



A pesar de que existe consenso respecto de la necesidad de mejorar el nivel y la calidad del empleo en el Perú, los debates respecto de las políticas laborales y del mercado de trabajo son aún muy generales. Se sabe que para generar empleo es necesario que haya más producción y, por tanto, más inversión. Pero, ¿es eso suficiente? Dadas las imperfecciones existentes en el mercado de trabajo, es normal pensar que debe haber algún tipo de intervención del Estado. Las intervenciones se pueden dar a través de la regulación o de políticas de mercado de trabajo. Las políticas que se implementan en el mercado de trabajo se pueden clasificar en dos grandes categorías: *políticas activas*, que intentan modificar la empleabilidad de sus poblaciones objetivo, y *políticas pasivas*, que usualmente protegen a sectores vulnerables del mercado laboral². El presente documento discute las denominadas *políticas activas* del mercado laboral, describiendo primero sus características generales, para luego focalizar el debate a través de dos casos específicos de este tipo de intervención: a) los programas de capacitación; y b) los programas de asistencia a la búsqueda de empleo.

«...a diferencia de las políticas pasivas, las políticas activas tratan de motivar en los individuos una reacción que les ayude a mejorar su empleabilidad por su propia cuenta»

Políticas activas en el mercado de trabajo

Las políticas de mercado de trabajo *activas* buscan mejorar la empleabilidad de grupos, especialmente vulnerables y con mayores desventajas en el mercado laboral, a través de medidas que incentiven a sus beneficiarios a llevar a cabo acciones que les permitan mejorar su situación por ellos mismos³. Es decir, a diferencia de las *políticas pasivas*, las *políticas activas* tratan de motivar en los individuos una reacción que les ayude a mejorar su empleabilidad por su propia cuenta.

Existen diversos tipos de políticas *activas*. Los más conocidos son: programas de creación de empleos para la oferta laboral; programas de desarrollo de capacidades relacionadas con el empleo; y programas de promoción de la eficiencia en los mercados de trabajo⁴. Algunos de estos servicios pueden ser provistos por el sector privado, pero es usual que las políticas *activas* estén patrocinadas u orientadas por el Estado, con el fin de equiparar iniquidades y asimetrías existentes. De esta forma, los programas del Estado intentan llenar este vacío, complementando la iniciativa privada y asegurándose de que se beneficie a los sectores más vulnerables.

Estos programas se implementan de manera continua y con mayor frecuencia en el ámbito internacional. Precisamente, la experiencia de otros países permite extraer algunas lecciones interesantes. En el cuadro 1

1/ Resumen del documento titulado *Políticas activas en el mercado laboral peruano: el potencial de la capacitación y los servicios de empleo*, desarrollado en el marco del Concurso de Investigación CIES 2000, auspiciado por ACIDI-IDRC. Podrá descargar la versión completa de este documento desde www.consortio.org/programa2000.asp

2/ Ejemplos típicos de *políticas pasivas*, son esquemas de seguro de desempleo o de transferencia de ingresos.

3/ Entiéndase por empleabilidad, la capacidad de obtener y mantener un empleo, la esperanza objetiva que puede tener una persona en búsqueda de empleo de encontrarlo y, por extensión, el conjunto de cualidades que permiten a un individuo ser apto para conseguir y conservar un empleo, adaptándose a la evolución del mismo.

4/ Dar, Amit y Zafiriz Tzannatos (1999). "Active Labor Markets Programs: A Review of the Evidence from Evaluations", Social Protection Discussion Paper N° 9901. Washington, D.C.: The World Bank, Social Protection Unit, enero.

se muestra una síntesis de un conjunto de programas desarrollados en países de la OECD, realizada por Dar y Tzannatos (1999). En general, se observa que estos programas no siempre funcionan de la manera más adecuada y que, por lo mismo, requieren de condiciones especiales para su éxito. La experiencia por tipo de programa específico es también interesante. En particular, los programas de sistemas de búsqueda de empleo son efectivos en costos y tienen impactos positivos sobre el empleo, pero muestran cierta incapacidad para reconocer a aquellos que verdaderamente necesitan de este servicio. Por otro lado, los programas orientados hacia la capacitación de los jóvenes en general, no tienen un impacto claro; mientras que aquellos de entrenamiento a desempleados y desplazados tienen un impacto positivo en el empleo.

Una conclusión importante es que el elemento más importante a tomar en cuenta en estos programas, es el "efecto neto" que pueden generar en términos de bienestar social. Es decir, se trata de que estos programas generen "adicionalidad" y que sus efectos no favorezcan a algunos perjudicando o desplazando a otros de sus empleos.

«...se trata de que estos programas generen "adicionalidad" y que sus efectos no favorezcan a algunos perjudicando o desplazando a otros de sus empleos»

Políticas activas en el Perú

En el caso peruano existen casi todos los tipos de *políticas activas* posibles, pero bajo la forma de programas específicos y pequeños, lo cual limita claramente su potencial. Existen programas de empleo temporal, programas de capacitación de jóvenes y de promoción de la microempresa, y también existen programas de asistencia en la búsqueda de empleo. Algunos de estos programas muestran resultados microeconómicos muy interesantes, pero, dada su cobertura, son de alcance muy limitado. Al respecto, cabe indicar que la suma de la inversión en estos programas (programas de empleo temporal, capacitación laboral impulsados

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 quiénes necesitan ayuda para minimizar <i>deadweight loss</i> .
2. Entrenamiento para desempleados en largos períodos	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. Considerando los costos, la tasa de retorno es negativa.
5. Programas de empleo	Grupos en desventaja (trabajadores mayores, desempleados crónicos).	Es una medida temporal. No permiten salir del desempleo de manera permanente.
6. Desarrollo de microempresa	Desempleados con iniciativas.	No es claro su efecto neto. Usualmente tiene más éxito cuando se focaliza en ciertos grupos vulnerables (mujeres, trabajadores mayores).
7. Subsidios salariales	Desempleados crónicos.	Suelen tener resultados negativos en salarios y empleo, comparados con grupos de control.



por el Estado y de servicios de asistencia a la búsqueda de empleo) no alcanzó, en el año 2002, ni el 1% del presupuesto social del Gobierno. Esto refleja, pues, la escasa importancia que se le está otorgando a este tema en el país, aunque, al mismo tiempo, evidencia que este tipo de políticas activas tiene un espacio de desarrollo importante a futuro.

En esta sección analizamos dos tipos de políticas muy interesantes utilizadas básicamente por el Ministerio de Trabajo, aunque, como hemos dicho, bajo la forma de programas y no necesariamente de políticas. Nos referimos al programa de capacitación laboral juvenil ProJoven y el Sistema Información Laboral (SIL).

Programas de capacitación laboral y el caso de ProJoven

Los programas de capacitación laboral, usualmente, pretenden desarrollar habilidades, conocimientos, destrezas y competencias laborales y/o empresariales en personas que no se encuentran en condición de insertarse en el mercado laboral de forma adecuada. Se trata, pues, de promover la iniciativa personal de las personas para solucionar los problemas relacionados con su falta de empleo y su inserción en el mercado

«...la capacitación que mejores frutos rinde (tiene mayores retornos) es aquella que se brinda en las empresas o que es proporcionada por los empleadores...»

«Los programas de capacitación laboral, usualmente, pretenden desarrollar habilidades, conocimientos, destrezas y competencias laborales y/o empresariales en personas que no se encuentran en condición de insertarse en el mercado laboral de forma adecuada»

laboral, y no necesariamente la consecución directa de un empleo. De las cuatro formas de capacitación a individuos, en el Perú se ha utilizado intensivamente la formación pre-empleo, es decir, capacitación previa a la inserción en un puesto de trabajo. Otras formas de capacitación laboral, como programas de actualización (*upgrade*), reentrenamiento o formación remedial⁵, no se han utilizado en igual medida.

La provisión de capacitación laboral

Para el caso específico de capacitación de individuos, especialmente jóvenes, en el Perú existe una amplia oferta que tiene cuatro grandes componentes: el sistema educativo básico (en su variante técnica); un sistema de entidades de formación laboral y pos-secundaria (básicamente los CEO y los IST); los servicios nacionales de capacitación financiados por sectores empresariales (Senati, Sencico, Cenfutur e Inictel) y la capacitación laboral en las empresas.

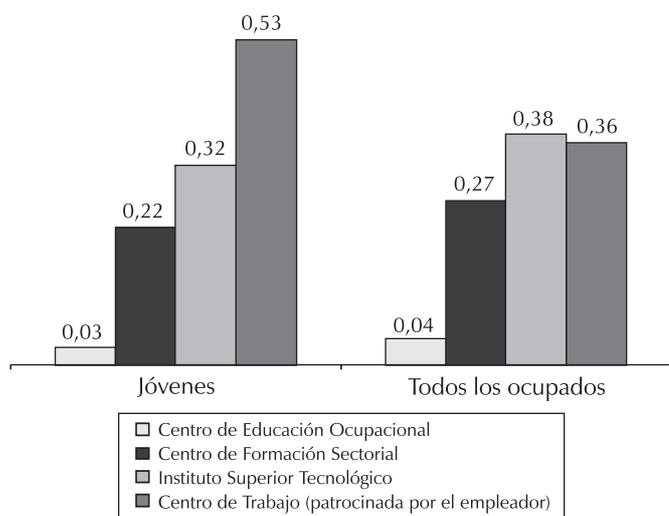
Estudios recientes han dado cuenta de la utilidad práctica de cada uno de estos componentes de la oferta educativa, desde el punto de vista de sus retornos microeconómicos en los individuos. Se sabe, por ejemplo, que la capacitación que mejores frutos rinde (tiene mayores retornos) es aquella que se brinda en las empresas o que es proporcionada por los empleadores (véase el gráfico 1). En un segundo nivel se ubican los institutos tecnológicos y los centros de formación sectorial, mientras que los centros de educación ocupacional (CEO) producen retornos muy bajos y ni hablar de la secundaria con variante técnica.

En otras palabras, la capacitación laboral más rentable, desde el punto de vista de los individuos, es aquella

5/ Saavedra, Jaime y Juan Chacaltana (2001). *Exclusión y oportunidad: jóvenes urbanos y su inserción en el mercado de trabajo y en el mercado de capacitación*. Lima: GRADE.

Gráfico 1

Retornos a la capacitación obtenidos según tipo de proveedor



Elaboración propia basándose en Saavedra y Chacaltana (2001)

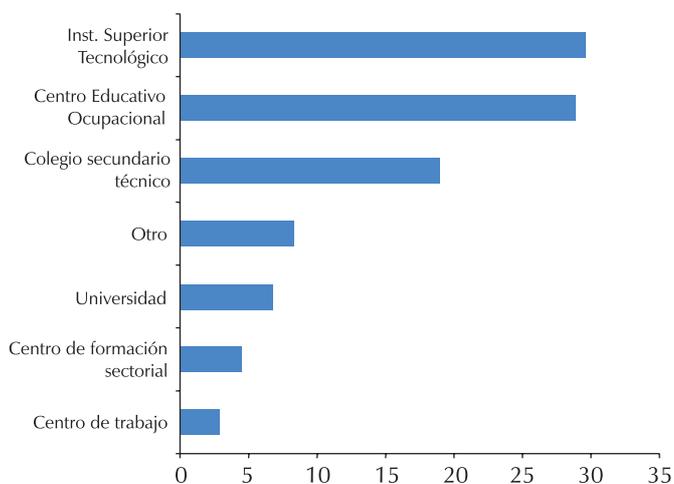
que se recibe en la empresa. Se ha demostrado, asimismo, que las empresas que capacitan a sus trabajadores generan niveles de valor agregado por trabajador superiores a las que no lo hacen en 25%⁶. La razón para esto es que, por un lado, las empresas proporcionan capacitación que es pertinente, es decir, capacitación que es realmente necesaria para el aparato productivo y, por otro lado, que la capacitación de la mano de obra es una práctica laboral utilizada para incrementar la productividad del trabajo y, por tanto, la competitividad de las empresas.

Lamentablemente, la oferta de capacitación laboral existente en el país no guarda correspondencia con esta información. Muy pocos jóvenes y trabajadores, en general, se capacitan en empresas. La mayor parte de aquellos que se capacitan, lo hacen en los IST, en los CEO y en la secundaria técnica (véase el gráfico 2). Dado los pocos recursos con los que cuentan los hogares, estos invierten en entidades de baja calidad, con bajos retornos, lo cual no les permite obtener mayores posibilidades de escapar de su situación de pobreza.

«Estos programas han mostrado que es necesario y posible que la capacitación sea pertinente, es decir, que se adecue a las necesidades de la demanda laboral»

Gráfico 2

Jóvenes: ¿dónde recibió capacitación laboral? (%)



Fuente: INEI (2000). ENAHO, III trimestre. Elaboración propia.

Así pues, la oferta actual de capacitación laboral reproduce mucho de los problemas de la educación básica, que es de baja calidad, lo cual es consistente con las características de nuestro mercado de trabajo: un mercado de trabajo de baja calidad demanda un mercado de capacitación también de baja calidad. Los problemas asociados con el sistema de provisión de capacitación determinan que muchos jóvenes se encuentren excluidos del sistema de capacitación.

Programas específicos: el caso de ProJoven

En vista de este tipo de problemas, en tiempos recientes, han surgido algunas iniciativas novedosas orientadas a superar dichos inconvenientes, fundamentalmente promovidas por la cooperación internacional, a veces con el Ministerio de Educación y otras con el Ministerio de Trabajo (ProJoven, PROFECE, CAPLAB, FONDOEMPLO, entre otros). La experiencia de estos programas permite extraer algunas lecciones importantes. Estos programas han mostrado que es necesario y posible que la capacitación sea pertinente, es decir, que se adecue a las necesidades de la demanda laboral. Para ello, el contenido y la forma en que se produce la capacitación es fundamental, siendo la duración de los cursos y su diseño muy importantes para asegurar que los conocimientos, destrezas y habilidades sean interiorizados por los individuos. Es necesario, también, focalizar estos programas adecuadamente.

6/ Chacaltana, Juan y Norberto García (2001). "Flexibilización, capacitación y productividad laboral". Lima: OIT.

te y es importante evaluar los resultados de los programas, con el fin de asegurar que estos realmente contribuyan con la reducción de la pobreza y la mejora de la empleabilidad.

Uno de los programas que más atención ha recibido al respecto, es el programa de capacitación laboral juvenil, ProJoven, implementado desde 1996 por el Ministerio de Trabajo. ProJoven es un programa de capacitación laboral dirigido a jóvenes de bajos recursos, con el propósito de incrementar su productividad y mejorar su empleabilidad. No capacita directamente a los jóvenes, más bien se basa en una red de entidades previamente calificada por el mismo programa. Una vez identificada una oferta de calidad, el programa financia la capacitación de jóvenes pobres en estas entidades. Exige que la formación tenga una fase teórica y otra práctica en una empresa.

Dado que esta es una inversión no tangible, es necesario asegurarse de que el programa funcione de manera correcta. En esta perspectiva, se puede decir que el ProJoven es uno de los pocos programas que utiliza métodos modernos de evaluación de impacto. Periódicamente realiza ejercicios de medición de impacto, comparando la situación de sus beneficiarios antes de la capacitación y después de ella, y con el objetivo de asegurar que los efectos identificados se deban exclusivamente al programa, se recoge también información de un grupo de control⁷.

En general, los resultados obtenidos en el corto plazo son positivos: mejoraron, efectivamente, las condiciones laborales, así como los ingresos de los beneficiarios, en comparación con el grupo de control⁸. Evaluaciones independientes también han encontrado los mismos resultados⁹. Con respecto a los efectos de mediano plazo, este documento encuentra resultados interesantes tanto en variables ocupacionales como en ingreso. En cuanto a las variables ocupacionales, las evoluciones de la participación laboral, de la tasa de ocupación y del nivel de salario de los beneficiarios han sido mejor que aquella de los controles. Por otro lado, los ingresos medios de los beneficiarios, a pesar de ser menores que los del grupo de control al inicio del programa, presentan un incremento importante que

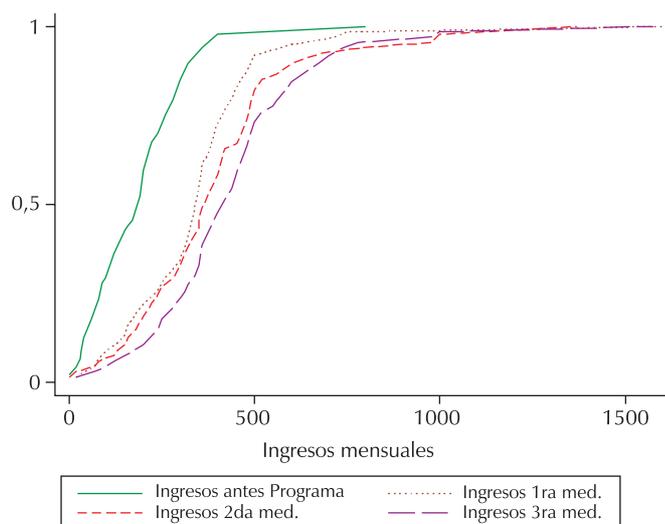
«En suma, existe evidencia para pensar que los efectos positivos del programa se mantienen, no solo en el corto plazo sino también en el mediano plazo»

«ProJoven es uno de los pocos programas que utiliza métodos modernos de evaluación de impacto»

permite sobrepasar los niveles de los controles, manteniendo una diferencia significativa entre ambos grupos. En términos proporcionales, las ganancias de ingresos acumuladas se sitúan alrededor del 50% al 52% respecto de la situación al iniciar el programa (véase el gráfico 3). Finalmente, el retorno de la capacitación obtenida fluctúa ligeramente entre convocatorias, lo que implicaría una alta variación de las condiciones del mercado entre mediciones. En suma, existe evidencia para pensar que los efectos positivos del programa se mantienen, no solo en el corto plazo sino también en el mediano plazo.

Gráfico 3

ProJoven - Segunda convocatoria: distribución acumulada de los ingresos mensuales



Ingresos de los participantes antes de ProJoven, 6, 12 y 18 meses después, respectivamente (en ese orden de izquierda a derecha). Elaboración propia

7/ Este grupo de control busca comparar los resultados, luego de la capacitación, entre los beneficiarios del programa y un grupo de individuos que no participó en dicho programa.

8/ Galdo, José Carlos (1998). "La evaluación de proyectos de inversión social: impacto del programa de capacitación laboral juvenil ProJoven", en *Boletín de Economía Laboral*, vol. 3, Nº 9. Lima: MTPS, pp. 16-43.

9/ Burga, Cybele (2002). "Re-evaluando PROJoven: Propensity Score Matching y una Evaluación Paramétrica". Mimeo. Lima: CIES, CEDEP; Ñopo, Hugo; Jaime Saavedra y Miguel Robles (2002). *Una medición del impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil ProJoven*, Serie Documento de Trabajo, 36. Lima: GRADE.

La asistencia en la búsqueda de empleo

Las *políticas activas* de asistencia en la búsqueda de empleo se sustentan en la observación de que algunos segmentos de la población tienen, efectivamente, mayores dificultades para ubicarse en el mercado de trabajo. Ocurre que la principal vía a través de la cual las personas buscan empleo en el Perú, son los lazos personales, lazos que muchas veces son limitados. Ante ello, existen entidades especializadas de intermediación entre la oferta y la demanda laborales, mediante la proporción de información pertinente, asesorías, capacitaciones y certificaciones.

En términos generales, los servicios de empleo pueden ser privados o públicos. Idealmente, ambos sistemas no deberían competir sino complementarse, pero esto no necesariamente ocurre siempre así, especialmente por las enormes imperfecciones de información que existen en el mercado de trabajo, así como por la falta de regulación en el sistema privado.

Los servicios de empleo privados son básicamente agencias administradas por operadores particulares, que brindan servicios bastante heterogéneos. Los operadores existentes en el mercado laboral peruano van desde *head hunters* internacionales, como Drake Bean Morin (DBM) (para la mano de obra profesional), hasta agencias al paso en Villa El Salvador (para trabajadores sin calificación), pasando por bolsas de trabajo organizadas por algunos centros educativos, gremios profesionales o sindicales. Existe poca regulación de este mercado y se han presentado no pocos casos de fraude en este servicio, especialmente entre los trabajadores menos calificados, a quienes a veces se les exige pagar dinero solo por dejar su currículum en una bolsa de trabajo, sin ninguna garantía real de que se le esté ayudando activamente a buscar empleo.

En el caso de los servicios públicos, estos usualmente abarcan a agencias y programas de información y colocación de empleo administrados por autoridades gubernamentales o del Estado. En el caso peruano, el servicio público de empleo (Sistema Nacional de Colocaciones) tiene su origen en la década de 1950. En

«En términos generales, los servicios de empleo pueden ser privados o públicos. Idealmente, ambos sistemas no deberían competir sino complementarse, pero esto no necesariamente ocurre siempre así...»



la década pasada, nuevamente con apoyo de la cooperación internacional (esta vez, la cooperación Suiza), se intentó modernizar este servicio, básicamente, incorporando tecnologías de información y así se crea el actual Sistema de Información Laboral (SIL) que, además, ha intentado descentralizar este servicio y vincularlo con centros de formación laboral. El servicio consiste en registrar a los interesados en una bolsa de trabajo, además de brindar asesoría e información a los buscadores de empleo.

¿Funciona este servicio? Al parecer sí. En el documento se realiza un ejercicio de evaluación de impacto que se basó en una encuesta a beneficiarios de este programa, comparados con un grupo de control obtenido de la Encuesta Permanente de Empleo (EPE) de Lima Metropolitana. Se encontró evidencia que el 74% de beneficiarios se encontraba trabajando como asalariado un año después de la colocación, frente a un 66% observado en el grupo de control. Una verificación econométrica de este resultado indica que, un año después de haber sido beneficiado por este programa, los beneficiarios colocados en un puesto de trabajo tenían mayores probabilidades de conseguir empleo que los controles, que no utilizaron este servicio. Este efecto resulta ser estadísticamente significativo. No solo eso, también tenían mayores ingresos.

¿Cómo se explica esto? El documento sugiere una explicación bastante sencilla. Dado que las personas usualmente buscan empleo a través de redes personales (lazos débiles en la nomenclatura de Granovetter¹⁰), el servicio de asistencia en la búsqueda de empleo, al proporcionarle una experiencia en un puesto de trabajo diferente, permite precisamente la ampliación de esas redes personales. Lo interesante es que este ser-

10/ Granovetter, Mark S. (1973). "The Strength of the Weak Ties", en *American Journal of Sociology*, vol. 78, Nº 6. Chicago: The University of Chicago Press, mayo, pp. 1360-80.



vicio de empleo usualmente coloca a sus beneficiarios en empleo formales, en empresas del sector moderno de la economía, una oportunidad a la que difícilmente accederían los no beneficiarios de este programa, dadas sus características de pobreza y marginalidad. Los lazos débiles, entonces, son fortalecidos a través de este tipo de intervenciones.

Lamentablemente, a pesar de este interesante desempeño, este programa tiene efectos muy reducidos, básicamente por su tamaño y su presupuesto, el cual es extremadamente pequeño. Se sabe, por ejemplo, que el presupuesto asignado a este programa para el año 2004 no supera los 179 mil dólares, siendo el 80% de este monto una donación de la Cooperación Suiza. Es decir, el servicio nacional de apoyo a la búsqueda de empleo, básicamente no recibe apoyo del Estado.

Conclusiones y recomendaciones

Para que el mercado de trabajo pueda generar resultados individual y socialmente óptimos, es necesario el crecimiento económico. Pero, además, dadas las imperfecciones existentes (múltiples asimetrías), también se requiere de la intervención del Estado. Una de las formas más consensuales de intervención en este mercado, son las denominadas *políticas activas* de empleo. La revisión de la experiencia peruana en este campo indica que, actualmente, se le asigna muy poca

«...a pesar de este interesante desempeño, este programa tiene efectos muy reducidos, básicamente por su tamaño y su presupuesto, el cual es extremadamente pequeño»

«Solo existen programas pequeños, que muestran resultados interesantes, pero que requieren ser ampliados y, más importante aún, repensados. Es decir, deben dejar el papel de ser solamente programas y dar paso a la construcción de políticas...»

importancia a estas políticas. El presupuesto es muy escaso y lo que existe en realidad no son políticas, sino más bien algunos programas separados y pequeños que producen resultados interesantes, pero con alcances limitados. Existe, no obstante, mucho potencial en el desarrollo de este tipo de instrumentos, como mecanismos de equiparación en el mercado de trabajo.

La revisión de las políticas de capacitación indica que no se está trabajando en el nivel del mercado de capacitación, si así fuera, no sería el caso que la mayor parte de la fuerza laboral se capacite en entidades de muy baja calidad. Solo existen programas pequeños, que muestran resultados interesantes, pero que requieren ser ampliados y, más importante aún, repensados. Es decir, deben dejar el papel de ser solamente programas y dar paso a la construcción de políticas, especialmente en un contexto de descentralización. En el caso de la capacitación, una política de ordenamiento del mercado, a través de mecanismos de certificación y de vigilancia de contenidos, debería ser la pauta a seguir en el futuro. Esto requiere, por cierto, la construcción de un mecanismo institucional para hacer efectivos estos cambios.

En el caso de los servicios de empleo, la situación es muy similar: un mercado muy disperso, heterogéneo y poco regulado, y un servicio público de empleo, con un presupuesto ínfimo, que subsiste gracias a la cooperación internacional. Resulta claro, pues, que la idea de generar políticas de empleo, en adición a la necesaria creación de riqueza a través de la inversión, requiere de un apoyo decidido de parte del Estado.

Cabe indicar, sin embargo, que este tipo de políticas solo pueden tener resultados positivos, si están insertas en un marco de crecimiento económico que amplíe el mercado de trabajo y las oportunidades de empleo de calidad. Asimismo, el desarrollo de este tipo de políticas no excluye la responsabilidad del Estado de asegurar una condición fundamental para mejorar la empleabilidad de las personas desfavorecidas: la educación básica regular.