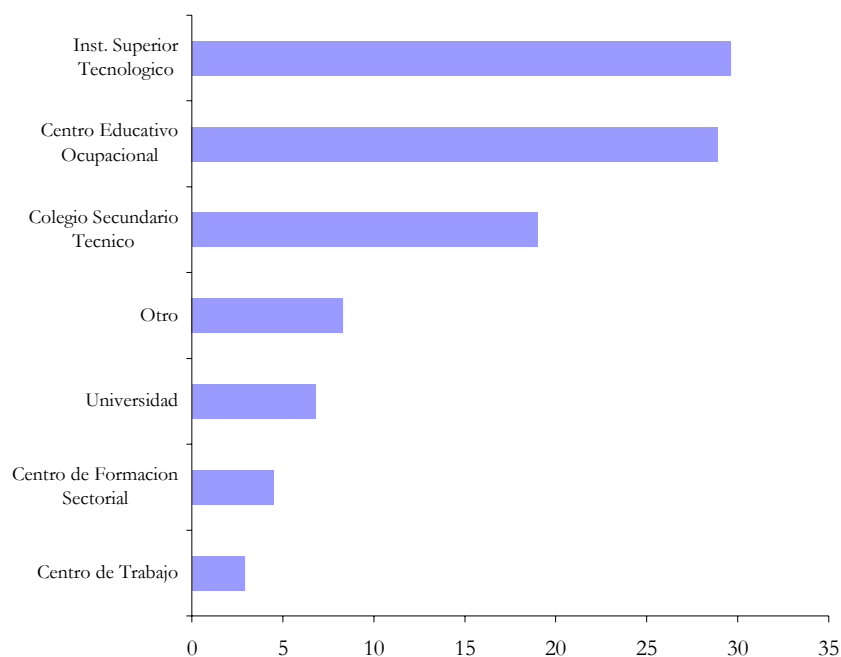
¹³ Los retornos a la capacitación indican, gruesamente, la ganancia observable en términos de ingresos por haber obtenido capacitación en alguna de las modalidades mencionadas. Se ha calculado a partir de encuestas de hogares y expresa el retorno total de participar en cada opción. Lamentablemente sólo 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 CFSS y los IST's, 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.

Desde políticas de contexto que han desalentado la inversión en el sector educativo hasta mecanismos muy lentos de actualización de currículas. 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 estas empresas para formar personal (véase Chacaltana y García, 2001). La mayor parte de los jóvenes que se capacita, lo hace en ISTs y en segundo lugar, Centros Educativos Ocupacionales y en la secundaria con variante técnica (véase gráfico 2).

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



Fuente: ENAHO 2000. Elaboración propia.

Ahora bien, es necesario tener cautela en generalizar los resultados comentados, especialmente para el caso de ISTs y CEOs. La razón, es que en este tipo de entidades, existe una elevada dispersión en términos de infraestructura, currículas, 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

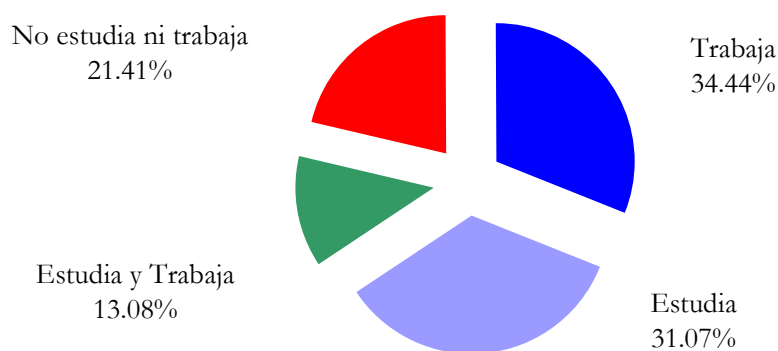
abundan son entidades de baja calidad y existen muy pocas de elevada calidad. Lo peor de todo es que los jóvenes, de más bajos recursos terminan accediendo sólo a la oferta de baja calidad, con lo cual sus inversiones generan poco retorno económico y social, lo cual constituye una de los círculos viciosos más notables de nuestra economía. Dado que existen pocos recursos disponibles en los hogares, estos 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 que desde el punto de vista la capacitación es un “bien experiencia”, es decir, es un bien cuya calidad se conoce solo después de haber sido consumido. Esta da lugar pues a la posibilidad de “fraude” en el mercado de capacitación ante la ausencia de información similar para todos los agentes o interesados.

3.2 PROGRAMAS ESPECIFICOS

Las dificultades y problemas asociados al sistema de provisión de capacitación, determinan que muchos jóvenes queden excluidos del sistema de capacitación. Aunque estimar cuantos jóvenes se 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 es actualmente en 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

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



Fuente: Elaboración propia ENAHO 2000

Luego, 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 fundamentalmente de las condiciones en que se encuentra 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 mencionado líneas arriba.

- **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. PROjoven 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 (G.O.O.L) con empresas privadas – grupos de mujeres que producen algo o que brindan un servicio determinado. Estos grupos pueden ser presentados ante el PROFECE por ONG's, CEO's, 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, PRONAA, FONCODES, entre otras entidades.

- CAPLAB. Este es un programa de la COSUDE que tiene como contrapartes nacionales al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y al Ministerio de Educación. Consiste en fortalecer la currícula y la calidad de infraestructura de un conjunto determinado de CEOs, 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 PROEmpleo 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. Luego, sobre la base de un sistema de Asesoría eligen los cursos que prefieren y finalmente, son ayudados por las mismas bolsas a conseguir empleo.

- PASE. Este programa de capacitación de jóvenes, llevado a cabo por el Ministerio de Educación con auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo y el Ministerio de Educación. Propone una nueva currícula de capacitación técnica que responda a las necesidades de las empresas locales.

- FORTE PE. Este programa implementado en el Ministerio de Educación y es auspiciado por la Cooperación Española, tiene por finalidad la actualización de docentes de entidades de formación post secundaria y de capacitación laboral

- FONDOEMPLEO. Este 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 con el fin de mejorar la capacidad de competir que tienen las PYME's en el mercado, promover la inserción de jóvenes en las PYME a través de las pasantías y mejorar la capacidad competitiva de las propias pymes.
 - SUREMPLEO (de CARITAS), 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 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 busca desarrollar habilidades empresariales en la juventud pobre que les permita crear y administrar sus propios negocios, a través de metodología adecuada a la realidad socio-económico 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 Cenfotur 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 los 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 de los programas al número de cursos brindados, al número de personas capacitadas, etc. Asimismo, la mayor parte de supervisiones realizadas a estos programas se concentran 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. Estos pueden ser mecanismos directos, como por ejemplo, la revisión de currículas por expertos en el caso de Pro Joven, o también indirectos
- **La duración de la capacitación.** Los individuos de bajos recursos, tienen múltiples restricciones para invertir en capacitación. Una de ellas es la restricción de tiempo. Dichos individuos tienen la necesidad de trabajar a temprana edad con la finalidad de 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 programas de corta duración para adecuarse a esas necesidades. La pregunta es en el fondo, ¿qué tipo de conocimientos, destrezas o habilidades se transfieren a través de

estos cursos de corta duración? ¿Son suficientes las horas que se destinan a estos cursos? ¿Cómo, con cursos tan cortos se pretende 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 procedimientos que aseguren que los capacitados se incorporen al mercado de trabajo una vez una vez culminado el proceso formativo. Las estrategias utilizadas para este caso 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 solo sirve en este contexto. Ello genera empleo inmediato pero no empleabilidad.
- **Focalización.** La mayor parte de los programas revisados se orientan 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 PROjoven se ha encontrado jóvenes pobres que asisten a los cursos con niveles de hemoglobina inferiores a 9¹⁵. Ciertos empresarios muestran una predisposición de 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 pues, 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 el Perú. Poco a poco el Fondoempleo ha ido difundiendo la idea de que este tipo de prácticas son necesarias. El esquema de Fondoempleo es doble. Por un lado, monitorea y por otro lado, 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 planeado. El sistema de evaluación consiste en tratar de comparar los resultados ocurridos entre dos periodos (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 utilizados metodologías diferentes entre si, 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 que se desarrollen mecanismos de verificación de sus resultados. La evaluación de impacto o resultados no es una practica frecuente en el Perú (Ortiz de Zevallos, et. al., 2001). Uno de los escasos programas sociales que han iniciado estudios serios en esta dirección es el Programa Pro Joven del Ministerio de Trabajo. Recientemente se han desarrollado algunas evaluaciones parciales al respecto¹⁶. En esta sección analizamos en detalle este aspecto.

a. Un breve itinerario

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); Nopo, Robles y Saavedra (2002).

PROjoven 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 conseguida por la entidad capacitadora.

El Pro Joven funciona desde 1996 y su metodología de trabajo se basa en “convocatorias” a entidades de capacitación (ECAPs) y jóvenes de bajos recursos. Las ECAPs presentan propuestas de cursos de capacitación y los jóvenes de bajos recursos son seleccionados basándose en mecanismos de focalización individual. El programa financia el costo de los cursos para los jóvenes seleccionados

Hasta la fecha PROjoven 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 del 2001 se han incorporado ocho ciudades más del interior del país.

Cuadro 2. Intervención del 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 PROjoven desde el principio. En ese sentido, desde la primera convocatoria este programa ha realizado periódicamente evaluaciones de impacto que le han servido al programa 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, en la segunda, la cuarta y la 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 meses, a los 12 meses y a los 18 meses de haber egresado del programa. Para asegurarse que los efectos identificados en los beneficiarios se deban 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 3. Estimaciones sobre retornos a la capacitación de Pro Joven

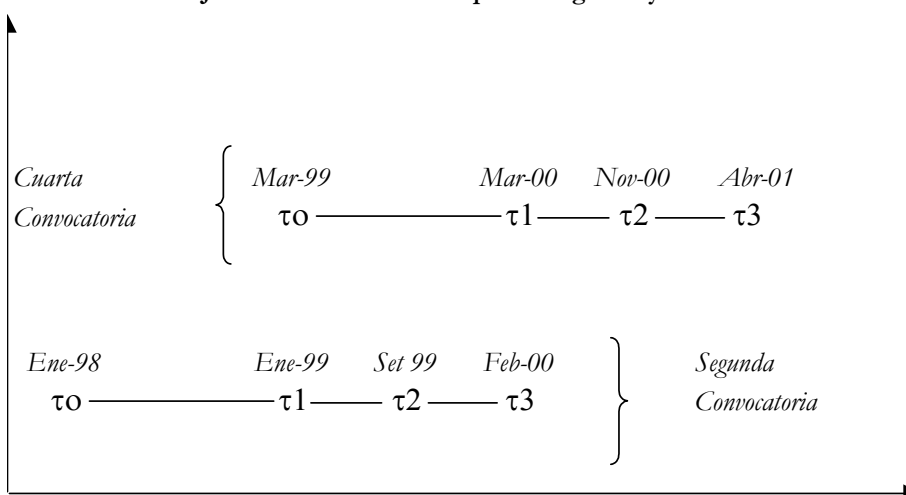
Estudio	Convocatoria	A los 6 meses	A los 12 meses	A los 18 meses
1. Galdo (1996)	Primera	60%		
2. Ñopo, Saavedra y Robles (2002)	Sexta	13%		
4. Burga (2003)	Segunda		100%	
3. Este estudio	Segunda	45%	n.s.	40%
	Cuarta	38%	54%	51%

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 presentará 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 mediciones¹⁷. En el gráfico 4, se muestra las fechas en las que se han realizado estas mediciones de impacto.

Gráfico 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 Pro Joven son de dos tipos: mejorar la empleabilidad y condición laboral de los jóvenes beneficiarios¹⁸.

- **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 asalariamiento. En primer lugar, en lo que se refiere a la participación laboral, los cambios producidos han sido relativamente moderados, en la medida que la tasa de actividad ha fluctuado alrededor del 80% entre la línea de base y las mediciones sucesivas del Pro Joven.

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

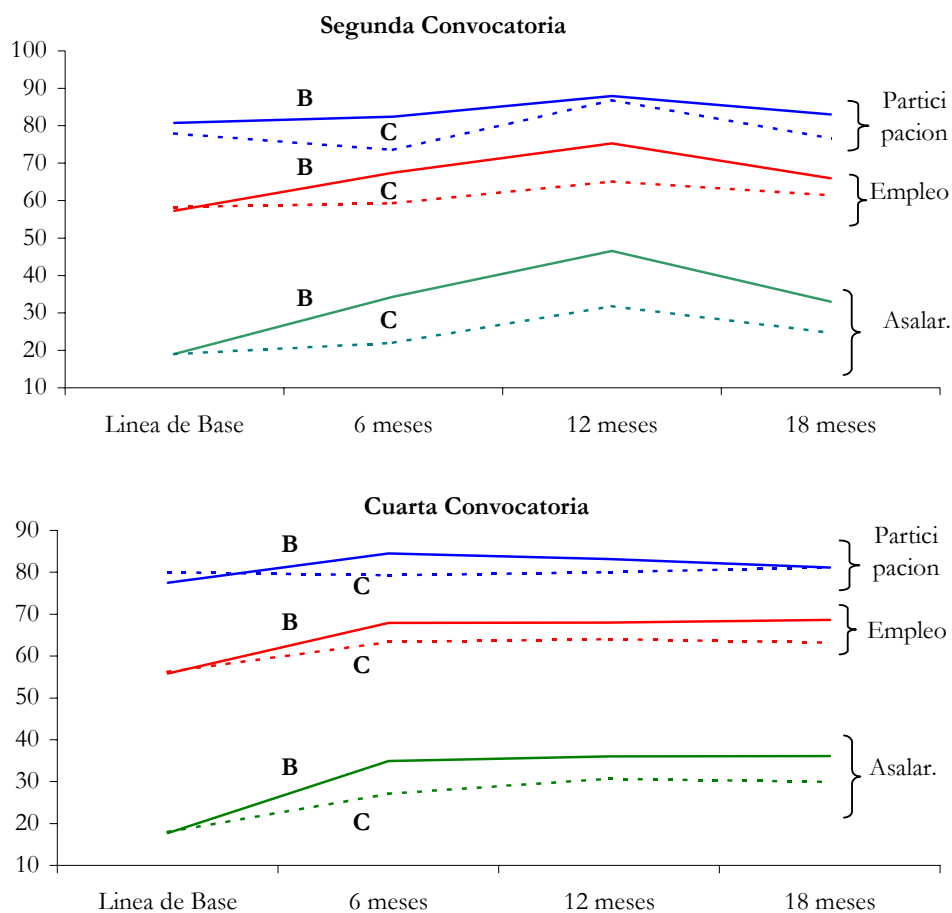
¹⁸ Existe otro gran objetivo buscado por Pro Joven ha sido la dinamización del mercado de capacitación laboral en el Perú. El ejercicio de evaluación realizado en este capítulo no analiza ese punto debido a que no existe información al respecto.

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 estas 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 mismo gráfico 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 aun, 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 convocatoria, 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 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 5. Resultados del Pro Joven en variables laborales



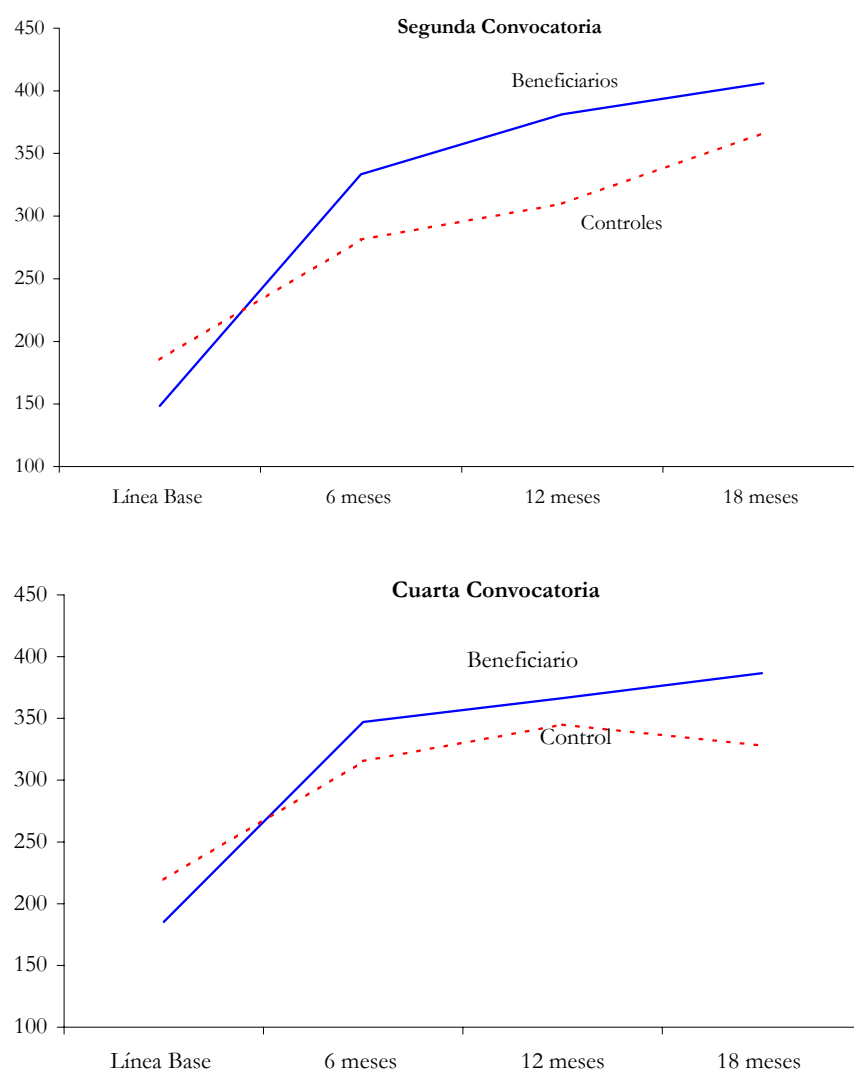
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Pro Joven.

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 6, se pueden apreciar dos aspectos destacables.

Gráfico 6. Resultados del Projovent en los Ingresos Medios de los beneficiarios



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Datos de Projovent

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 controles, manteniéndose una significativa diferencia entre ambos grupos.

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 a los periodos 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 cada caso, la primera medición de impacto se realizó un año después, que es alrededor de seis meses después que los jóvenes egresaron del programa. En 1998, precisamente, se inició un proceso recesivo que se ha ido agudizando en los años siguientes y que aun no acaba. En otras palabras, esta evidencia estaría indicando que la rentabilidad del Proyecto depende de la condición en que se encuentra 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 4. Diferencias de ingresos entre controles y beneficiarios (soles)

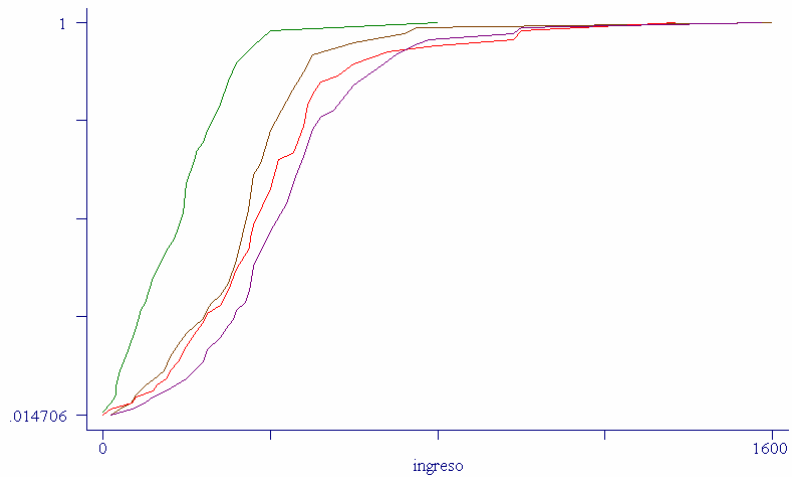
	Ingreso Total				Ingreso por hora			
	Segunda Convocatoria		Cuarta convocatoria		Segunda Convocatoria		Cuarta convocatoria	
	Beneficiario	Control	Beneficiario	Control	Beneficiario	Control	Beneficiario	Control
Toda la Muestra								
Línea Base	149	185	185	220	1.31	1.27	1.19	1.14
6 meses	333	281	347	315	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	
<i>Ganancia Acumulada</i>	<i>77</i>		<i>93</i>		<i>0.13</i>		<i>0.09</i>	
Solo Ocupados en ambos periodos								
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	
<i>Ganancia Acumulada</i>	<i>80</i>		<i>93</i>		<i>0.20</i>		<i>0.16</i>	

Elaboración propia

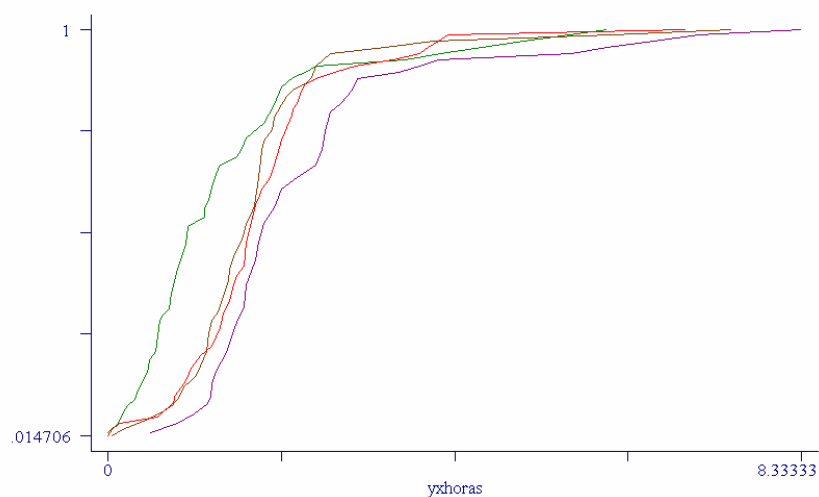
Analizando el comportamiento del indicador “doble diferencia” se puede concluir que el mayor impacto del programa se registra en la primera medición, es decir, aquella realizada a los seis meses de egresado. A partir de allí, no siempre se incrementan los ingresos y en ciertos casos, se reduce el ingreso. 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 la situación 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 7. Segunda Convocatoria: Distribución Acumulada de ingresos

a. Ingresos mensuales



b. Ingresos por hora



Si focalizamos el análisis en aquellos 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 aquellos que tuvieron ingresos antes y después del programa - es similar proporcionalmente hablando que el 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 al nivel de individuos. Esto se puede confirmar con el gráfico 7, en donde se muestra la distribución empírica acumulada de los ingresos de los beneficiarios que se mantuvieron ocupados en todo el periodo 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

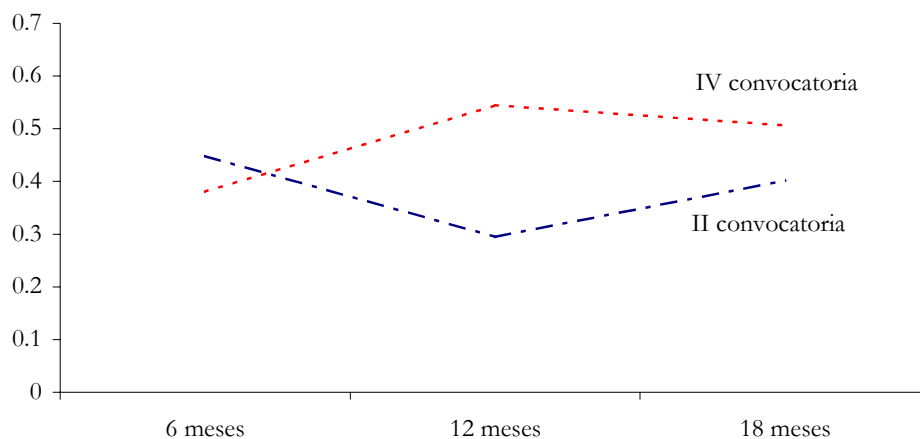
Para estimar de manera mas precisa el retorno a la capacitación obtenida, es necesario estimar ecuaciones de ingreso en las que la participación en el programa aparezca como una de las variables explicativas¹⁹. Es decir una ecuación de ingresos de la forma

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

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

¹⁹ En el anexo 1 se muestra una discusión más detallada sobre los procedimientos matemáticos al respecto

Gráfico 8. Pro Joven. Retornos a la capacitación estimados



Fuente: Elaboración propia

El gráfico 8 muestra que los retornos a la capacitación aunque no en grandes proporciones, fluctúa a lo largo de las convocatorias realizadas 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 deben explicar la mayor parte de esta variabilidad. Es decir, las condiciones del mercado varían mucho entre medición y medición y, más importante aun, entre convocatoria y convocatoria.. Este 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 cuantos recursos se tengan) con el número de personas a capacitar, la duración de los cursos o pasantías, y probablemente, algún mecanismo de flexibilización en épocas de bajas oportunidades laborales.

CAPITULO 4

LOS SERVICIOS DE EMPLEO

4.1 Algunas consideraciones teóricas

Según el enfoque tradicional de la economía neo-clásica, 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 el trabajador. De este modo, si se acepta el salario del mercado, todas las personas que buscan trabajo pueden encontrarlo. El desempleo sólo tendría un carácter meramente friccional.

Pocos mercados de trabajo operan efectivamente de acuerdo a aquel modelo. El análisis del funcionamiento real de los mercados de trabajo requiere tomar en cuenta aspectos que cuestionan los supuestos de un mercado walrasiano, en particular las condiciones de acceso a la información, las estrategias y las relaciones sociales que intervienen en la búsqueda de empleo y en las decisiones que toman las partes interesadas.

Un aporte en este sentido, desde el propio enfoque neoclásico, lo constituye la teoría de la prospección del empleo (Lipman y Mac Call, 1979). Esta teoría considera que el trabajador tiene una información imperfecta sobre las características de los empleos ofertados. La búsqueda de empleo demanda tiempo y representa costos para el trabajador y los empleadores. El trabajador toma en cuenta dichos costos al momento de definir el nivel mínimo de remuneración que está dispuesto a aceptar (ello constituye parte de la explicación del desempleo friccional) Los empleadores, invierten en la búsqueda de buenos prospectos a fin de estimar de manera razonable el nivel de productividad aparente del trabajador a ser incorporado. Este tipo de costo es usualmente subestimado no sólo por los hacedores de política, sino curiosamente también por los empresarios.

Desde otros ángulos, diversos analistas han ido profundizando el problema de la imperfección informacional, proponiendo modelos de interpretación de los procesos de toma de decisiones en situaciones de incertidumbre (Stiglitz, 1984). Algunos subrayan los fenómenos de "selección

adversa" y de "riesgo moral" que ocurren en la relación contractual, como consecuencia de asimetría de información entre las partes. A este problema tratan de responder la teoría de los contratos implícitos (Azariadis, 1975) y la teoría de las incitaciones y del salario de eficiencia (Akerlfof, 1984).

Desde una perspectiva estructuralista, otros analistas destacan la segmentación de los mercados de trabajo, mostrando como el modo de determinación del empleo y del salario es diferenciado según segmentos del mercado de trabajo entre los cuales la movilidad de los trabajadores es restringida (Doeringer y Piore, 1971). Esta diferenciación se debe no sólo a las características de los trabajadores (niveles de calificación, capital humano y social), sino a las características de los empleos mismos, sus requerimientos técnicos y los modos de gestión del personal. Es así como se distingue entre mercados primarios y secundarios, y entre mercados internos y externos.

Asimismo, la perspectiva estructuralista remite, particularmente en países como el Perú, a la coexistencia de sistemas productivos y formas de subsistencia profundamente desiguales. Gran parte de la población no tiene acceso a los mercados de trabajo asalariado adecuadamente remunerado y recurre a modalidades informales y precarias de generación de ingreso.

Otras corrientes de análisis insisten el contexto institucional y social en el que se inscriben las relaciones de trabajo (Solow, 1990). Según estos puntos de vista, la formación del empleo y la determinación de los salarios no se explican sólo por los mecanismos de mercado, aún imperfectos, sino tomando también en cuenta el rol de las instituciones, y la inserción social de los agentes.

La llamada Nueva Economía Institucional centra su atención en las modalidades institucionales que contribuyen más eficientemente a ahorrar costos de transacción (Williamson, 1985). Las agencias de empleo son unas de ellas.

El funcionamiento de los mercados constituye un tema privilegiado de la sociología económica. Mark Granovetter (1974, 1993), uno de los representantes de esta corriente, desarrolló sus planteamientos sobre la importancia de la "incrustación social" (embeddedness) de los agentes económicos, a partir de una investigación sobre las modalidades de búsqueda de trabajo de profesionales en los Estados Unidos. Pone a la luz tres modalidades de búsqueda: a) los tramites individuales directos, sin mediaciones, 2) los lazos personales, familiares, amicales y de trabajo; y 3) el apoyo de una agencia especializada. Granovetter subraya el rol de las redes

de lazos sociales en el proceso de búsqueda de trabajo. Los lazos sociales expresan algún nivel de conocimiento mutuo, de confianza y de lealtad. El autor distingue entre dos tipos de red: la red familiar-amical, constituida por lazos "fuertes" (en términos de tiempo y de intensidad emocional), y la red profesional constituida por lazos "débiles". El análisis de Granovetter comprueba la "fuerza de los lazos débiles", mostrando como los vínculos familiares o amicales tienden a reproducir información ya conocida en un ámbito social restringido, mientras que los vínculos profesionales permiten acceder a informaciones más pertinentes y de mayor alcance.

El enfoque anterior remite al "capital social". Tal como lo definió Coleman (1992), este concepto expresa la idea que las redes de relaciones de conocimiento y de confianza a los cuales pertenecen los individuos constituyen un recurso que dichos individuos pueden movilizar para alcanzar sus objetivos, en particular en el proceso de búsqueda de empleo.

En el Perú, Yamada y Jaramillo (1998) proponen un modelo de análisis de búsqueda de empleo que considera seis parámetros: 1) el horizonte temporal del trabajador, 2) la intensidad de la búsqueda, 3) el costo de oportunidad (referido al nivel de ingresos que ofrece el sector informal), 4) el costo de movilidad, 5) el costo de actualización de la información, y 6) el costo de procesamiento de la información. De acuerdo a estos parámetros, se puede argumentar que un trabajador prioriza la búsqueda individual del empleo si es que tiene un amplio horizonte temporal (como es el caso de los jóvenes), si los ingresos alternativos en actividades informales son bajos, y si los costos de movilidad y los costos de actualización y procesamiento de la información son también bajos. En caso contrario, le resulta conveniente contar con el apoyo de un servicio de empleo.

4.2 Los servicios de empleo: características generales y tipología

Como lo sugiere Granovetter, podemos distinguir tres modalidades básicas de búsqueda de empleo: en la primera prevalece la búsqueda individual directa, en la segunda, la intervención de los lazos personales, y la tercera, la intermediación de una agencia especializada. Las características de estas modalidades se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 5. Servicios de Empleo

MODALIDADES BÁSICAS DE BÚSQUEDA DE EMPLEO	TIPO DE INTERMEDIACIÓN
Búsqueda individual directa	Medios abiertos de comunicación: avisos en la calle, boletines, periódicos, revistas especializadas, Internet. Presentación a concurso o examen.
Intervención de lazos personales	Relaciones informales y de confianza, familiares, amicales, étnicas,

	culturales, políticas, profesionales. Informaciones, referencias personales.
Intervención de agencias especializadas	Organización formal especializada; información, asesoría, capacitación, certificación; bolsas de trabajo; agencias privadas de colocación; servicios públicos de empleo; servicios acoplados a centros educativos

Los servicios de empleo son proporcionados por entidades especializadas de intermediación entre la oferta y demanda de trabajo, promovidas por los empleadores, los trabajadores, las entidades de formación y/o las autoridades públicas con la finalidad de facilitar la puesta en relación de los agentes del mercado de trabajo, proveyéndoles de información pertinente, así como algún tipo de asesoría, capacitación y certificación. Estos servicios responden a varios intereses y objetivos específicos. Del lado de la demanda, apuntan a facilitar la ubicación y contratación de personal adecuado, racionalizando los costos correspondientes y minimizando los inconvenientes de la "selección adversa". Por el lado de la oferta, contribuyen a mejorar las prácticas de búsqueda de empleo de los trabajadores, ahorrarles costos, valorar sus capacidades, orientar su vocación ocupacional y establecer una mayor correspondencia entre su preparación y el empleo efectivo. Los servicios de empleo intervienen en la colocación de los egresados de los centros de formación, e influyen sobre la definición de la oferta educativa, contribuyendo así a reducir la discordancia entre la especialidad estudiada y la ocupación efectivamente desempeñada²⁰. Finalmente, los servicios de empleo pueden desempeñar un rol activo tanto en la promoción de una mayor eficiencia macro-económica, como en la implementación de políticas de fomento del empleo orientados hacia los sectores sociales desfavorecidos.

En términos generales, los servicios de empleo se agrupan en dos grandes categorías: los servicios públicos y los servicios privados. Ambos pueden coexistir y completarse.

Los servicios públicos comprenden las agencias y programas especializadas en información y colocación de empleo, cuya administración depende de una autoridad gubernamental o del Estado. Es el caso en el Perú de la Red Cil Pro Empleo. Comprenden también los programas de capacitación laboral que asumen un papel activo en la intermediación con los empleadores (PROjoven por ejemplo), así como las bolsas de trabajo y otros servicios de promoción de empleo organizados por entidades de gobierno local.

²⁰ En el Perú, hay una carencia información que permite discriminar entre una inversión en educación de baja o alta calidad. Basándose en la Encuesta de Hogares de 1997, Burga y Moreno (2000) sostienen que el 45 por ciento de los egresados de educación superior pública no se desempeña en una ocupación acorde a su nivel profesional.

Los servicios privados se refieren a las agencias administradas por un operador particular. La calificación de privado se deriva del hecho que sus actividades están regidas por el status legal del sector privado, sin importar si son lucrativas o no. Según la OIT, la definición de agencias privadas se aplica a cualquier persona natural o moral que opere en el mercado laboral con el objetivo de brindar un servicio de empleo, independiente del gobierno o del Estado, ya sean compañías, sociedades, gremios, asociaciones, ONG. La categoría de servicios privados es muy heterogénea, abarcando desde un consorcio internacional como la Drake Bean Morin (DBM) hasta una "agencia de empleo al paso" como los pizarrones colocados en la vía pública por empresarios informales en Villa el Salvador. Entre los servicios privados, se incluye también las bolsas de trabajo y otros servicios de empleo organizados por ciertos centros educativos (colegios, SENATI; universidades, IST), así como por gremios profesionales y organizaciones sindicales.

Podemos clasificar las agencias privadas de acuerdo a la naturaleza y los objetivos de su agente promotor, las características de los servicios que ofrecen y sus fuentes de financiamiento e ingresos, como lo surge el cuadro siguiente:

Cuadro 6. Tipología de Servicios de Empleo

TIPO DE AGENCIA	AGENTES PRIORIZADOS	SERVICIOS OFRECIDOS	FINANCIAMIENTO E INGRESOS
Agencia informal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empleadores y trabajadores en ámbitos locales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avisos en la calle 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La agencia cobra una tarifa por aviso
Empresas especializadas en búsqueda de empleo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empleadores y trabajadores en general. ▪ Determinadas categorías de trabajadores: empleadas de hogar, técnicos, profesionales ▪ Reclutamiento de personal a escala internacional y para empleadores extranjeros. ▪ Personal altamente calificado, con habilidades escasas en el medio ("Head hunters") 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avisos en medios de comunicación. ▪ Bases de datos. ▪ Intermediación sin participar a la elaboración del contrato. ▪ Recomendación ▪ Certificación ▪ Asesoría y entrenamiento del postulante 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La agencia cobra una tarifa al postulante y/o al empleador ▪ La agencia cobra un porcentaje del primer sueldo del trabajador colocado (las head hunters cobran entre 30 y 50%).
Agencias proveedoras de personal o servicios subcontratados (sub-contratas, services, cooperativas)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empleadores interesados en disponer de trabajadores para servicios (temporales o complementarios) sujetos a una modalidad de terciarización. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La agencia proporciona personal a un empleador que supervisa la labor. La agencia mantiene relación con el trabajador contratado. ▪ La agencia pone a disposición de terceros los servicios 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La agencia recibe un pago del empleador principal

		de sus empleados o socios. La agencia es la que supervisa la labor de los trabajadores.	
Centros educativos	▪ Egresados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convenio con empresas ▪ Coordinación con agencias especializadas 	▪ Presupuesto del centro educativo
ONGs	▪ Segmentos de la población: jóvenes, mujeres, trabajadores desplazados por procesos de reestructuración, minusválidos, sectores de menores ingresos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asesoría y entrenamiento. ▪ Bases de datos ▪ Convenios con empleadores. ▪ Coordinación con otras agencias privadas y públicas. 	▪ .Fondo de cooperación, subvenciones
Gremios, sindicatos	▪ Afiliados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bolsa de trabajo ▪ Convenios con empleadores 	▪ Cotización de los afiliados

La existencia de agencias privadas de colocación es un fenómeno reciente, pero que viene creciendo. Según los países, la legislación establece diferentes formas de combinación entre los servicios públicos y privados de empleo. En algunos casos, hay una situación de monopolio de los servicios públicos, en otros casos, se propicia la coexistencia entre los servicios públicos y privados²¹. En los sistemas de coexistencia regulados existen reglamentaciones que estipulan una licencia para las agencias privadas y unas normas para su funcionamiento. Por el contrario, en el sistema de coexistencia libre, las agencias privadas sólo tienen que cumplir las disposiciones generales de la actividad privada. Lo ideal es que los servicios públicos complementen el papel del servicio privado²². En el caso peruano no hay una legislación que defina las acciones de las agencias privadas y públicas en forma conjunta, pero el propósito de la Red CIL-ProEmpleo es de avanzar hacia un sistema de coexistencia regulada; es decir, institucionalizar un sistema de coordinación entre agencias privadas y públicas, involucrando centros educativos y empresas, proponiendo mecanismos de promoción e incentivos, así como

²¹ Conviene distinguir entre sistemas de monopolio estricto y moderados. Los estrictos prohíben la existencia de las agencias privadas y exigen que las empresas notifiquen sus vacantes a los servicios públicos. En cambio, en los sistemas moderados, si bien no existen agencias privadas, la utilización de los servicios públicos por parte de las empresas y trabajadores (excepto los desempleados que reciben subsidios) es voluntaria.

²² Las ventajas y desventajas de los servicios privados y públicos pueden resumirse en los puntos siguientes: 1. Las agencias privadas tienden a privilegiar la intermediación de personas más calificadas, mientras que los sistemas públicos apuntan a colocar de baja calificación. 2. Las agencias privadas y públicas tienden a aumentar la movilidad ocupacional, incentivar la rotación del personal en las empresas e incrementar el empleo precario; en vez de capacitar a su personal, las empresas prefieren contratar nuevo personal. 3. La existencia de muchas agencias privadas incentiva la dispersión de información. 4. La competencia entre agencias puede fomentar la calidad de los servicios (Yamada y Jaramillo, 1998).

la puesta en marcha de un marco legal que norme las acciones de los agentes involucrados y garantice la calidad del servicio.

4.3 El servicio público de empleo en el Perú

El servicio público de empleo peruano tiene su origen en la década de 1950 y hasta la fecha ha pasado por diversos cambios en su estructura organizacional. Hacia 1995, el servicio era denominado Sistema Nacional de Colocaciones (SINAC) y dependía de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Sus acciones se circunscribían básicamente a la intermediación laboral. La orientación vocacional era bastante limitada.

Los procesos y mecanismos con los que operaba presentaban algunas limitaciones que se pueden resumir en la producción de información no validada y un sistema operativo poco flexible. El servicio de intermediación no guardaba información sistematizada de sus registros de datos lo que imposibilitaba cualquier proceso de evaluación del desempeño del servicio y la evolución de sus principales indicadores.

De acuerdo al diagnóstico del servicio de empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción Social efectuado en 1996 por el proyecto del Sistema Laboral de Información (SIL), el proceso de intermediación era bastante costoso, tanto para los trabajadores como para las entidades empleadoras. Los problemas operativos se daban en los niveles de registro y evaluación de trabajadores. A un trabajador le tomaba en promedio cuatro días inscribirse y el proceso de evaluación tenía restricción de recursos materiales y humanos; al igual que en el proceso de toma de pedidos de vacantes de las empresas, donde el servicio no estaba organizado para recoger en forma adecuada el perfil del puesto solicitado. El sistema terminaba favoreciendo a la mano de obra de menor calidad. El sistema no permitía seleccionar a los postulantes más idóneos para un puesto de trabajo, sino que los que recurrían con mayor frecuencia al servicio de empleo público.

Tomando en cuenta esta evaluación, el Ministerio de Trabajo y Promoción Social MTPS decidió implementar una reforma integral en el servicio público de empleo y promover la participación privada. Así se instaló, desde 1996, el proyecto SIL (Sistema de Información Laboral), apoyados por la cooperación internacional a través del Programa de Capacitación Laboral (CAPLAB) de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), buscándose contribuir a la disminución del desempleo y subempleo en el Perú.

El SIL es la entidad responsable del desarrollo y coordinación de la Red CIL - ProEmpleo, el servicio nacional de empleo en el Perú. La Red ha sido conformada mediante la modernización del anterior servicio de empleo del MTPS. Los centros de colocación, que tienen como propósito facilitar el encuentro entre trabajadores y empleadores, son los siguientes:

- ProEmpleo, es el centro de colocación que opera en las oficinas del MTPS, en las principales ciudades del país, en todos los departamentos.
- Los Centros de Colocación e Información Laboral (Centros CIL), en los que participan entidades públicas y privadas relacionadas con la promoción del empleo y la capacitación. Es una oficina descentralizada que opera en distintas instituciones como municipios, Centros Educativos Ocupacionales, Institutos Superiores Tecnológicos, ONGs, entre otros.

Tanto Pro-Empleo como los Centros CIL funcionan como una bolsa de trabajo, inscribiendo a la persona que lo requiera en una base de datos a la cual tienen acceso un gran número de empresas, evitando una larga búsqueda para encontrar un trabajo en la ocupación que estudió o tiene experiencia. Asimismo, cada postulante puede encontrar información y asesoría ocupacional.

Este programa ha logrado importantes metas y es clave por su poder descentralizador pues es la única política activa con radio de acción en todo el Perú. En 1998, intermediaron y lograron el acceso a un puesto de trabajo de 22,764 personas a escala nacional, estas corresponden al 30 por ciento de los inscritos y al 70 por ciento de los puestos vacantes y demandados por las empresas. Para el año 2000, ya existían formados 16 Centros CIL; y el número de colocados creció en 28 por ciento, los que corresponden al 32 por ciento de los inscritos y al 79 por ciento de los puestos vacantes. En general, la tendencia nos muestra que el encuentro entre empleadores y empleados se hace cada vez con mayor eficiencia. Sin embargo, hace falta un estudio del perfil de las empresas demandantes de mano de obra y del perfil de los inscritos en la red, para poder tomar medidas conducentes a incrementar el número de colocados y además satisfacer eficientemente la demanda laboral.

Con un presupuesto anual de aproximadamente 600,000 dólares, la Red CIL PROEMpleo logra inscribir e informar a unos 100,000 trabajadores y poner a unos 50,000 trabajadores en contacto con una vacante de empleo, de los cuales unos 30 mil son efectivamente colocados. Los costos incluyen tanto los salarios del personal y gastos operativos siendo los más

frecuentes llamada telefónicas, cartas de envío, difusión, folleteria, consultas telefónicas, seguimiento de colocación, realización de talleres, cursillos, etc. Estos costos se pueden considerar como razonables en particular para trabajadores de bajos recursos en la medida que las Empresas Colocadoras privadas suelen cobrar un sueldo de las personas y en los operarios a veces desde unos 100 dólares hasta un salario mínimo, aunque dan un servicio más completo pues evalúan con pruebas, entrevistas, etc.

4.4 Algunos Servicios de Empleo Privados en el Perú

Existen también, y cada vez de manera más creciente, servicios privados de empleo especialmente en áreas en donde no existe o llega el servicio público de empleo.

- **Una agencia de empleo al paso en Villa El Salvador.** Esta es un ejemplo de agencia privada informal. Sus promotores, pertenecientes al populoso Distrito de Villa El Salvador en el Cono Sur de Lima, han instalado en la Avenida Revolución, en el centro de la aglomeración urbana, más de diez grandes pizarrones en los que colocan avisos de demanda de empleo (por ejemplo: "necesito chofero con experiencia", " se busca señorita para venta de sanguches"). Para poner un aviso por una semana hay que pagar 5 soles. Cada pizarrón tiene una capacidad de 25 avisos. El sistema resulta efectivo, aún cuando tiene deficiencias: algunos avisos ya caducaron o sólo han sido colocados para llenar las pizarras²³.
- **Drake Bean Morin (DBM) - Perú.** La DBM-Perú es una filial de la empresa transnacional DMB, creada en 1967 y que hoy opera en 40 países. La oficina en Lima fue abierta en 1993. Esta agencia ejecuta programas de recolocación de ejecutivos y empleados. Sus servicios son pagados por las mismas empresas responsables del despido. Entre 1993 y 2001, la DBM-Perú ha trabajado con 200 empresas clientes (60 % transnacionales); incluyendo 16 de las 20 compañías más importantes que operan en el Perú. Ha logrado la recolocación de 1,200 ejecutivos, 11,000 empleados y obreros. Los profesionales que recurren a los servicios de la DBM reciben una asesoría especializada. El 48% encuentran trabajo en un período de uno a cuatro meses; el 27% entre 5 y 12 meses, y el 5% en más de un año²⁴.

²³ Fuente: El Comercio, Suplemento El Trabajo, 15/07/01.

²⁴ Fuente: La revista 09/09/01.

- **Ec-Jobsark: Servicio de búsqueda de personal y trabajo por Internet.** Ec-Jobshark nace en el año 2,000 de una alianza entre el Diario El Comercio y Jobshark.com, empresa que opera en Canadá, Europa y Latinoamérica. Agiliza los procesos para obtener personal. Cuenta con una base de datos con 850,000 candidatos en el mundo. Sus criterios de selección toman en cuenta las habilidades del candidato, el valor agregado que éste pueda proporcionar a la empresa, su capacidad de adaptación a la cultura de la empresa y sus ventajas comparativas respecto a otros candidatos.
- **Laborum-com.** Laborum.com constituye el punto de encuentro entre las personas buscadoras de trabajo y las empresas buscadoras de talentos. Con operaciones en Argentina, Chile, Colombia, México, Perú y Estados Unidos, Laborum.com es el primer y más amplio sistema de búsqueda de empleo por Internet en América Latina. Lanzado el 21 de noviembre de 1999, Laborum.com cuenta - a menos de un año de su inicio- con más de 1 millón de currículas y más de 7000 empresas suscritas, la base de datos más grande del mercado de habla Hispana y Portuguesa. Fundado por Seminarium Internacional, empresa con más de 10 años de experiencia internacional, reconocida por sus servicios de Head Hunting y su gestión de entrenamiento y capacitación de ejecutivos, actividad en la que cuenta con representación exclusiva de las de las escuelas de negocios Wharton de la Universidad de Pennsylvania, Kellogg de la Universidad de Northwestern y de la escuela de negocios de la Universidad de California - Berkeley. Aprovechando la ventaja del reconocimiento de marca de Seminarium y la calidad de los servicios mencionados- a los que se suma su revista de recursos humanos Trend Management-, Laborum.com ha llevado la experiencia de Seminarium a la red. La visión de Laborum.com apunta a combinar las necesidades de reclutamiento y selección de personal de empresas locales e internacionales en Latinoamérica, proporcionando en forma rápida y eficiente los candidatos calificados que estas empresas buscan. La web de laborum.com esta estructurada en cuatro secciones:
 - "Home postulante", donde los postulantes ingresan (gratuitamente) su curriculum vitae y postulan a todas las ofertas publicadas por las empresas. Los candidatos pueden revisar su página personal, modificar sus datos, ampliar la información de su curriculum. Pueden intervenir de modo proactivo, postulando a las empresas que figuran sin haber publicado ofertas de empleo, ingresando así a su base de datos para una futura selección.

- "Home empleador", donde las empresas publican las ofertas laborales y donde realizan todo el proceso de reclutamiento y selección de personal, creando así una base de datos con curíicula que pueden ser usadas para la selección del personal.
 - "Mundo postulante", que contiene artículos dirigidos a los postulantes, *típs* con sugerencias sobre cómo elaborar el curriculum vitae, cómo presentarse a las entrevistas laborales, Guía para Buscar Trabajo, remuneraciones, beneficios sociales, entre otras informaciones.
 - " Mundo empleador", que contiene información dirigida a los ejecutivos, artículos de remuneraciones, legislación laboral, actualidad laboral, capacitación, con *típs* sugerencias y consejos de expertos, catedráticos y consultores internacionales. Además presenta información sobre el mercado salarial, encuestas de remuneraciones, y todo el desarrollo de temas legales laborales y de recursos humanos.
- **Las empresas de servicios a terceros.** La prestación de servicios a terceros se contempla en la Ley de Fomento del Empleo, con la respectiva autorización de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional. Según esta Ley existen dos tipos de empresas: las Empresas de Servicios Temporales (EST) y las Empresas de Servicios Complementarios (ESC). Estas empresas están tipificadas en el Registro Nacional de Empresas de Servicios. Dado que las Empresa de Servicios Complementarios demandan servicios de manera más estable en el tiempo y dado que existe una definición legal más clara para este tipo de empresas, su crecimiento en el tiempo ha sido significativamente mayor que el de las Empresas de Servicios Temporales. Asimismo, los empleos conseguidos por estas empresas, son más bien empleos de perfil bajo ya que en 1997, las dos terceras partes de estas colocaciones correspondía a trabajadores de seguridad (vigilantes), seguido de empleados, obreros calificados, técnicos, obreros no calificados, y en profesionales (1.6%) (Yamada y Jaramillo, 1998). Las empresas que pertenecen a la modalidad de las *cooperativas* derivan su naturaleza jurídica de la Ley General de Cooperativas²⁵. Las empresas pueden tener hasta un 50% del personal bajo esta modalidad.

4.5 Mecanismos de búsqueda de empleo: alguna evidencia disponible

Aquí haremos uso de las Encuestas Nacionales de Hogares, específicamente, la Encuesta Nacional de Hogares correspondiente al tercer trimestre de 1997 y 1999 elaboradas por el INEI y el MTPS. Se buscará caracterizar el uso de agencias de empleo como un mecanismo de

búsqueda de empleo. Como observamos en el Cuadro 6, la agencia especializada es el mecanismo menos usado por la población desocupada que busca empleo. En 1997, del total de desocupados a nivel del Perú Urbano, sólo el 4.6% recurre al método de “agencias de empleo”. En Lima Metropolitana este porcentaje asciende a 6.8%. En 1999, la proporción es aún menor (3.8 % tanto en el total urbano como en Lima Metropolitana), lo cual nos revela la importancia que los mecanismos informales o individuales han adquirido (30.2%). Este último punto es importante ya que invita a evaluar la posibilidad de utilizar estos mecanismos en las políticas activas que vienen realizando las instituciones públicas.

Cuadro 6
Mecanismos de búsqueda de empleo de los desocupados

Mecanismos	1997	%	1999	%
<i>Peru Urbano</i>				
Patrono o empleador	236,753	43.3	272,019	48.5
Agencia	25,580	4.7	21,255	3.8
Amigos o parientes	173,864	31.8	156,882	28.0
Leyo avisos	105,019	19.2	103,694	18.5
Otro	5,876	1.1	6,532	1.2
Total	547,092	100.0	560,382	100.0
<i>Lima Metropolitana</i>				
Patrono o empleador	80,069	29.3	119,797	40.3
Agencia	18,740	6.8	11,179	3.8
Amigos o parientes	96,770	35.4	89,981	30.2
Leyo avisos	75,166	27.5	71,557	24.0
Otro	2,859	1.0	5,037	1.7
Total	273,604	100.0	297,551	100.0

Nota:

Elaboración propia

Fuente: ENAHO 1997, 1999 (tercer trimestre)

Se observa un incremento del uso de las agencias por parte de los hombres. En Lima Metropolitana el porcentaje de participación masculina en este rubro pasa de 28% en 1997 a 54.2% en 1999. El resto Urbano sigue prevaleciendo la demanda femenina.

²⁵ Son de naturaleza asociativa y no laboral contractual.

Cuadro 7

Distribución geográfica y de género de los desocupados y de los que recurren a la "agencia" como método de búsqueda de empleo

Dominio	Total de desocupados	Método de búsqueda a través de "agencias de empleo"						"agencia" respecto total de desocupados %
		Total	%	Mujeres	%	Hombres	%	
<i>1997</i>								
Costa Norte	115,305	3,957	15.5	1,959	49.5	1,999	50.5	3.43
Costa Centro	54,426	227	0.9			227	100.0	0.42
Costa Sur	16,202	451	1.8	366	81.2	85	18.8	2.78
Sierra Norte	5,912	80	0.3	37	46.0	43	54.0	1.35
Sierra Centro	38,653	493	1.9			493	100.0	1.27
Sierra Sur	47,629	1,158	4.5	526	45.4	632	54.6	2.43
Selva	26,491	475	1.9	212	44.6	263	55.4	1.79
Lima Metropolitana	299,311	18,740	73.3	13,487	72.0	5,254	28.0	6.26
Total	603,929	25,580	100.0	16,586	64.8	8,995	35.2	4.24
<i>1999</i>								
Costa Norte	78,870							0.00
Costa Centro	58,940							0.00
Costa Sur	19,076	2,488	11.7	1,715	68.9	773	31.1	13.04
Sierra Norte	6,323	130	0.6	130	100.0	0	0.0	2.05
Sierra Centro	29,576		0.0					0.00
Sierra Sur	52,417	5,980	28.1	3,955	66.1	2,026	33.9	11.41
Selva	34,778	1,478	7.0	782	52.9	696	47.1	4.25
Lima Metropolitana	322,687	11,179	52.6	5,116	45.8	6,063	54.2	3.46
Total	602,667	21,255	100.0	11,698	100.0	9,558	100.0	3.53

Nota:

Elaboración propia

Fuente: ENAHO 1997, 1999 (tercer trimestre)

Aquí haremos uso de las Encuestas Nacionales de Hogares, correspondiente a la base panel de 1996 (incorpora los cuatro trimestres de ese año) elaboradas por el INE y el MTPS. Primero se buscara caracterizar a la población que recurre a este mecanismo de búsqueda de empleo y gracias al panel podremos observar su movilidad ocupacional en el tiempo, lo que nos permitirá tener una proxy de la eficiencia de este mecanismo de búsqueda y contrastarlo con otros.

Utilizando la información de panel de 1996, caracterizamos a la población que recurre a la agencia como un método de búsqueda de empleo, vemos que la edad media de la población es de 34 años, ligeramente mayor a la edad media que prefiere otros métodos. La asistencia a la educación formal es mayor para los que recurren a la agencia (23% contra 13% en promedio) y es aun mayor para el segmento de los hombres, al igual que la duración del desempleo (11.3 contra 7.19 semanas en promedio) que se incrementa en el caso de los hombres a 13 semanas.

Cuadro 8

Caracterización de los desocupados : Perú Información del Panel 96

Características personales y familiares	Método de búsqueda de empleo		
	Otros	Agencia	Total
<i>Edad</i>	32.55	33.74	33.15
Hombre	34.76	35.36	35.06
Mujeres	30.05	31.91	30.98
<i>Sexo</i>	47	47	94
Hombre	25	25	50
Mujeres	22	22	44
<i>Asistencia a la educación formal (%)</i>	13%	23%	18%
Hombre	8%	32%	20%
Mujeres	18%	14%	16%
<i>Años de educación</i>	10.98	10.37	10.67
Hombre	10.08	11.38	10.71
Mujeres	12.05	9.27	10.63
<i>Porcentaje de casados</i>	47%	40%	44%
Hombre	48%	40%	44%
Mujeres	45%	41%	43%
<i>Tamaño de familia</i>	5.70	5.53	5.62
Hombre	6.04	5.96	6.00
Mujeres	5.32	5.05	5.18
<i>Numero de miembros del hogar entre 14 y 65 años</i>	4.23	4.02	4.13
Hombre	4.68	4.60	4.64
Mujeres	3.73	3.36	3.55
<i>Duración del desempleo (semanas)</i>	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 (ENAHOG) 96I, 96II, 96III, 96IV. Información Panel

4.6 Evaluación de impacto: el caso de la RED CIL - PROEMPLEO

En la sección anterior se vio que el Ministerio de Trabajo ha realizado importantes esfuerzos para mejorar el servicio público de empleo, que brinda especialmente a personas de bajos recursos y calificaciones que son las que se acercan a él. Este servicio, como se mencionó, está a cargo de la Red CIL – ProEmpleo, la cuál consta de una bolsa de empleo en la sede central

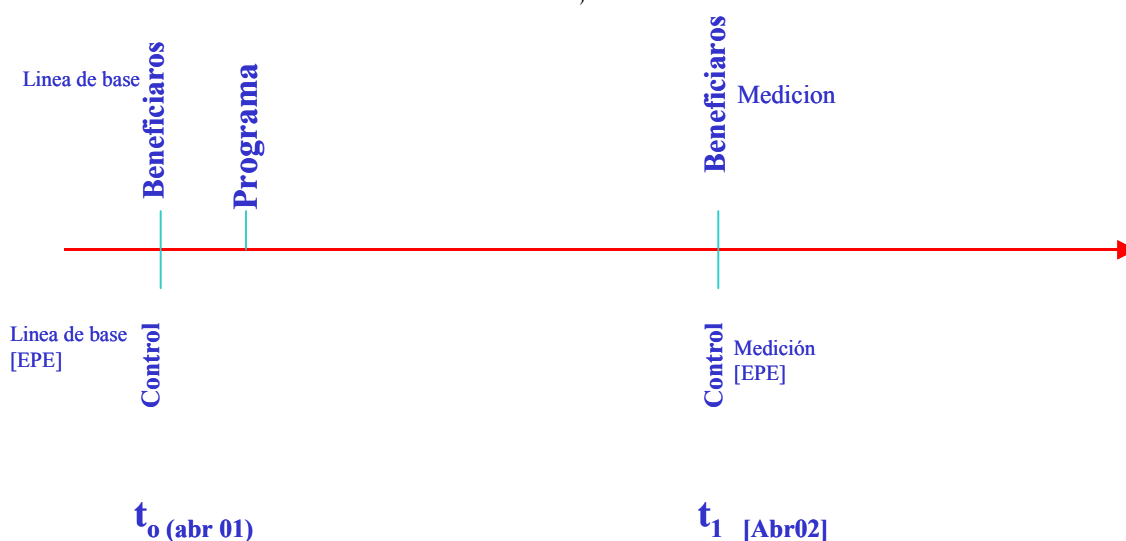
del Ministerio de Trabajo y Centros de Información Laboral (CIL) en varios distritos, especialmente de la gran Lima.

¿Tiene el servicio público de empleo en el Perú, algún efecto de corto o mediano plazo sobre sus beneficiarios? Esta es una pregunta realmente válida en momentos en que se barajan alternativas de políticas de empleo. Lamentablemente, hasta la actualidad no existe ningún ejercicio de evaluación del impacto del servicio de empleo en país, debido fundamentalmente a la falta de información al respecto. Para llenar este 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.

a. 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 aquella de un grupo de control. El esquema se muestra en el gráfico 9.

Gráfico 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 - Pro empleo, se

eligió como fecha de partida abril del 2001, el último mes para el cual se había la posibilidad de hacer un seguimiento luego de 12 meses de haber sido colocado el usuario. En el mes de abril del 2001, 1214 personas lograron colocación; de estos seleccionamos una muestra de 153 personas a ser encuestados 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 del 2001 se les pudo encontrar nuevamente en abril del 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 del 2001 habían estado buscando empleo activamente (desempleados abiertos).

A aquellos que estaban desempleados en abril del 2001 se les identificó en abril del 2002 y se procedió a realizar un empate basándose en la metodología del Propensity Score Matching²⁶. 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 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.

b. 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 programa²⁷. A los 153 beneficiarios seleccionados se les hizo una serie de preguntas de que había pasado con su trayectoria laboral luego de su paso por el programa.

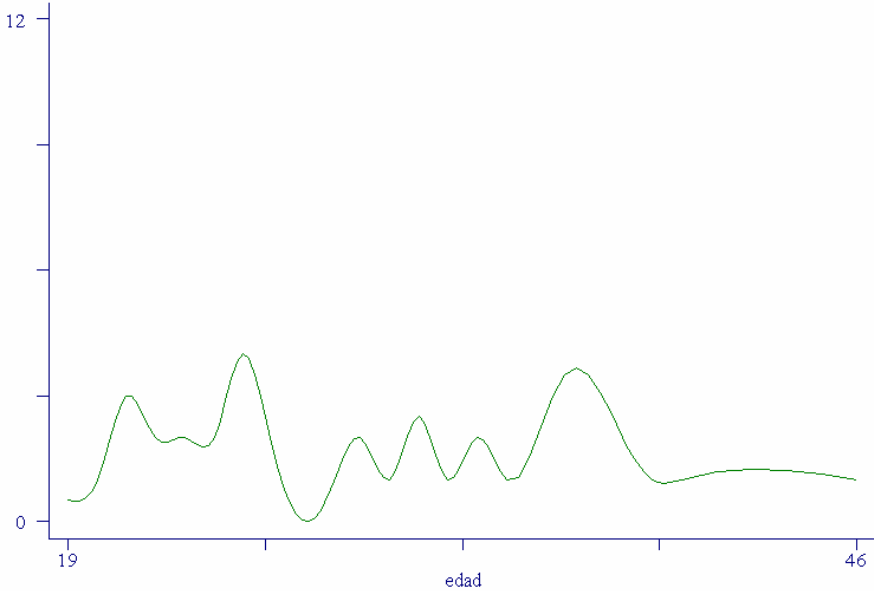
Una primera interrogante, se refiere a cuánto le había durado el empleo que consiguió con el servicio del empleo del Ministerio. La encuesta arrojó que el empleo conseguido a través del servicio de colocación, había durado en promedio unos 3.4 meses. En general, los que

²⁶ Rosenbaum y Rubin (1983).

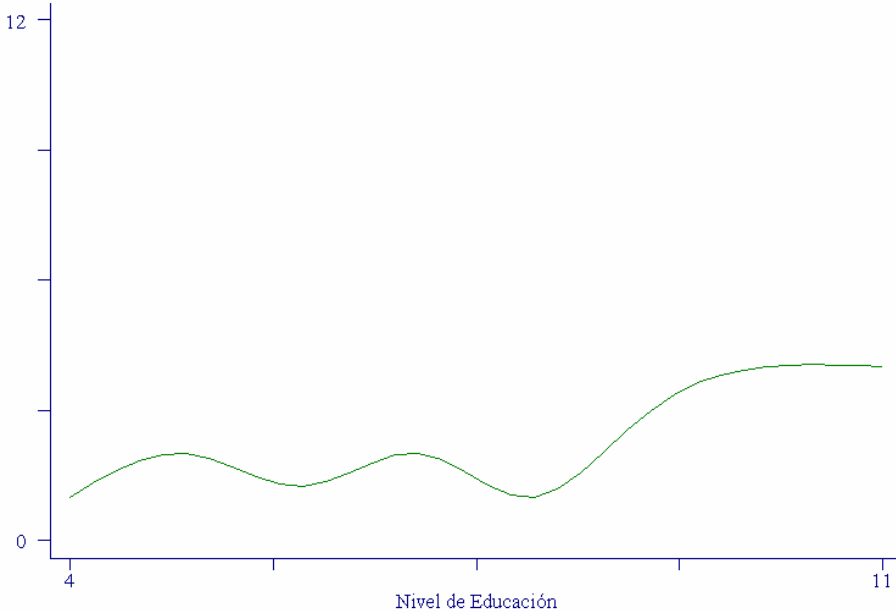
²⁷ Véase Anexo 2.

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 10. Duración del Empleo Proempleo-Cil (en meses)
a. Según edad.



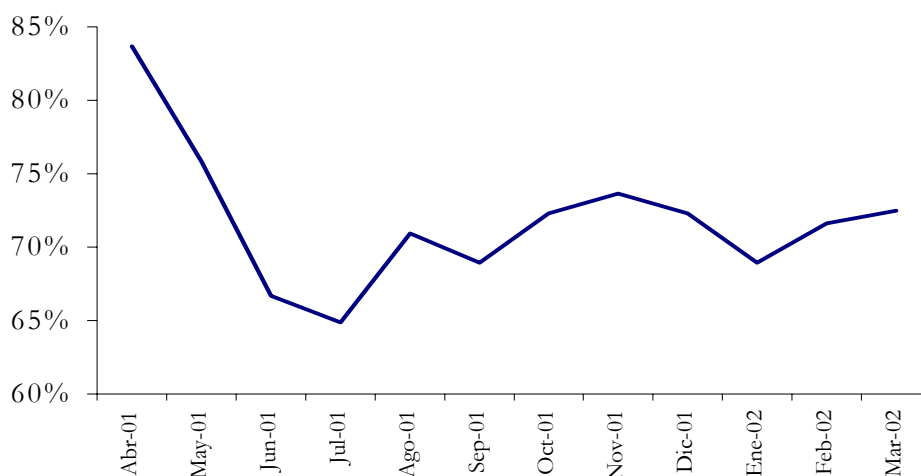
b. Según Nivel Educativo.



Fuente: Elaboración propia basándose en Encuesta CIL Pro Empleo

Con la finalidad de establecer con mayor claridad este punto, en el gráfico 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 luego se va incrementando pero sin llegar a exceder el 75% hasta llegar al otro abril.

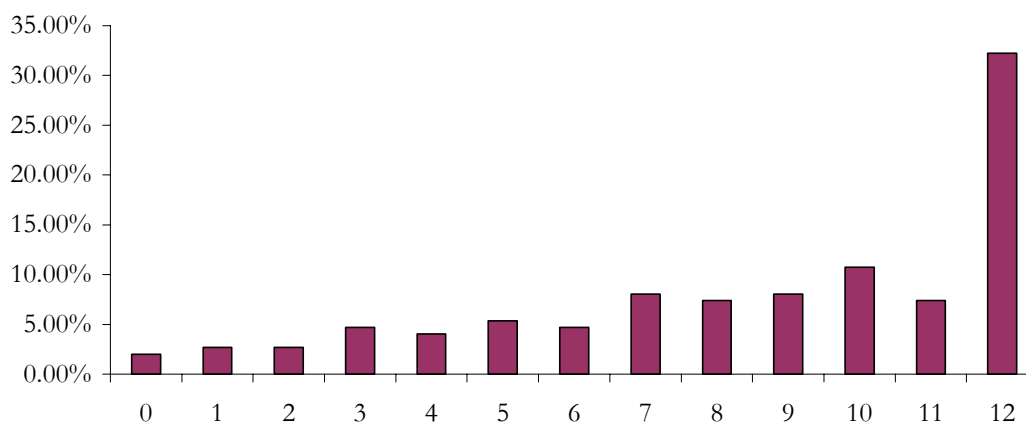
Gráfico 11. Evolución de la tasa de empleo en beneficiarios de Proempleo



Fuente: Elaboración propia basándose en Encuesta Proempleo

Más aun, en el gráfico 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.

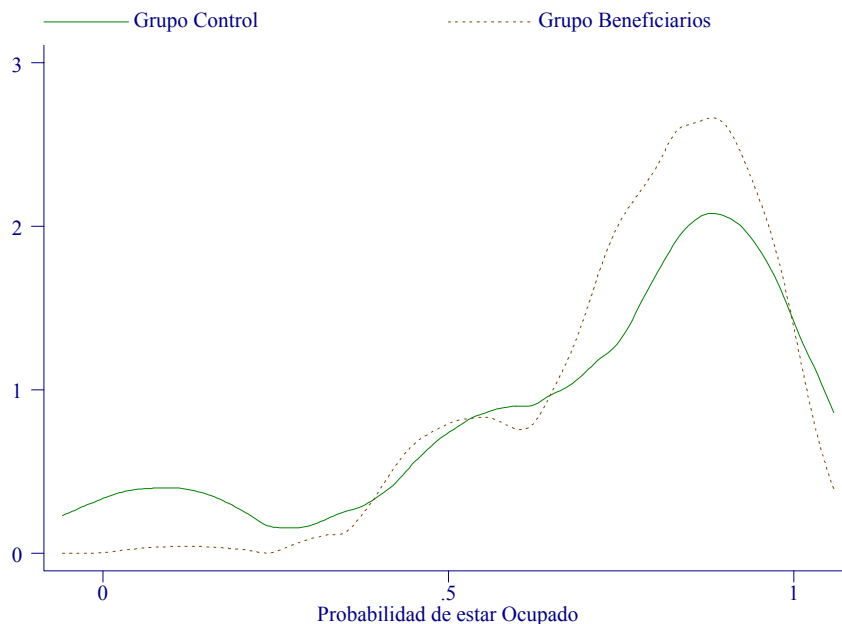
Gráfico 12. Meses trabajados luego de haber sido colocado por Proempleo



Un segundo tipo de resultado 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 8 es que un 74% de beneficiarios se encontraba trabajando como asalariado 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 8 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 13 podemos apreciar que el grupo de beneficiarios cuenta con mucho más individuos que el grupo del control, los cuales tienen una mayor probabilidad de estar ocupado producto de haber participado en el programa²⁸.

Gráfico 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 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.

Cuadro. 8.
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%
Categoría laboral		
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%
Tamaño de empresa		
Micro	9.09%	8.11%
Pequeña	35.54%	54.05%
Mediana	25.62%	27.93%
Grande	29.75%	9.91%

Fuente: Elaboración propia

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

²⁸ En el Cuadro 7 del Anexo 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

Para ello, se procedió a estimar una ecuación simple de ingresos que tomo la siguiente forma $Y = X\beta + \delta P + \varepsilon$, 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 9.

Cuadro 9. 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
<hr/>						
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, luego de un año de haber sido colocados. Este resultado es pues importante respecto a las circunstancias en que se desarrollo 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 variable de participación, la cual esta controlada por otras variables.

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 9. En este caso, encontramos que los coeficientes de las variables de participación, tanto en la regresión cross section, son aun mayores llegando a 37%. Esto quiere decir que, el programa tiene no solo 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 a través 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.

CAPITULO 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, 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 resulta bastante reducida²⁹. Las conclusiones a las que hemos arribado 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 el Perú, pero también expresa notables defectos de diseño y coordinación institucional.
 - 1.1 En primer lugar, la mayoría de las entidades o modalidades de capacitación adolecen 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 tanto 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 inversiones 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)
 - 1.2 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 el 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, lo que se

observa por ejemplo, es 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 pues, es claro que el mercado de capacitación que se ha desarrollado en el país, sea de tan baja calidad

- 1.3 Sin embargo, también existen problemas de tipo institucional. El actual “sistema” esta 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 aun, las regulaciones que, a veces, se proponen al respecto tienen poco asidero real. Así por ejemplo, se puede mencionar el caso de la Ley de los CEOs, 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, esta es más una aspiración que una realidad.
- 1.4 El mercado de capacitación, también adolece de calidad en la medida que mantiene una distancia importante con el sector empresarial. Existen algunas experiencias importantes, 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. Es por eso que algunas empresas optan por contribuir para que un tercero realice esta capacitación. Sin embargo, resulta que algunos de estos servicios diversifican sus oferta de capacitación hacia necesidades diferentes de las demandas por los aportantes (Ejemplo, cursos de computación, para el sector informal, secretariado, idiomas, etc). Una forma practicada en otros países para resolver este problema consiste, no en suspender el aporte de los empleadores, sino de deducir de sus contribuciones aquellas inversiones que ellos mismo 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 la que podría ser viable por ejemplo, con inversiones del presupuesto nacional o local y de otras formas de cooperación (Cooperación Internacional, Ongs, etc). Eso permitiría una mayor interrelación

²⁹ A partir del 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.

entre los empresarios, entidades publicas, sociedad civil nacional e internacional respecto a los servicios de capacitación.

- 1.5 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 tal que le permite realmente focalizarse hacia los sectores más pobres entre los jóvenes. Además, se asegura que la capacitación brindada sea pertinente (demandada por los empresarios) en la medida que se diseña sobre la base de acuerdos puntuales con los sectores empresariales. La evaluación de impacto realizada en este estudio encuentra este Programa produce efectos significativos sobre el empleo y los ingresos de los beneficiarios del programa, comparándolos con lo que ha ocurrido con 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 son bastante rentables 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 que a través de este programa, jóvenes de muy escasos recursos pueden incorporarse a empleos del sector moderno de la economía. Este efecto inserción es altamente importante porque opera sobre dimensiones que potencian las capacidades, inclusión y el valor de mercado de estos jóvenes.
- 1.6 Así como Pro Joven, existen otros programa 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 han logrado 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, parecen no ser suficientes estos esfuerzos. Una idea que puede servir en este sentido, es la articulación de estos esfuerzos basándose en una estrategia común. Para ello, se deberá genera una institucionalidad de mayor envergadura que la actualmente existente. Así pues, se propone inicialmente la creación de una entidad tipo Organismo Publico 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. Un reto que tendría este organismo, de ser creado, sería no sólo la articulación de la capacitación con las demandas del mercado sino la administración de la cantidad de recursos humanos capacitados que realmente demanda el mercado en cada periodo 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 que combina una deficiente cobertura de estos servicios en Lima y especialmente 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).

2.1 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 Pro Empleo, un servicio gratuito que recientemente ha sido modernizado y ampliado aunque su alcance geográfico es aun limitado e insuficiente, especialmente en mercados de trabajo menores. Los privados operan en general en mercados de mayor tamaño cobrando por sus servicios, aunque existe una gran heterogeneidad entre ellos. En mercados de trabajo locales o específicos suelen existir agencias dispersas que no siempre logran colocar a los buscadores de empleo. Pareciera existir 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.

2.2 Para modernizar el servicio de empleo en el 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 estas 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 de públicos de empleo estén acoplados a los centros de formación en las diversas regiones del país.

- 2.3 Los servicios de empleo público y privado deben contribuir a la democratización de la búsqueda de empleo, superando las formas de discriminación étnico cultural genero y otros, promoviendo transparencia e igualdad de oportunidades. En ese sentido, son importantes los servicios de asesoría y apoyo a la autoestima de los que buscan trabajo. 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: lazos personales individuales y lazos institucionales. Los primeros suelen ser más fuertes que los segundos pero los segundos suelen ser más efectivos en el mercado de trabajo
- 2.4 En el estudio analizamos detalladamente la experiencia de la Red CIL Pro Empleo con la finalidad de establecer si este tipo de intervenciones son rentables desde el punto individual y social. Hemos encontrado lo siguiente

2.4.1 En la actualidad, esta 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 (ej. Cooperación Suiza) aunque este tipo de estrategias naturalmente tiene sus limitaciones. Tiene un radio de acción en todo el Perú y el número de colocados va creciendo llegando a colocar 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 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)

2.4.2 A pesar de su limitada cobertura, en 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, estos 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.

- 2.4.3 Entre las razones que explican estos logros está el hecho que este programa se focaliza en población pobre y esta articulado con instituciones locales de capacitación (CEO, IST, ONGs, municipio, entre otros). A los buscadores de empleo, se les brinda asesoría ocupacional y los coloca, lo cual construye en personas muy pobres el acceso a una red de instituciones que contribuye a relacionarse con el mercado de trabajo y desarrolla ciertas capacidades. Asimismo, 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.
- 2.5 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 donde 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 modo tal 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 notable esfuerzo por convertirse en un espacio en el que se combinen servicios de capacitación y asesoría personalizada, orientadas al manejo de relaciones personales e institucionales. Asimismo, deberá fomentar el acceso a sistemas informáticos en personas que de otro modo no tienen siquiera la oportunidad de utilizar estos instrumentos.
3. Es necesario anotar además, que los programas de capacitación y empleo aquí estudiados son necesarios no sólo para generar ingresos sino también están diseñados para el desarrollo de capacidades, autoestima y derechos desarrollando su propia iniciativa lo cual refuerza su autoestima constituye un elemento fundamentalmente 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 simultáneamente concurren una serie de elementos transversales a todos ellos.
- 4.1 En primer lugar, el estudio ratifica que las 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.
 - 4.2 Asimismo, una condición fundamental para mejorar la empleabilidad de personas desfavorecidas, lo constituye la calidad de la educación básica regular. Es decir, un límite natural a estas políticas, lo constituye la calidad de la educación regular
 - 4.2.1 En el caso de los servicios de capacitación, estos 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, por ejemplo, lectura escritura, razonamiento matemático, acceso a idiomas, autoestima, cultura, etc.
 - 4.2.2 Con relación al servicio de empleo, este pierde sus efectos si la educación básica es deficiente. La educación desde inicial 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 y los demás no tienen oportunidad de competir. Los lazos familiares entre los pobres no pueden suplir o reemplazar estos handicaps en los activos educativos para competir en el mercado. Cabe recordar que los lazos personales sólo dan un radio de acción primario que rápidamente se agota para encontrar trabajo. Pero mientras los que tienen acceso a ciertos centros de educación básica, tienen lazos más poderosos.
 - 4.3 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 altamente diferentes al de Lima, en la medida que tiene particularidades que 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 en 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?. Consorcio de Investigación Económica y Social, Investigaciones Breves.

BURGA, C. (2002) "Reevaluando Projoven mediante Propensity Score Matching". Consorcio de Investigación Económica. (CIES) Mimeo.

CARRILLO, Jorge y Consuelo IRANZO (2000), "*Calificaciones y Competencias Laborales en América Latina*", en Enrique de la Garza (coordinador) Tratado Latinoamericano de Sociología del trabajo, FCE. México.

CHACALTANA, J. El mercado laboral peruano: situación actual y perspectivas. Lima, CEDEP 2000.

CHACALTANA J Y GARCIA N (2001) Flexibilización, capacitación y productividad laboral. Lima OIT 2001.

COLEMAN (1992)

DADO, M. (1999), "*Emploi*" en Dictionnaire de Sociologie, Le Robert, Seuil, París.

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 Enrique de la Garza (coordinador) Tratado Latinoamericano de Sociología del trabajo, FCE. México.

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 PIORE 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.

LIPMAN and MAC CALL (1979)

MARUANI, M. y E. REYNAUD (1993), "*Sociologie de l'emploi*" La Decouveret, Paris.

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 Projoven". Lima, GRADE. Documento de Trabajo 36.

OECD (1993). Employment Outlook.

OECD (1997). Employment Outlook.

ORTÍZ 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". CIES, GRADE e Instituto Apoyo.

PRIES, L. (1999), "*Hacia una Sociología del empleo (tres ensayos)*" El colegio de Puebla, México.

ROSENBAUM, P., and D. RUBIN (1983). "The central rol of the propensity score in observational studies for causal effects". *Biométri*ka, 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.”* GRADE, Lima.

SOLOW (1990)

STEINER, P. (1999), *“La Sociologie économique”* La Decouveret, Paris.

STIGLITZ (1984)

SULMONT, D. Educación Técnica y Superior. PUCP 1986.

WILLIANSON (1985)

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.

ANEXO 1

LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DE PROEMPLEO

Cuadro 10. Regresión de participación modelo Logit para la determinación de la propensión a participar en Proempleo (*Propensity Score*)

Variable dependiente Participación

	Coef.	z	P> z
Sector Industria	1.24791	2.010	0.045
Sector Comercio	1.15943	1.940	0.053
Sector Servicios	0.71783	1.260	0.209
Ocupado	0.21902	0.390	0.700
Hombre	0.29840	0.940	0.346
Jefe hogar	1.13029	2.540	0.011
Edad	-0.10756	-5.030	0.000
Educación Secundaria	2.04371	2.490	0.013
Educación Superior	3.35086	3.960	0.000
Constante	-0.34905	-0.350	0.723
<hr/>			
Num. obs	292		
LR chi2(9)	108.17		
Prob > chi2	0.000		
Pseudo R2	0.2677		
Log likelihood	-147.97979		

Cuadro 11. Equivalencia para los Grupos Seleccionados

Grupo de Beneficiarios		Grupo de Control	
Prom. Edad	26.431	Prom. Edad	24.268
Género		Género	
Varones	65.36%	Varones	67.97%
Mujeres	34.64%	Mujeres	32.03%
Situación Laboral		Situación Laboral	
Ocupados	77.78%	Ocupados	70.59%
Desocupados	14.38%	Desocupados	11.11%
Inactivos	7.84%	Inactivos	18.30%
Nivel educativo		Nivel educativo	
Primaria	1.31%	Primaria	1.31%
Secundaria	49.02%	Secundaria	49.67%
Superior	49.67%	Superior	49.02%

Cuadro 12. Resumen Propensión a participar

	Obs.	Prom.	Desv. Std.	Min	Max
Total individuos	292	0.5240	0.28372	0.0015	0.9690
Total beneficiarios	153	0.6758	0.20389	0.0507	0.9690
Total Controles	139	0.3569	0.26511	0.0015	0.9099
Incluidos	46	0.5954	0.20871	0.0639	0.9099
Excluidos	93	0.2389	0.20394	0.0015	0.7491

Gráfico 14. Funciones de Distribución de la Propensión a Participar (*Propensity Score*)

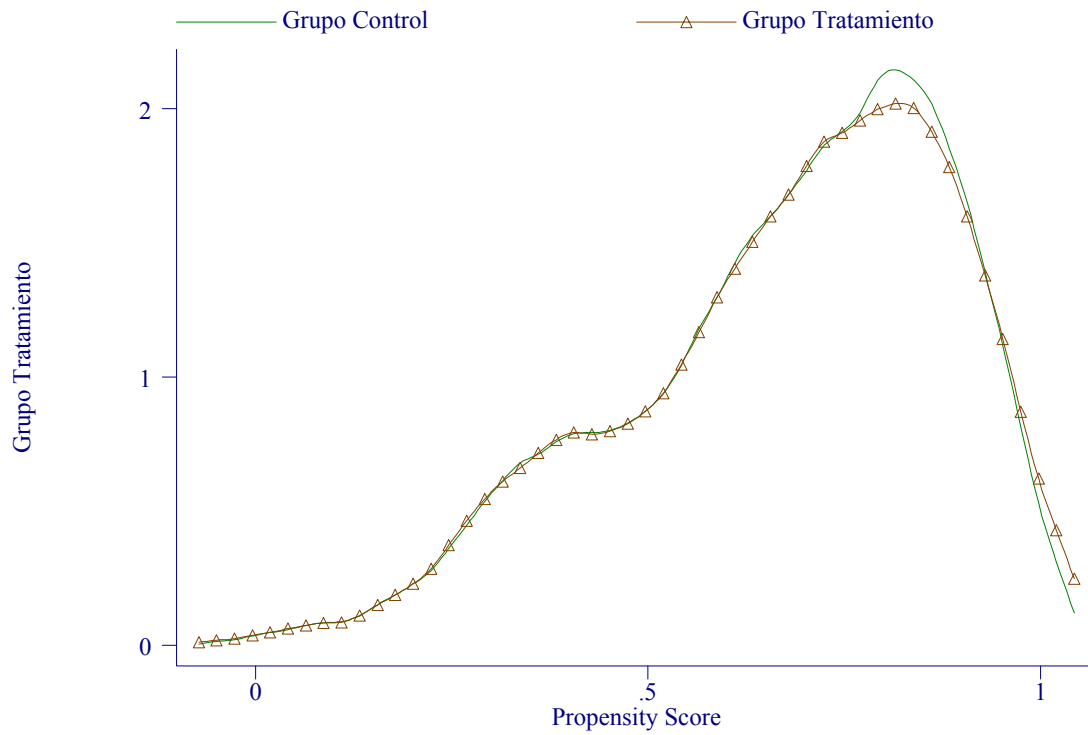
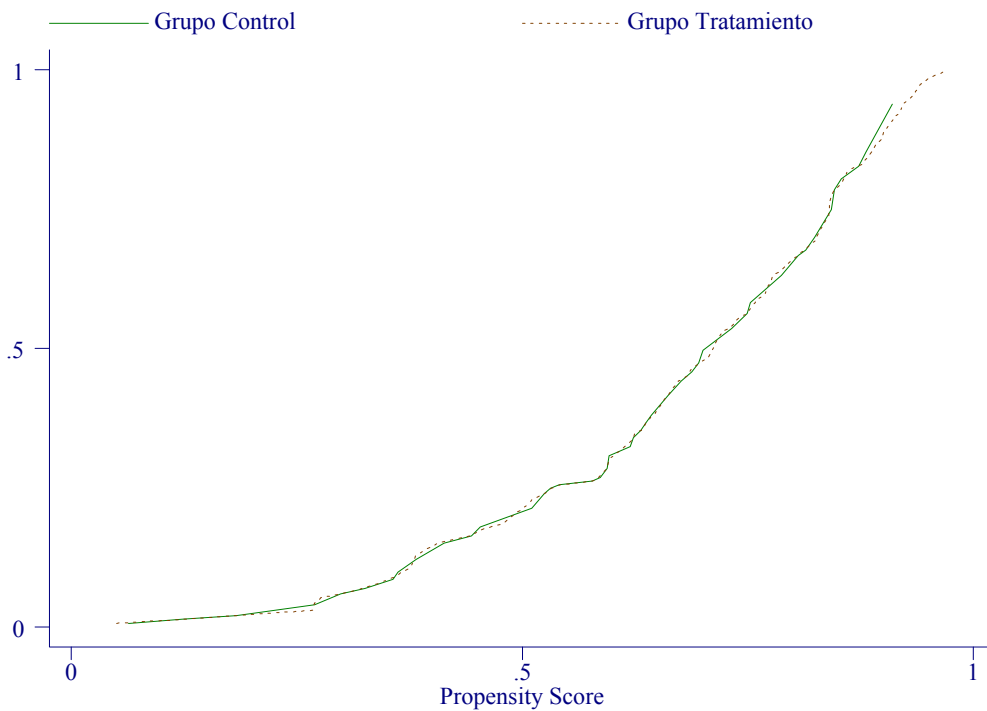


Gráfico 15. Funciones de Distribución Acumulada de la Propensión a Participar (*Propensity Score*)



Cuadro 13. Regresión Modelo Logit para estimar la probabilidad de estar Ocupado (Proempleo)

Variable dependiente: Ocupado

	Coef.	z	P> z
Hombre	1.01738	3.070	0.002
Participación	3.12717	5.350	0.000
Edad	0.51100	2.780	0.005
Edad2	-0.00691	-2.410	0.016
Jefe de hogar	-0.65418	-1.250	0.210
Educ. Primaria	4.45830	1.930	0.054
Educ. Secundaria	1.03449	2.480	0.013
Ratio de Mills	-1.85839	-6.150	0.000
Constante	-9.83067	-3.370	0.001
<hr/>			
Num. Obs.	306		
LR chi2(8)	86.85		
Prob > chi2	0.0000		
Log likelihood	-131.34251		
Pseudo R2	0.2485		

ANEXO 2

REGRESIONES DE INGRESO PROJOVEN

Cuadro 14. PROjoven. Regresión Variaciones de Ingreso Segunda Convocatoria

	Primera Medición			Segunda Medición			Tercera Medición		
	Coef.	t	P> t	Coef.	t	P> t	Coef.	t	P> t
Soltero	0.229	0.91	0.36	0.098	0.49	0.63	0.121	0.61	0.54
Sec. Incompleta	-1.644	-2.04	0.04	-0.054	-0.08	0.94	-1.275	-1.91	0.06
Sec. Completa	-1.660	-1.99	0.05	-0.240	-0.34	0.74	-1.136	-1.72	0.09
Exp. Potencial	-0.105	-0.93	0.36	0.123	1.01	0.31	-0.174	-1.41	0.16
Exp. Potencial 2	0.009	0.92	0.36	-0.010	-1.11	0.27	0.016	1.70	0.09
Exp. Específica	0.006	0.35	0.73	0.007	0.40	0.69	0.003	0.43	0.67
Exp. Específica 2	0.000	-0.18	0.86	0.000	-0.74	0.46	0.000	-0.25	0.80
Tamaño emp.	0.048	0.70	0.49	0.278	4.11	0.00	0.234	3.20	0.00
Hombre	-0.269	-1.54	0.13	-0.084	-0.53	0.59	-0.036	-0.21	0.84
Rama act. Ind.	0.087	0.26	0.80	0.410	1.31	0.19	0.081	0.26	0.80
Rama act. Com.	-0.328	-0.96	0.34	0.439	1.38	0.17	-0.042	-0.13	0.89
Rama act. Serv.	-0.297	-0.86	0.39	0.389	1.26	0.21	0.136	0.43	0.67
Participación	0.448	1.67	0.10	0.294	1.49	0.14	0.402	2.29	0.02
Constante	2.146	2.20	0.03	-0.524	-0.39	0.70	0.457	0.49	0.62
Num. Obs.	140			174			150		
F(13, 126)	1.91			F(13, 159) = 2.59			F(13, 159) = 3.17		
Prob > F	0.0352			0.0022			0.0003		
R-2	0.1643			0.1855			0.2471		
Adj R-2	0.0781			0.1138			0.1691		
Raíz MSE	0.95833			0.97665			0.9567		

Cuadro 15. PROjoven. Regresión Variaciones de Ingreso Cuarta Convocatoria

	Primera Medición			Segunda Medición			Tercera Medición		
	Coef.	t	P> t	Coef.	t	P> t	Coef.	t	P> t
Soltero	-0.059	-0.27	0.79	0.192	0.92	0.36	(dropped)		
Sec. Incompleta	-0.504	-0.84	0.40	-0.478	-0.64	0.52	0.622	0.87	0.39
Sec. Completa	-0.219	-0.37	0.71	-0.218	-0.30	0.77	1.019	1.43	0.16
Exp. Potencial	-0.492	-4.35	0.00	-0.405	-3.09	0.00	-0.660	-4.30	0.00
Exp. Potencial 2	0.038	3.86	0.00	0.026	2.57	0.01	0.038	3.70	0.00
Exp. Específica	-0.003	-0.28	0.78	0.000	0.03	0.98	0.000	0.06	0.95
Exp. Específica 2	0.000	-0.58	0.57	0.000	-0.78	0.44	0.000	-0.30	0.76
Tamaño emp.	0.110	1.72	0.09	0.072	1.04	0.30	0.135	1.87	0.06
Hombre	-0.136	-0.85	0.40	0.174	1.01	0.31	-0.303	-1.90	0.06
Rama act. Ind.	0.111	0.57	0.57	-0.123	-0.46	0.65	0.136	0.34	0.73
Rama act. Com.	0.431	2.41	0.02	0.276	1.11	0.27	0.171	0.42	0.67
Rama act. Serv.	0.324	1.74	0.08	0.080	0.31	0.76	0.111	0.29	0.77
Participación	0.380	2.17	0.03	0.545	3.08	0.00	0.506	3.04	0.00
Constante	0.439	0.52	0.60	1.471	1.70	0.09	1.747	1.83	0.07
Num. Obs.	174			164			162		
F(13, 159)	3.71			F(13, 150) = 3.29			F(12, 149) = 4.88		
Prob > F	0.000			0.0002			0		
R-2	0.246			0.2216			0.2822		
Adj R-2	0.1796			0.1542			0.2244		
Raíz MSE	0.96661			0.96248			0.9424		