

EXCLUSIÓN Y OPORTUNIDAD

Jóvenes Urbanos y su Inserción en el Mercado de Trabajo y en el Mercado de Capacitación

**Jaime Saavedra
Juan Chacaltana**

**Grupo de Análisis para el Desarrollo
Lima-PERÚ**

© Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE
Av. del Ejército 1870, San Isidro, Lima

Saavedra, Jaime; Chacaltana, Juan
Exclusión y oportunidad: jóvenes urbanos y su inserción en el
mercado de trabajo y en el mercado de capacitación. — Lima:
GRADE, 2001.

<MERCADO LABORAL><JOVENES><CAPACITACION><ENSEÑANZA TECNICA>
<ACCESO A LA EDUCACION><PROGRAMAS DE CAPACITACION><EMPLEO
JUVENIL><RELACION EDUCACION-TRABAJO><EXCLUSION SOCIAL><MEDIO
URBANO><PERU>

ISBN 9972-615-16-2

Depósito Legal N° 1501162001-1623

Impresión: Didi de Arteta S.A.
Domingo Casanova 458 Lince

Índice

Introducción	11
Capítulo 1. Educación, capacitación y empleo de los jóvenes pobres en el Perú	19
1.1. Perfil socioeconómico de los jóvenes	19
1.1.1. Características de los hogares pobres	20
A. El tamaño de los hogares de los jóvenes y su composición	22
B. Los perceptores	24
1.1.2. ¿Qué determina el status socioeconómico de las familias de los jóvenes?	27
1.2. Educación y capacitación de los jóvenes pobres	31
1.2.1. Los jóvenes y la educación básica y superior	31
A. El acceso de los jóvenes a la educación básica y superior	32
B. Asistencia y atraso escolar	37
1.2.2. Los jóvenes y la capacitación para el trabajo	41
A. Acceso a la capacitación	41
B. Los efectos de la capacitación para el trabajo sobre los ingresos	45
1.3. Entre la educación, el trabajo, ambos (... o ninguno)	47
1.4. Los jóvenes en el mercado laboral	49
1.4.1. Características del mercado laboral peruano	50
A. Tendencias de largo plazo	50
B. La evolución reciente	53
1.4.2. La situación laboral de los jóvenes pobres hacia fines de 1997	57
A. Las condiciones de trabajo de los jóvenes ocupados	61
B. La desocupación entre los jóvenes	71
a. Duración del desempleo	71
b. Rotación de la mano de obra	72

1.5. Educación, capacitación y empleo de los jóvenes pobres en el Perú: A modo de balance	75
Capítulo 2. La oferta de capacitación técnica en el Perú	79
2.1. Reseña histórica de la capacitación técnica en el Perú	81
2.2. Marco de promoción de la capacitación para el trabajo hacia fines de los noventa	86
2.2.1. Prácticas Pre-profesionales	87
2.2.2. Convenios de Formación Laboral Juvenil	89
2.2.3. Los contratos de aprendizaje	91
2.3. Las entidades de capacitación	91
2.3.1. Los Servicios Sectoriales	95
A. Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI)	95
B. Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO)	99
C. Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones (INICTEL)	100
D. Centro de Formación en Turismo (CENFOTUR)	101
2.3.2. Los Institutos Superiores Tecnológicos	102
2.3.3. Los Centros de Educación Ocupacional	104
2.3.4. Capacitación en Organismos No Gubernamentales (ONGs)	106
2.3.5. Colegios Secundarios con Variante Técnica (CSVTs)	108
2.4. Algunas tendencias recientes de la oferta de capacitación ocupacional: El caso de los CEOs e ISTs	110
2.5. ¿Quiénes se capacitan laboralmente y en qué condiciones? Resultados de la Encuesta en CEOs e ISTs en 14 ciudades	118
2.5.1. Perfil de los estudiantes	122
A. Edad	122
B. Nivel socioeconómico	122
C. Bagaje educativo y participación en el mercado laboral de los estudiantes de CEOs e ISTs	125
2.5.2. Características de las entidades de capacitación	128
A. El tamaño de las instituciones	129

	9
B. Características del local	130
C. Antigüedad de la maquinaria	132
D. Especialidades	135
2.6. La oferta de capacitación técnica en el Perú: A modo de balance	139
Capítulo 3. El Programa de Capacitación Laboral Juvenil (Projovent)	143
3.1 Descripción del Programa	144
3.1.1. Objetivos	144
3.1.2. Población objetivo	145
3.1.3. Las entidades de capacitación	146
3.1.4. Los cursos	147
3.2. Resultados del programa	149
3.2.1. Los beneficiarios	150
3.2.2. La oferta de capacitación de Projovent	150
3.3. Impacto del programa	152
3.3.1. Efectos sobre el empleo	154
3.3.2. Efectos sobre los ingresos	155
3.4. Projovent: A modo de balance	157
Capítulo 4. Conclusiones	159
Bibliografía	167
Anexos	173

Introducción

Los cambios observados en el mercado laboral como consecuencia de la mayor integración de los mercados, de los cambios tecnológicos y en las formas de organizar el trabajo, generan nuevos retos y nuevas oportunidades a los trabajadores. Los jóvenes se ven enfrentados a un mercado que les exige cada vez más flexibilidad, más conocimientos y una capacidad de aprendizaje continuo. En este contexto, las oportunidades de educación y capacitación que tienen los jóvenes son cruciales para determinar qué tan exitosamente se van a poder insertar en el mercado de trabajo y cómo se van a desempeñar en éste a lo largo de su vida. Pero no todos los jóvenes en el Perú tienen las mismas oportunidades. La educación básica, la educación superior y la capacitación técnica que se imparten en el Perú, si bien han crecido en términos de cobertura, han mostrado una creciente heterogeneidad. Mientras algunos jóvenes pueden acceder a instituciones educativas de excelente nivel, otros se ven excluidos de acceder a los niveles más avanzados, o de acceder a instituciones en las que la calidad de la enseñanza sea buena, principalmente por restricciones financieras.

Así, muchos jóvenes, en particular aquéllos que provienen de familias más pobres, se ven excluidos de acceder a una formación adecuada. Dado que se ha demostrado que la educación en general es uno de los principales vehículos para salir de la pobreza y tiene un impacto sostenido sobre el bienestar de las personas, facilitar el acceso equitativo a una educación de buena calidad es un componente crucial de la política social y de las acciones del sector público y privado si es que esta tiene por objetivo darle a todos las mismas oportunidades de salir de la pobreza.

Muchos países de América Latina, entre ellos el Perú, han hecho esfuerzos por mejorar la cobertura y la calidad de sus servicios educativos.

Estos esfuerzos son cruciales en casos como el peruano, donde existe evidencia de que durante las últimas décadas ha habido un deterioro sistemático en la calidad de los servicios educativos básicos, especialmente de aquéllos ofrecidos por instituciones públicas (Saavedra y otros, 1997, Banco Mundial, 1999). Sin embargo, la magnitud de estos esfuerzos se empequeñece al lado de las necesidades.

Si bien al final de los noventa, el gasto en educación pública se incrementó, esto no fue suficiente para revertir una tendencia de deterioro observada durante al menos dos décadas. Desde mediados de los setenta, el gasto por alumno en educación básica pública cayó casi monotónicamente, mientras que entre 1980 y el 2000, el salario real de los docentes, fue, con grandes fluctuaciones un tercio de lo que había sido en las dos décadas anteriores. Dada la magnitud de la reducción en los recursos por alumno que se destinó a la educación, es inevitable que se haya producido un deterioro en la calidad educativa. Por lo tanto, hay cohortes extensas de jóvenes, educados en los años ochenta y comienzos de los noventa, que pasaron por un sistema educativo que los preparaba cada vez con mayores dificultades para los retos de la educación post secundaria y para el mundo del trabajo. Además, parte de su niñez, juventud y vida escolar transcurrieron paralelas a los doce años de violencia terrorista.

Al iniciarse un nuevo milenio, estos jóvenes entre 16 y 24 años de edad, representan casi un quinto de la población peruana. En particular, en las zonas urbanas del Perú, un tercio de estos jóvenes, es decir, más de un millón trescientos mil individuos, viven en hogares pobres, en los que no se generan ingresos suficientes para cubrir una canasta mínima de consumo. Estos jóvenes, educados casi en su totalidad en el sistema de educación básica pública, enfrentan mayores dificultades para continuar su educación o insertarse en el mercado laboral en empleos con ingresos

razonables, con condiciones de trabajo mínimamente adecuadas y con perspectivas de desarrollo laboral y personal. Esta generación tiene que enfrentarse a un mercado laboral más competitivo y para el cual no está adecuadamente preparada.

En este contexto, cobra especial interés el análisis de la capacitación técnica y ocupacional, alternativas a las que pueden acceder jóvenes de menores recursos o aquellos que no están en capacidad de invertir mucho tiempo adicional en educación, y que debido a distintas restricciones no pueden acceder a la universidad o a carreras técnicas en institutos tecnológicos o pedagógicos. Si bien la capacitación técnica es en muchos casos una alternativa válida de preparación para el trabajo para aquellos que no tienen la habilidad o simplemente no desean optar por una carrera técnica o por una carrera universitaria, también es cierto que muchos jóvenes, al no contar con recursos financieros para invertir en una formación larga y costosa, se inscriben en cursos de capacitación cortos, como una alternativa que les permita mejorar sus posibilidades de inserción en el mercado de trabajo y lograr mejores ingresos.

Existen distintas razones que justifican la inversión privada y social en programas y cursos de capacitación técnica para el trabajo. La capacitación proporciona un conjunto de habilidades necesarias para la producción de bienes y servicios y logra aumentar las posibilidades de conseguir un empleo, así como incrementar la productividad y, por ende, los ingresos de los individuos. Pruebas econométricas en distintos países muestran que la capacitación tiene efectos diversos sobre los ingresos de los individuos dependiendo el contexto, en gran medida debido a la gran diversidad de experiencias que se incluyen dentro del concepto de capacitación (Chung, 1995). Las modalidades de capacitación que suelen otorgar beneficios adicionales en términos de ingresos a los individuos son los programas de aprendizaje que están ligados de manera explícita a expe-

riendas en empresas, usuales en muchos países europeos (Carnoy y Fluitman, 1995). En el caso peruano, Saavedra (1997a) muestra que estas inversiones, aunque no aseguran a todos los jóvenes mayores probabilidades de conseguir un empleo, a los que sí logran acceder a él les genera un beneficio permanente en términos de ingresos, respecto de otros jóvenes con características similares que no han recibido entrenamiento ocupacional. Los retornos económicos de la capacitación suelen ser mayores si las experiencias de capacitación han sido en empresas. Estos resultados son similares a los encontrados por Lynch (1994) para países desarrollados.

En Perú, aparte de la oferta tradicional de educación post-secundaria, ya sea universitaria o superior no universitaria -en institutos que ofrecen carreras técnicas, existe una oferta muy heterogénea de servicios de capacitación ocupacional, y se vienen ejecutando diversos programas y políticas de capacitación para el trabajo, tanto públicos como privados. Esta heterogeneidad se plasma en una gran diversidad de instituciones, tipos de formación y niveles de calidad del servicio, y es una gran medida una respuesta a la gran diversidad de la demanda por este tipo de servicio. Esta heterogeneidad es beneficiosa en tanto satisface demandas diferenciadas de las empresas, que requieren trabajadores con distintos tipos y niveles de calificaciones y satisface preferencias distintas de los individuos. Pero también puede ser perjudicial si revela una gran heterogeneidad de calidades en la enseñanza que se imparte en las distintas instituciones que a su vez se traduce en una desigualdad de oportunidades de acceso a institución de capacitación de buena calidad.

En el presente libro se analizan algunas de las características demográficas y socioeconómicas más importantes de los jóvenes que viven en las ciudades en hogares pobres, así como su perfil educativo y de capacitación y sus formas de inserción en el mercado de trabajo.

En particular, se hace una revisión de las diferencias entre jóvenes pobres y no pobres, en lo que se refiere a acceso y desempeño en la educación básica y en la educación postsecundaria. Asimismo, se discute el acceso a la capacitación de los jóvenes así como el impacto que tiene la capacitación sobre los ingresos. De otro lado, se analizan las combinaciones de educación y trabajo, y las formas de inserción en el mercado de trabajo de los jóvenes en función a su status socioeconómico y género. Como se verá, aparte de encontrarse tasas de inactividad absoluta elevadas, se encuentran también bajos niveles de protección social de los empleos a los que logran acceder los jóvenes, en particular los que provienen de hogares de menores recursos.

Justamente, para estos jóvenes, la capacitación ocupacional, definición en la que se incluyen los cursos cortos -menores a un año- ofertados por distintos tipos de instituciones, así como los distintos tipos de experiencias de capacitación en los centros de trabajo, es una opción válida de inversión en capital humano. El libro explora el creciente pero escasamente discutido mercado de capacitación laboral, ensayando algunas hipótesis sobre su calidad y pertinencia, a partir de la información estadística disponible. Se analiza el marco legal e institucional bajo el cual se desenvuelven las instituciones que imparten capacitación técnica en el Perú, así como los programas y mecanismos legales a través de los cuales se imparte formación técnica en el trabajo. El análisis de las instituciones que imparten este tipo de formación se centra en los cursos cortos que imparten los Servicios Sectoriales (SENATI, CENFOTUR, SENCICO, etc) y los Institutos Superiores Tecnológicos (ISTs) así como los cursos que imparten los Centros de Entrenamiento Ocupacional (CEOs) y los programas organizados por ONGs. Como se documenta aquí, si bien la oferta de este tipo de educación es bastante grande y también es accesible a jóvenes provenientes de familias pobres de las áreas urbanas, la oferta tiende a ser menor en los departamentos más pobres del país. A

esto se añade evidencia de que existen diferencias en la calidad del servicio entre instituciones públicas y privadas, en contra de las primeras, lo cual puede estar sugiriendo barreras al progreso social de jóvenes de menores estratos socioeconómicos.

Tratándose de un millón trescientos mil jóvenes en condición de pobreza en las ciudades del país, cuyos niveles de bienestar se encuentran estrechamente ligados al aumento de sus capacidades productivas, esta información debe de ser útil para el análisis académico así como para afinar el diseño de las políticas públicas orientadas hacia este amplio sector de la población.

El libro comprende cuatro capítulos. En el primero se explora el perfil de pobreza de los jóvenes, partiendo de la descripción de factores en el ámbito de sus hogares, para luego discutir aquéllos de orden individual. Luego se describe el acceso de los jóvenes a la educación básica, los problemas de deserción y atraso escolar y el acceso de los jóvenes a la capacitación para el trabajo. Asimismo, se analiza la inserción laboral de los jóvenes, tomando en cuenta tanto las tendencias de largo plazo y la evolución reciente del mercado en el nivel macro, como las características específicas de esta inserción, así como las combinaciones entre educación y trabajo.

El segundo capítulo parte de una reseña histórica breve de las iniciativas de capacitación, para luego describir de modo general los distintos componentes de la oferta de capacitación técnica disponible en el país, analizándose las políticas estatales sobre capacitación y las entidades de capacitación existentes. En el caso de los Centros de Educación Ocupacional (CEO) y de los Institutos Superiores Tecnológicos (IST) se hace un análisis del crecimiento reciente de este tipo de instituciones, de la

distribución geográfica de la oferta de capacitación y su relación con los niveles de pobreza en los distintos departamentos del país. En este punto se distingue también la oferta privada de la pública. Asimismo, se examinan los resultados de una encuesta que se aplicó a más de la mitad de todas las instituciones existentes en el país, en la que se indagó por la oferta de cursos de capacitación técnica y ocupacional de corta duración. Esta encuesta se efectuó en coordinación con el Viceministerio de Promoción Social del Ministerio de Trabajo y Promoción Social en catorce ciudades del país. En particular, se estudia a qué tipo de población atienden estas instituciones, así como otras características relacionadas con infraestructura, insumos educativos y cursos ofrecidos. Se revisa también brevemente el rol de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en los programas de capacitación.

El tercer capítulo se dedica a presentar el marco de operación y los resultados a la fecha de Projoven, una de las experiencias de capacitación más interesantes de los últimos años en el país. Projoven tiene el objetivo de dinamizar el mercado de capacitación y proveer de capacitación a jóvenes de escasos recursos. Este programa dinamiza este mercado de capacitación técnica en tanto establece estándares de calidad elevados para la capacitación y fomenta la generación de vínculos entre las entidades de capacitación y las empresas. Esto último permite que las currículas y contenidos de los cursos de capacitación estén crecientemente vinculados a las necesidades específicas de las empresas y sean consistentes con las habilidades u capacidades que cada puesto de trabajo requiere. Por otro lado, les da a los jóvenes la oportunidad de acceder a una experiencia que combina una fase de lectiva de cursos cortos de capacitación con una práctica laboral. Según las evaluaciones realizadas, esta experiencia estaría teniendo un impacto positivo sobre las posibilidades de empleo y sobre los ingresos de los jóvenes que acceden al programa.

Este estudio se efectuó en el marco de una investigación realizada en Colombia, Perú, Chile Argentina y México, promovida por la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, y el caso peruano contó con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo del Canadá. Los autores agradecen el apoyo y las sugerencias de Maria Antonia Gallart, coordinadora del proyecto a nivel regional, así como los comentarios y sugerencias de Javier Lasida, Félix Mitnik y los participantes de las reuniones realizadas en el marco de esta investigación. Asimismo agradecen la asistencia de Cybele Burga y Juan Manuel García en las distintas etapas del proyecto, así como el apoyo del personal del Viceministerio de Trabajo y Promoción Social del Ministerio de Trabajo y Promoción Social del Perú, así como al personal de Projovent. Finalmente, agradecen a Jorge Arrunátegui por su apoyo en la fase final del proyecto.

Capítulo 1. Educación, capacitación y empleo de los jóvenes pobres en el Perú¹

1.1. Perfil socioeconómico de los jóvenes²

De acuerdo a las proyecciones más recientes del INEI, en las zonas urbanas del Perú residen aproximadamente 3.5 millones de familias, albergando un número similar de jóvenes entre los 15 y 24 años. Los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del tercer trimestre de 1997³, permitieron determinar que alrededor del 39% del total de familias urbanas del Perú son pobres. En estas familias pobres viven unos 6.3 millones de personas, de las cuales 1.3 millones, son jóvenes. Así, se puede inferir que estos hogares pobres concentran al 43% de la población urbana y el 39% de la totalidad de jóvenes en el país⁴.

- 1 Salvo indicación expresa, los resultados a lo largo del libro comprenden sólo a las zonas urbanas del Perú.
- 2 En este trabajo la pobreza se define como la condición de incapacidad de la familia para generar ingresos suficientes que le permitan cubrir una Canasta Mínima de Consumo (CMC). Así, se considera "pobres" a aquellas familias cuyos ingresos per cápita mensuales son inferiores al valor de una CMC mensual dividida entre el número de miembros del hogar. Esta canasta es la utilizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) a precios de Agosto de 1997. Para su construcción se estimó una canasta alimentaria de aproximadamente 2318 kilocalorías per cápita por día. Luego se estimó una canasta no alimentaria utilizando la inversa del coeficiente de Engel en cada región. El valor de la canasta difiere en los 24 departamentos del país. En Lima Metropolitana, en agosto de 1997 su valor ascendió a 938 soles para una familia de 5 miembros (aproximadamente unos 354 dólares). Finalmente, se creó una variable binaria con valores 1, si el ingreso familiar per cápita mensual es menor a la canasta mínima per cápita y 0 en caso contrario. Para expresar la pobreza se utiliza la proporción de pobres ("head count ratio"). Una discusión detallada sobre la medición de la pobreza se encuentra en Chacaltana (1994)
- 3 En general, las distintas secciones de este libro basan sus resultados en la Encuesta Nacional de Hogares de 1997, aplicada en una muestra de 13,162 hogares en el ámbito nacional urbano. En algunos casos, se utiliza la serie 1990-1997 correspondiente a Lima Metropolitana, a fin de destacar tendencias relevantes.
- 4 Esta tasa se encuentra en el rango de los resultados encontrados por otras instituciones para el mismo año. Véase, INEI (1997) y CUANTO S.A. (1997).

Las siguientes páginas se dedicarán a la identificación y el análisis de algunas de las características socioeconómicas de estos hogares, tomando en cuenta que la pobreza es fundamentalmente un concepto que involucra al núcleo familiar. Más adelante, se elaborará un perfil socioeconómico de los jóvenes pobres a fin de conocer sus características más importantes desde una perspectiva individual.

1.1.1. Características de los hogares pobres

La condición de pobreza de los hogares depende de su nivel de ingresos per cápita (Y_{pc}), que se define como la suma de los ingresos laborales totales (Y^l) y no laborales totales (Y^{NL}) divididos entre el número de miembros del hogar (T):

$$Y_{pc} = (Y^l / T) + (Y^{NL} / T) \quad (1)$$

Dado que el ingreso laboral total es la suma de los ingresos laborales generados por cada uno de los perceptores del hogar, el ingreso laboral per cápita también se puede expresar como⁵:

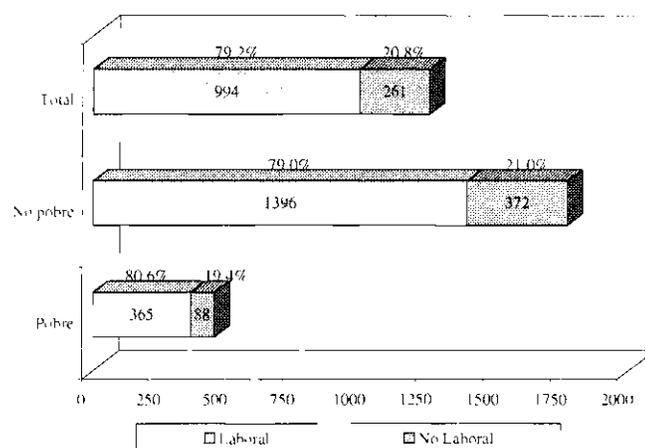
$$Y_{pc} = (Y_{pp} \cdot E) / T + (Y^{NL} / T) \quad (2)$$

La expresión (2) indica que el ingreso familiar per cápita -y por lo tanto, las posibilidades de que una familia pueda satisfacer una canasta mínima de consumo y estar por encima de la línea de pobreza- depende del tamaño del hogar (T), del número de perceptores de ingreso (E), del in-

5 El ingreso laboral ha sido definido como la suma del ingreso en la actividad principal, el ingreso en la actividad secundaria, el ingreso independiente y otros ingresos extraordinarios (por ejemplo, bonificaciones).

greso laboral por perceptor (Y_{pp}) y del ingreso no laboral familiar (Y^{NL})⁶. Así, las probabilidades de que un hogar sea pobre aumentan con el tamaño de la familia y disminuyen con el ingreso y con el número de perceptores.

Gráfico 1
Ingreso familiar laboral y no laboral,
según condición de pobreza
 (en soles de Agosto de 1997)



Nota: Sólo ámbito urbano.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares del MTPS - INEI (ENAHO, 1997).

Según el Gráfico 1, los ingresos de las familias se derivan principalmente de su inserción en el mercado de trabajo. Los ingresos no laborales (entre los que se encuentran los alquileres, intereses, remesas, transferencias de familiares, entre otros), explican aproximadamente un quinto de los

6 Un análisis similar puede ser encontrado en OIT (1995), Saavedra (1998) y Chacaltana y García (1999).

ingresos totales, porcentaje que es mayor en el caso de los hogares no pobres. Los hogares no pobres tienen una capacidad de acumular diversos activos que les proporcionan retornos monetarios adicionales a los que provienen del mercado de trabajo. Como se ha mostrado en otros estudios (Escobal et. al. 1998), la acumulación de activos por parte de las familias, incrementa sus posibilidades de escapar de la pobreza.

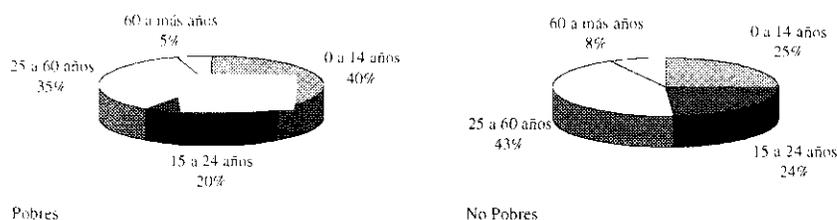
A. El tamaño de los hogares de los jóvenes y su composición

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares, mientras que el tamaño promedio de un hogar pobre es de 5.2 miembros, el de un hogar no pobre es de 4.7 miembros, a pesar de que entre los primeros la edad promedio de los padres es ligeramente menor (43 vs. 46 años de edad de los no pobres). Asimismo, los hogares pobres suelen tener más hijos que aquéllos situados por encima de la línea de la pobreza. En promedio, entre los pobres existen 2.3 niños por hogar frente a sólo 1.3 en el caso de los hogares no pobres. El menor número de hijos de las familias no pobres se relaciona en gran medida a las diferencias en los niveles de escolaridad de las mujeres adultas. Si bien hacia finales de los noventa casi no existen diferencias en las tasas de matrícula de niños y niñas, entre la población adulta persisten diferencias importantes debido a la brecha educativa entre sexos en el pasado.

La diferente composición demográfica de los hogares tiene implicancias sobre la distribución agregada de la población según status de pobreza. Como se puede observar en el Gráfico 2, el 40% de la población en los hogares pobres no supera los 14 años, cifra que se reduce a 25% en el caso de los no pobres. Asimismo, la proporción de miembros del hogar en edad de trabajar (PET) es claramente inferior entre los hogares pobres: 54% versus 67% en el caso de los hogares no pobres. Por lo tanto, entre los pobres existen más dependientes menores de edad que entre

los no pobres: 1.8 niños por cada miembro en edad de trabajar versus 1.2 en el caso de los no pobres⁷.

Gráfico 2
Composición de la población pobre y no pobre, según edades



Nota: Sólo ámbito urbano.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTPS - INEI (ENAHU, 1997).

Este factor demográfico tiene implicancias adicionales. Las proyecciones de población del INEI (1996)⁸, indican que en los noventa siguieron apareciendo cohortes de jóvenes relativamente grandes. Por lo tanto, es de esperar que el número de hogares jóvenes con un elevado porcentaje de niños se mantenga elevado, al menos en el corto plazo, con el consiguiente impacto en la pobreza.

Sin embargo, se estima que entre los años 2000 y 2010, las cohortes de jóvenes empezarán a reducirse en tamaño, y las que actualmente son jóvenes (las más grandes) adquirirán más experiencia, con lo cual existi-

⁷ Los dependientes son niños con menos de 14 años de edad y no forman parte de la PET.

⁸ Véase INEI (1996).

ría menor presión demográfica sobre la pobreza. Es decir, y tal como lo sugiere el Banco Interamericano de Desarrollo (1998), se abriría una "ventana de oportunidad" demográfica para la política social, en tanto habría una mayor proporción de perceptores que generarían ingresos para un menor porcentaje de dependientes (niños y adultos mayores), generándose condiciones para mayores inversiones y ahorro al nivel de las familias. Behrman, Székely y Duryea (1999) sostienen que en muchos países en desarrollo el principal cambio demográfico que se observará en los siguientes años es el de incrementar el número de personas en edad de trabajar, por encima del grupo de personas de mayor edad y de niños.

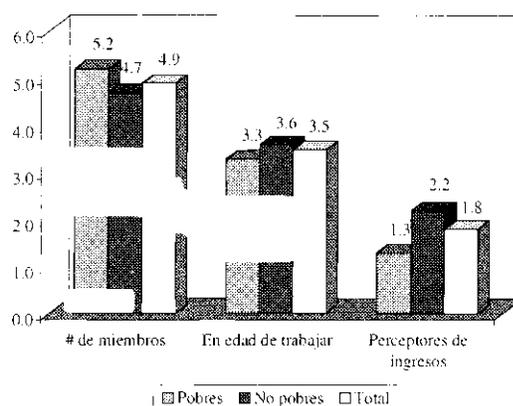
B. Los perceptores

Los perceptores de ingreso son aquellos individuos que se encuentran trabajando a cambio de ingresos monetarios. En el Gráfico 3, se observa que entre los hogares pobres el número de perceptores de ingresos es menor que entre los hogares no pobres⁹, a pesar de que el tamaño de los primeros es mayor.

Este reducido número de perceptores en los hogares pobres guarda relación con la composición de edades del hogar. Como se puede observar en el Gráfico 3, el número de potenciales perceptores es ligeramente menor entre los hogares pobres, lo cual tiene que ver con el mencionado fenómeno de una mayor presencia de niños entre los hogares pobres. Ello limita el número de personas que el hogar puede enviar al mercado de trabajo.

9 El total de ocupados en el mercado de trabajo, está conformado por los perceptores y por aquellos individuos que trabajan sin percibir remuneración.

Gráfico 3
Tamaño del hogar, miembros en edad de trabajar y
número de perceptores, según condición de pobreza



Nota: Sólo ámbito urbano.

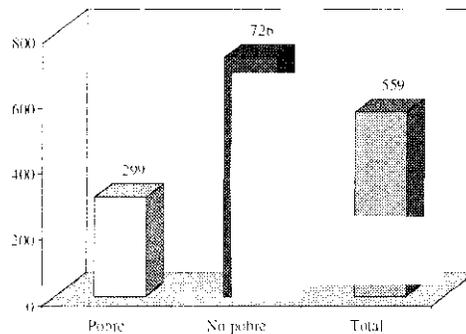
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTPS - INRI (ENAH0, 1997).

Es preciso señalar que el número de perceptores entre los pobres es menor no sólo debido a que existen menos miembros en edad de trabajar. Adicionalmente, entre los hogares pobres los jóvenes exhiben tasas de participación laboral menores que entre los no pobres. Asimismo, otro factor explicativo es que entre los hogares pobres es más frecuente el trabajo no remunerado en términos monetarios, ya que muchos de los jóvenes se insertan en negocios de familiares o amigos. Este trabajo sin remuneración puede tener efectos negativos importantes sobre su asistencia escolar, sus posibilidades de inversión en capital humano y, en general, sus posibilidades futuras de desarrollo.

Por otro lado, los hogares pobres no sólo cuentan con menos perceptores por persona sino que los ingresos que perciben son menores que los ingresos en los hogares no pobres. Entre los hogares no pobres, los ingresos por perceptor duplican los de los ingresos por perceptor

de los hogares pobres, ascendiendo estos a 726 soles y 299 soles, respectivamente.

Gráfico 4
Ingreso por perceptor del hogar, según condición de pobreza
 (en Soles de Agosto de 1997)



Nota: Sólo ámbito urbano.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTPS - INEI (ENAH0, 1997)

Los menores ingresos de los hogares pobres dependen de la educación y de las oportunidades laborales del hogar de cada uno de los miembros del hogar, especialmente de los padres. En promedio, los jefes de familia en hogares pobres carecen más de educación, así como de suficiente experiencia laboral. Así, las medias de años de educación de los padres y madres en el caso de familias por encima de la línea de la pobreza son de 9.7 y 8.9 respectivamente, mientras que en el caso de las pobres, estos promedios alcanzan sólo 7.4 y 6.6 años. Asimismo, tanto la experiencia potencial -el tiempo transcurrido luego de culminar la educación formal- como la experiencia laboral -tiempo trabajando en el mismo empleo- también son menores para el caso de las familias pobres¹⁰.

¹⁰ De acuerdo a Mincer (1974), la experiencia potencial se define mediante la fórmula (edad - años de educación - 6). Nótese que la experiencia potencial puede estar inclusive

Volviendo a la ecuación especificada al inicio de la sección:

$$Y_{pc} = (Y_{pp} \cdot E) / T + (Y^{NL}/T)$$

se tendría entonces que el nivel de ingresos per cápita (Y_{pc}) de los hogares pobres es menor que el de los hogares no pobres, debido a que sus ingresos laborales por perceptor (Y_{pp}), ingresos no laborales (Y^{NL}) y número de perceptores del hogar (E) son menores en el primer caso. Ello, además, es reforzado por el hecho de que el tamaño del hogar (T) en el caso de las familias pobres es mayor al de las no pobres.

1.1.2 ¿Qué determina el status socioeconómico de las familias de los jóvenes?

Como se ha visto, la composición demográfica de los hogares guarda estrecha relación con sus niveles de pobreza. Sin embargo, hay otros factores que influyen sobre las probabilidades de que el hogar de un joven esté en situación de pobreza. Para analizar estos factores se estimó una ecuación probit¹¹ de la forma:

$$P^i = \mathbf{a} + (3X^p + 5 X^i + \mathbf{e}$$

sobrestimada en los hogares más pobres, ya que en tales casos el ingreso tardío al sistema escolar es más frecuente, y por lo tanto en la fórmula anterior se debería, en muchos casos, sustraer siete u ocho y no sólo seis años.

11 Este método de regresión permite determinar aquellas variables, que después de controlar los efectos de otras -es decir, mantenerlos constantes, se correlacionan más con la condición de pobreza de los jóvenes. El propósito en este caso no es necesariamente hallar relaciones de causalidad, sino establecer relaciones específicas que permitan establecer un perfil general del joven pobre en su contexto familiar. La variable dependiente (P^i), entonces, es una variable dummy que toma el valor 1 si el joven es pobre (perteneciente a una familia pobre) y el valor 0 en el caso contrario.

Dado que las posibilidades de desarrollo de los jóvenes dependen en gran medida de los atributos que puedan adquirir a lo largo de su vida y también de los atributos que le vienen dados por el contexto familiar¹², el lado derecho de la regresión está conformado por un conjunto de variables que caracterizan a los hogares y a los individuos. Operativamente, en el vector de atributos familiares (X^f) se incluyen las variables: años de educación promedio de los padres, edad promedio de los padres, tamaño de la familia y número de ocupados en el hogar. Entre los atributos individuales (X^i) se incluyen las variables: sexo, estado civil y condición de ocupación.

Los resultados de la regresión, que se muestran en el Cuadro 1, muestran que los jóvenes pobres tienden a vivir en hogares relativamente más numerosos pero con menor cantidad de miembros ocupados laboralmente. Es decir, a menor tasa de ocupación de los miembros de las unidades familiares, mayor es la probabilidad de que un joven sea pobre, resultado directamente asociado a la definición de pobreza presentada al inicio del capítulo, que está vinculada a la capacidad de generación de ingresos del hogar. De otro lado, el tamaño de la familia tiene un efecto negativo sobre la probabilidad de que un joven pertenezca a un hogar pobre. Así, el aumento del tamaño de la familia en un miembro, aumenta esta probabilidad en 10%.

Adicionalmente, los jóvenes pobres provienen de hogares en donde los padres son más jóvenes. La menor edad de los padres en los hogares pobres determina, por un lado, que tengan una menor capacidad de

12 Por ejemplo, para el caso de los jóvenes pobres, un riesgo permanente es que las restricciones familiares con las que empiezan su vida, sea un determinante importante de su futuro.

generación de ingresos¹³ y por otro lado, que en el hogar existan menos personas en edad de trabajar, mayor dependencia económica y por lo tanto menos potenciales perceptores de ingresos. Se confirma así el efecto de la composición demográfica del hogar sobre el nivel de pobreza de los jóvenes.

De otro lado, la educación de los padres permite predecir, de manera significativa, si un joven es o no pobre. A mayor educación de los pa-

Cuadro 1
Impacto de atributos familiares y personales
sobre la probabilidad de que un joven sea pobre

Factor	Efecto
Un año adicional de educación de los padres reduce la probabilidad de los hijos de ser pobres en 4.4%.
Un año adicional de edad de los padres...	... reduce en 0.9% la posibilidad de los hijos de ser pobres.
Que la familia tenga un miembro menos...	... reduce la probabilidad de los miembros jóvenes de la familia de ser pobres en 10%.
Un miembro de la familia ocupado laboralmente adicional	... reduce la posibilidad de los miembros jóvenes de la familia de ser pobres en un 20%.

Nota. Elaborado sobre la base de los resultados del modelo probit especificado en la sección 1.1.2. Sólo comprende al ámbito urbano. Los resultados completos de la regresión, incluyendo la desagregación por sexo, pueden ser apreciados en el Anexo 1 de este volumen.

13 Nótese que pese a que existe un desplazamiento laboral que privilegia a los más jóvenes respecto a los adultos, ello no ha implicado que se haya invertido el predominio respecto a la capacidad de ingresos de estos últimos. En este contexto, se entiende que la menor edad de los padres afecte precisamente su capacidad de generación de ingresos.

dres, mayores ingresos de la familia y menor la probabilidad de ser estar en situación de pobreza. Los resultados muestran que un año más de educación de los padres reduce en aproximadamente 5% la probabilidad de los jóvenes de ser pobres. Así, si por ejemplo ambos padres tienen educación superior completa (16 años de escolaridad), el joven tendría 24% más de probabilidades de no ser pobre que si ambos padres tuvieran secundaria completa (11 años de escolaridad).

Se encuentra también que si el joven trabaja, disminuyen sus probabilidades de pertenecer a un hogar pobre, efecto que es claramente mayor en el caso de los varones. Esto se debe a que los aportes de los jóvenes varones a la economía del hogar son más altos que en el caso de las mujeres, probablemente debido a los diferenciales de ingreso por género existentes en el mercado de trabajo, como se verá más adelante. Sin embargo, esto no debe ser interpretado como que es necesario enviar a los jóvenes al mercado de trabajo para reducir la pobreza. Aún si el mercado pudiera absorberlos a todos, no debe olvidarse que, en el largo plazo, el empleo prematuro -sin inversiones en capital humano- puede terminar generando un círculo vicioso donde el joven reproducirá las condiciones de pobreza de su hogar.

En suma, el joven pobre enfrenta numerosos condicionantes que vienen dados por las propias características personales y las de sus hogares, las cuales -como podrá apreciarse luego- dificultan las decisiones de trabajo o educación que deben realizar estos jóvenes. Todas estas características conforman un panorama sumamente diverso donde ciertos grupos de jóvenes pobres tienen menores posibilidades de salir de la pobreza por sí solos y por lo tanto su situación es más crítica. Como se verá en las siguientes secciones, esta heterogeneidad de situaciones entre los jóvenes se hace aún más importante en los planos laboral y de educación ocupacional.

1.2. Educación y capacitación de los jóvenes pobres

Las numerosas dificultades que enfrentan los jóvenes pobres para insertarse en el mercado de trabajo, tienen relación directa con sus problemas de acceso a una preparación adecuada para el trabajo. No sólo no cuentan con las calificaciones necesarias para poder competir en igualdad de condiciones por los escasos puestos de trabajo disponibles, en particular en el mercado de trabajo formal, sino que si acceden a ellos, no poseen la preparación necesaria para adaptarse rápidamente al trabajo y tienen dificultades para adquirir y dominar los conocimientos específicos requeridos para el puesto. A estos factores además habría que añadir otros de tipo familiar e individual que afectan a los jóvenes, especialmente los de menores recursos.

En ese marco, existe consenso entre académicos, empresarios y políticos de que una de las pocas estrategias que existe para que un trabajador joven mejore sus condiciones de empleabilidad, es haciéndose más competitivo en el mercado de trabajo, calificándose permanentemente. En la presente sección se discute el proceso de educación y capacitación para el trabajo entre los jóvenes, analizando las diferencias entre los pobres y no pobres.

1.2.1. Los jóvenes y la educación básica y superior¹⁴

El sistema de educación básica peruano tiene tres niveles: la educación inicial, primaria y secundaria. El nivel primario se realiza en seis grados,

¹⁴ En 1999, debido a una reforma en el sistema de educación básica, la educación primaria conjuntamente con la secundaria, formarían lo que se conoce como educación básica. Más importante aun, reduce en un año la educación secundaria, y se crea un bachillerato

es obligatorio y está destinado a niños a partir de los 6 años. El nivel secundario, se imparte en cinco grados y tiene por finalidad profundizar los resultados logrados en la educación primaria y orientar a los educandos en diferentes campos vocacionales acordes con sus aptitudes. Luego de la secundaria, los jóvenes pueden continuar en la educación superior. En el caso de la educación superior universitaria los estudios son por lo menos de cinco años y en el caso de la educación superior no universitaria, los denominados Institutos de Educación Superior (ÍES) que pueden a su vez ser Tecnológicos (ISTs) o Pedagógicos (ISPs), las carreras fluctúan entre los tres y cinco años. Los ÍES, y en particular los ISTs, ofrecen también cursos cortos de capacitación laboral.

A. El acceso de los jóvenes a la educación básica y superior

En las tres últimas décadas, el sistema educativo público expandió su cobertura muy rápidamente. Esto se asocia al hecho de que, desde la década de los cincuenta, se inició un proceso importante de inversión en infraestructura educativa básica que permitió incrementar el acceso a la escolaridad a segmentos cada vez mayores de la población. Los jóvenes en los noventa tienen un mayor nivel educativo que los jóvenes de hace dos décadas. La información censal disponible indica que en 1972 el 47.7% de los individuos entre 15 y 29 años de edad sólo habían concluido la educación primaria. En 1993, 21 años más tarde, este porcentaje se había reducido a 23.7%, poco menos de la mitad. Asimismo, el porcentaje de jóvenes con educación superior (universitaria y no universitaria)

no obligatorio de 2 años de duración. Debido a la magnitud de este cambio, el Ministerio de Educación ha previsto la realización de una etapa de experimentación. En 1999 se ejecutó un plan piloto que consistió en la implementación de este nuevo sistema en 200 centros educativos públicos y particulares en el ámbito nacional. Hacia el año 2002, se generalizaría este sistema en todos los centros educativos del país solo para el primer año del bachillerato (MINED, 1999)

se cuadruplicó, pasando de representar el 5.2% del total al 22.5%, en el mismo período. Entre 1960 y 1996, la matrícula en universidades creció de 30,102 a 335,714. En ese mismo período, el número de universidades públicas creció en 250% y la de universidades privadas en 2,800%. Asimismo, sólo en el período 1970-1996, la matrícula en ISTs se expandió en 1,326%.

Cuadro 2
Nivel educativo de los
jóvenes en el Perú 1972 y 1993

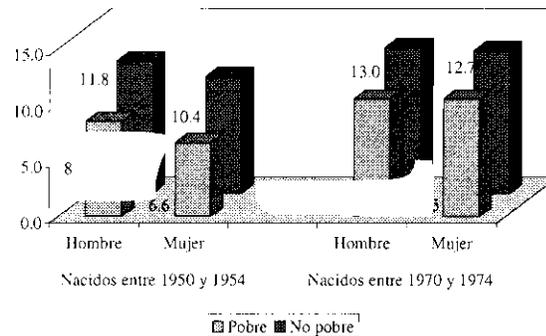
	1972			1993		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Sin instrucción	7.0	21.4	14.2	2.7	6.3	4.5
Inicial	0.6	0.9	0.8	0.3	0.3	0.3
Primaria	49.7	45.7	47.7	21.9	25.5	23.7
Secundaria	35.1	26.5	30.8	51.7	42.9	47.2
Superior no universitaria	0.5	1.0	0.7	11.0	13.9	12.5
Superior universitaria	5.7	3.3	4.5	10.6	9.4	10.0
No especificado	1.2	1.2	1.2	1.7	1.7	1.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Valores absolutos	1,745	1,748	3,493	3,094	3,202	6,296

Nota: La educación superior no universitaria incluye la formación en carreras largas en Institutos Superiores Tecnológicos (ISTs), Institutos Superiores Pedagógicos (ISPs) y Servicios Sectoriales (SSs) Sólo se incluye al ámbito urbano.
Fuente: Censos Nacionales de Población.

Este mayor acceso a la educación ha motivado un rápido incremento en los años de educación promedio de los jóvenes con relación a generaciones anteriores. En el Gráfico 5, se muestran cálculos realizados por Saavedra y Valdivia (2000) de los años de escolaridad de las distintas cohortes. Se encuentra que los hombres nacidos a comienzos de los setentas, y que presumiblemente ya culminaron su educación formal, tienen 11 y 13 años

de educación en promedio, según se encuentren o no en situación de pobreza, respectivamente. En el caso de las mujeres, los promedios son de 10.5 años y 12.7 años, para pobres y no pobres. Por su parte, para los nacidos en los cincuenta, estas cifras eran 8.5 y 11.8 para pobres y no pobres; mientras que para mujeres eran de 6.6 y 10.4, respectivamente. Así, se encuentra un incremento importante en el número de años de educación, además de una reducción significativa en la brecha educativa entre sexos.

Gráfico 5
Promedio de años de educación nacidos a comienzos
de los años 50 y 70, según sexo y situación de pobreza



Nota: Solo ámbito urbano.

Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida (ENNIV, 2000).

Esta ampliación de la cobertura del sistema educativo, sin embargo, ocurrió en el marco de una severa reducción de la calidad de la educación. Como indicador indirecto de esto se puede mencionar, por ejemplo, que el gasto público total anual en educación por alumno se redujo, en dólares constantes de 1994, de 275 dólares en 1970 a 140 en 1990 (Saavedra et al, 1996). A esto se añade que entre 1980 y el 2000, los salarios de los maestros se redujeron a la tercera parte de lo que eran entre 1960-1980. Así,

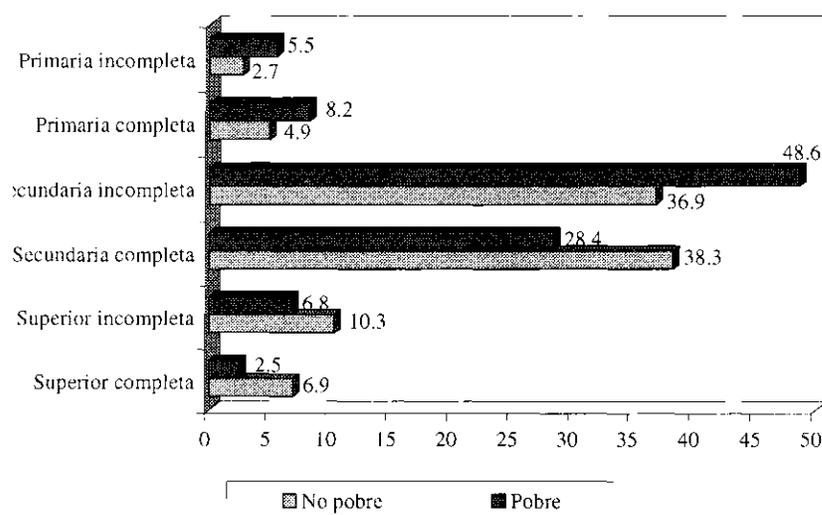
la expansión de la cobertura en educación básica fue a costa de reducciones de gastos lo suficientemente severos como para implicar un descenso en la calidad de la educación impartida. Aún cuando, hacia el final de la década de los noventa se ha empezado a revertir esta situación, difícilmente se logrará un aumento sustancial de la calidad en el corto plazo.

La severa caída en la calidad de la educación, principalmente pública, ha dado lugar a una segmentación de la población de acuerdo a sus posibilidades de acceder a una educación de calidad adecuada. Las diferencias en los costos de la educación son marcadas y restringen el acceso a la educación privada, usualmente de mayor calidad. El costo total mensual promedio por alumno en una escuela privada es US\$ 456 dólares, mientras que en una institución pública es de US\$ 174 dólares (Saavedra, 1997). Así, las restricciones financieras constituyen una barrera para el acceso a una educación de mayor calidad, ocasionando un impacto directo sobre las oportunidades en el mercado de trabajo. Las desigualdades en la calidad educativa tienen un impacto en la vida laboral. Por ejemplo, Saavedra (1996) muestra que, aquéllos que tienen acceso a la educación privada son más productivos y ganan más que aquéllos que sólo tienen acceso al sistema estatal.

Dada la alta proporción de la oferta educativa en manos públicas y los menores recursos con que ésta cuenta por la clara reducción en el gasto durante las últimas décadas y por las diferencias en el gasto respecto de las escuelas privadas, se puede afirmar que en la actualidad, la mayor parte de los jóvenes en particular aquéllos provenientes de familias de escasos recursos, viene recibiendo una formación educativa de escasa calidad. Ello tiene implicancias directas sobre su capacidad de desenvolverse adecuadamente en el mercado laboral. Para los jóvenes pobres, entonces, este tipo de educación presenta reducidas posibilidades

de prepararlos para el trabajo y, por tanto, de mejorar sus condiciones de vida.

Gráfico 6
Distribución de los jóvenes, según
nivel educativo alcanzado y situación de pobreza
 (en porcentajes)



Nota: Sólo ámbito urbano.

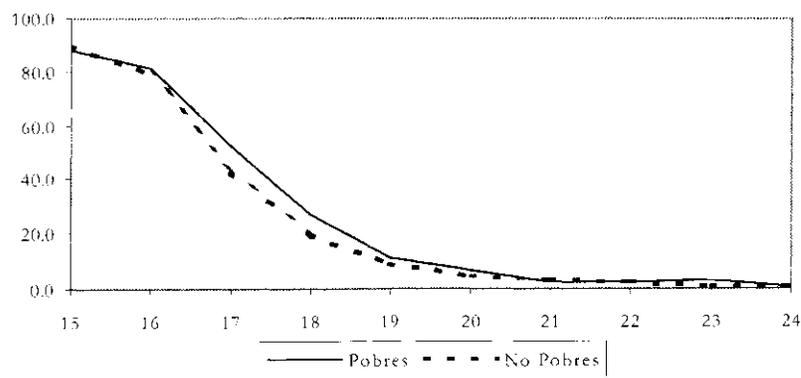
Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTPS - INEI (ENAH, 1997).

Aparte de los problemas de acceso a educación de distintos niveles de calidad, también se encuentra que los jóvenes pobres suelen tener menos educación que los jóvenes no pobres. En el Gráfico 6, se puede observar que el 62,3% de los jóvenes pobres no ha terminado la educación secundaria, en tanto que esa cifra se reduce a 43,5% entre los no pobres. El hecho de que más jóvenes provenientes de hogares en situación de pobreza, estén en niveles educativos inferiores se debe en gran medida a problemas de retraso y asistencia que se analizan en la siguiente sección.

B. Asistencia y atraso escolar

De igual modo, en el caso de asistencia a la escuela, se encuentran brechas entre jóvenes pobres y no pobres. Para analizar la asistencia a instituciones educativas, se utiliza en primer lugar la tasa de escolaridad bruta definida como el número de alumnos que asiste a educación básica (primaria y secundaria) en los distintos rangos de edades dividido entre el total de individuos en ese rango. Entre los jóvenes pobres de 15 a 24 años de edad, el 34.7% asiste al sistema escolar en tanto que esa cifra se reduce a 25.5% en el caso de los jóvenes no pobres. Dado que los jóvenes suelen terminar la educación secundaria entre los 16 y 17 años, la evolución de la tasa de escolaridad, en este caso, muestra el proceso de salida de los jóvenes del sistema escolar. Según el Gráfico 7, entre los jóvenes pobres la asistencia escolar es más alta, lo cual indica que el proceso de salida del sistema escolar es ligeramente más tardío.

Gráfico 7
Tasa de escolaridad entre los jóvenes,
según edades simples y condición de pobreza
 (en porcentajes)

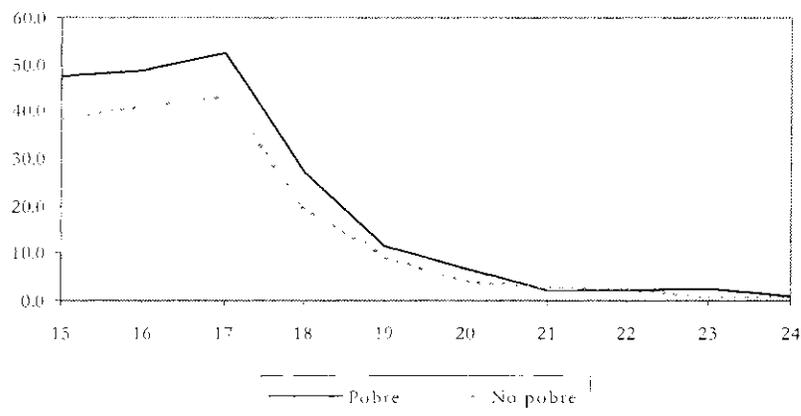


Nota: Sólo ámbito urbano.

Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTPS - INEI (ENAHO, 1997).

En efecto, esa mayor asistencia a la escuela por parte de los jóvenes pobres se debería principalmente a que el atraso escolar es un problema más grave entre ellos. Esto se puede ver más claramente en el Gráfico 8, donde se muestra que el atraso escolar entre los jóvenes de 15 a 19 años es mucho mayor en el caso de aquéllos que provienen de hogares en situación de pobreza. El atraso escolar es bastante fuerte entre los más pobres, especialmente entre los 15-19 años de edad. En el grupo de 20 a 24 años este fenómeno casi desaparece, pues estos individuos se encuentran fuera del sistema educativo básico.

Gráfico 8
Atraso escolar según edades simples y condición de pobreza
(en porcentajes)



Nota: Sólo ámbito urbano.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares MTPS-INEI, ENAHO (1997).

En el Cuadro 3 se puede analizar más detalladamente este fenómeno de acuerdo al status de pobreza por grupos de edad. Lo que se observa es que entre los pobres el atraso escolar es bastante mayor: el 40% de los jóvenes pobres que asisten actualmente a la educación básica tienen más de dos años de atraso. En general, dos de cada tres jóvenes pobres que

Cuadro 3
Asistencia a Educación Básica y Post Secundaria Formal,
según grupos de edad y situación de pobreza entre los jóvenes

	15-19 años			20-24 años			Total de jóvenes		
	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total
Asiste actualmente									
(educación									
básica)^{1/}									
	48.9	56.9	52.3	2.3	3.2	2.6	25.5	34.7	29.0
Con adelanto ^{2/}	1.8	2.2	2.0	-	-	-	0.9	1.3	1.0
En su nivel	16.7	15.1	16.0	-	-	-	8.3	8.8	8.5
Con retraso	30.4	39.7	34.3	2.3	3.2	2.6	16.3	24.6	19.4
Un año	17.2	18.1	17.6	0.7	0.9	0.8	8.9	11.0	9.7
Dos o más años	13.3	21.6	16.8	1.6	2.3	1.8	7.4	13.6	9.7
Asiste actualmente									
(educación post-									
escolar)^{3/}									
	15.0	8.8	12.4	27.8	20.8	25.5	21.4	13.8	18.5
No asiste actualmente									
(ni a educación									
básica ni									
post-escolar)									
	36.1	34.3	35.4	69.9	76.0	71.9	53.1	51.6	52.5
Asistió anterior-									
mente	35.9	33.4	34.8	69.6	74.7	71.3	52.8	50.5	51.9
Nunca asistió	0.2	0.9	0.5	0.3	1.3	0.6	0.3	1.0	0.6
Valores absolutos									
(miles)	1,079	788	1,867	1,092	557	1,650	2,172	1,375	3,517
Total (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Notas:

- 1/ Se refiere a la educación primaria y secundaria. <
- 2/ Todos los casos reportaron un solo año de adelanto.
- 3/ Se refiere a la educación post secundaria formal, ya sea superior (universidades) o superior no universitarias (carreras técnicas en institutos tecnológicos, institutos superiores pedagógicos y servicios sectoriales)
- 4/ Debido a las reglas para el ingreso al sistema escolar, se consideró que no hay atraso si el individuo tiene la edad normativa correspondiente al grado o un año más.
- 5/ Sólo ámbito urbano.

Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTPS - INEI (ENAHO, 1997)

asisten a primaria o secundaria, están atrasados. Esto puede deberse a diferentes factores, como las altas tasas de repetición escolar, la entrada tardía al sistema educativo, la asistencia irregular a lo largo del ciclo escolar o a que muchos tienen que interrumpir sus estudios para trabajar. De otro lado, el Cuadro 3 también añade que, en zonas urbanas, el analfabetismo es muy pequeño incluso entre los pobres, aunque estos presentan una tasa que triplica a la de los no pobres.

Todos estos factores tienen como resultado que los jóvenes pobres muestren logros educativos menores que los jóvenes no pobres. En el Cuadro 4, se incluye información relativa a los años de educación alcanzados por los jóvenes. Mientras entre los pobres sólo el 15.7% tiene más de 12 años de educación, entre los no pobres esta cifra se eleva a 25%. Las diferencias son más importantes en el grupo de 20-24 años,

Cuadro 4
Años de educación alcanzados por los jóvenes,
según grupos de edad y condición de pobreza
(en porcentajes)

	15-19 años			20-24 años			Total de jóvenes		
	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total
Años de educación formal									
0-2	1.3	2.1	1.6	1.1	2.7	1.6	1.2	2.3	1.6
3-6	6.8	10.5	8.4	4.5	10.3	6.5	5.7	10.4	7.5
7-11	82.9	81.6	82.4	53.8	57.5	55.1	68.3	71.6	69.6
12 a más	8.9	5.9	7.7	40.5	29.5	36.8	24.8	15.7	24.3
Total (miles)	1,079	788	1,867	1,092	557	1,650	2,172	1,345	3,517
Total (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota: Sólo ámbito urbano.

Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTSP - INEI (ENAH, 1997)

donde los porcentajes son de 29.5% y 40.5% para pobres y no pobres, respectivamente.

1.2.2 Los jóvenes y la capacitación para el trabajo

En un contexto de apertura de mercados y globalización, la calidad de los empleos a los que acceden las personas, depende en gran medida de su nivel de formación profesional y capacitación. Dada la baja calidad de la educación primaria y secundaria, la adquisición de destrezas laborales que mejoren las perspectivas de un individuo en el mercado de trabajo, se encuentra fuertemente relacionada con su posibilidad de acceder a entrenamiento post secundario. Así, los programas de capacitación técnica¹⁵ disponibles se convierten en una alternativa para los jóvenes, especialmente los más pobres, dada la existencia de cursos de formación inicial que no demandan mucha inversión en tiempo y dinero. En particular, es interesante analizar en qué medida los jóvenes de escasos recursos hacen uso de este tipo de capacitación, así como los efectos que tales inversiones tienen sobre el futuro de estos jóvenes.

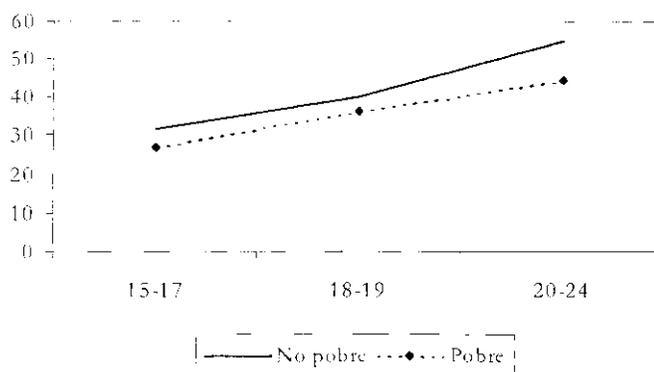
A. Acceso a la capacitación

En las zonas urbanas existen 1.4 millones de jóvenes que se capacitan o se han capacitado para el trabajo, de los cuales 464 mil (32%) provienen de hogares pobres. En el Gráfico 9, se muestra el porcentaje de jóvenes que asiste o ha asistido a algún centro de capacitación de acuerdo a su

15 En esta sección se define como capacitación técnica a todos los cursos de entrenamiento ocupacional que puede haber seguido un joven, independientemente de la institución en donde se recibieron. Típicamente estos cursos de capacitación tienen una duración menor a un año.

status de pobreza. Lo que se observa es que la brecha de acceso se mantiene más o menos constante hasta cierta edad alrededor de los veinte, a partir de cuando la brecha se empieza a ampliar, indicando una mayor proporción de jóvenes accediendo a capacitación entre los jóvenes no pobres que entre los pobres. Sin considerar las diferencias de calidad de los servicios educativos a los que acceden, esta creciente brecha mostraría además el rezago en términos de capacitación para el trabajo con el que los jóvenes pobres estarían compitiendo en el mercado laboral.

Gráfico 9
Porcentaje de jóvenes que se capacitan o se han capacitado,
según edades simples y condición de pobreza



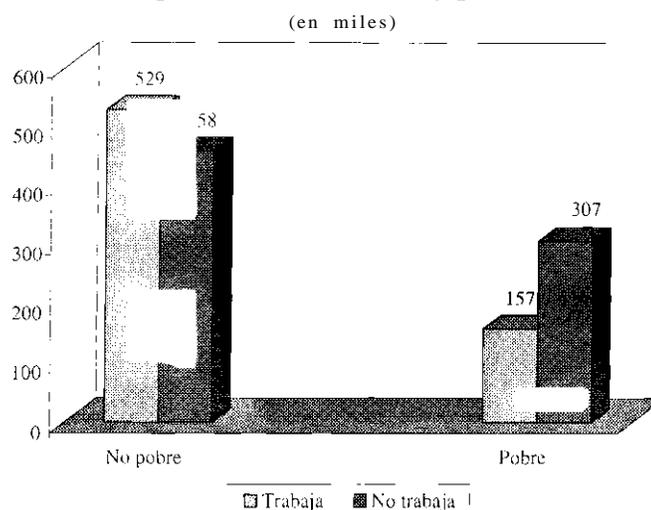
Nota: Solo ámbito urbano.

Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTPS - INEI (ENAHO, 1997).

El 30% de los jóvenes entre 15 y 19 años, independientemente de su status socioeconómico, asiste o ha asistido a un curso de capacitación. Debe notarse (ver Cuadro 5) que un tercio de la formación técnica de estos jóvenes se ha dado en colegios secundarios técnicos. Entre los jóvenes de mayor edad las diferencias por estrato socioeconómico se agudiza. Así, casi la mitad de los jóvenes no pobres han pasado por este tipo de formación, casi el doble que en el caso de los jóvenes pobres.

Entre los jóvenes pobres la capacitación recibida no parece asegurar a todos mayor empleabilidad en el mercado de trabajo. Como se puede observar en el Gráfico 10, del total de jóvenes que se han capacitado para el trabajo, 458 mil (66%) no trabajan, cifra que se reduce a 307 mil (46%) entre los jóvenes no pobres.

Gráfico 10
Caracterización de los jóvenes que se han capacitado,
según condición laboral y pobreza



Nota: Sólo ámbito urbano.

Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTPS - INEI (ENAH, 1997).

La evidencia indica que la mayor parte de los jóvenes se capacita (o capacitó) en Centros de Educación Ocupacional (CEOs) o Institutos Superiores Tecnológicos (ISTs)¹⁶ (ver Cuadro 5). Sólo un 7% de los jóvenes lo hizo en cursos de formación técnica en universidades. Los Colegios Secundarios con Variante Técnica (CSVTs) explican un 19% del

16 Las características de estas entidades de capacitación se verán en detalle en el Capítulo 2.

Cuadro 5
Tipo de institución de capacitación a la que asiste la PET joven,
según condición de pobreza y grupos de edad
(en porcentajes)

	15-19 años			20-24 años			Total de jóvenes		
	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total
Centro de Educ.									
Ocupacional	26.0	22.6	24.8	30.3	35.7	31.9	28.6	29.4	28.9
Servicio									
Sectorial	4.0	3.6	3.9	5.2	4.4	5.0	4.7	4.0	4.5
Inst. Superior									
Tecnológico	24.9	17.1	22.0	35.7	33.4	35.1	31.5	25.5	29.6
Universidad	6.8	4.3	5.9	8.0	6.1	7.5	7.5	5.2	6.8
Colegio Sec.									
Vanante Téc.	29.7	41.8	34.1	7.6	8.9	8.0	16.3	24.7	19.0
Centro de									
Trabajo	0.5	1.3	0.8	5.2	2.6	4.5	3.4	2.0	2.9
Otro ^v	8.0	9.5	8.5	7.9	8.9	8.2	7.9	9.1	8.3
Total (miles)	387.0	224.0	611.0	600.0	240.0	841.0	988.0	646.0	1452.0
Total (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota: Sólo ámbito urbano.

Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTPS - INEI (ENAH0, 1997).

total en tanto que los Servicios Sectoriales explican un 5%. En general, las modalidades de capacitación son similares entre pobres y no pobres, aunque los no pobres suelen capacitarse con mayor frecuencia en ISTs. No obstante, existe una ligera tendencia hacia la especialización por sexo de acuerdo al tipo de centro de capacitación al que se asiste. Del total de jóvenes que se capacitan en Servicios Sectoriales, un porcentaje muy pequeño son mujeres. Sin embargo, tanto los hombres como las mujeres concentran su capacitación en Centros de Educación Ocupacional (el de mayor preferencia entre las mujeres), Institutos Superiores Tecnológicos y Colegios Secundarios Técnicos (Ver Anexo 5).

B. Los efectos de la capacitación para el trabajo sobre los ingresos

La capacitación para el trabajo no asegura a todos los jóvenes mayor empleabilidad en el mercado laboral. No obstante, los que se han capacitado y trabajan pueden tener mejores condiciones de trabajo. Aquí se analiza en qué medida haber accedido a cursos de capacitación tiene un efecto positivo sobre los ingresos. Dado que es necesario aislar el efecto de la capacitación técnica sobre los ingresos del efecto que tiene la educación formal (primaria, secundaria, secundaria o superior no universitaria) sobre estos, es necesario estimar una ecuación de ingresos del tipo Mincer (1974) de la forma:

$$Y^i = \alpha + \beta X^i + \delta E + \pi C_s + \varepsilon$$

donde Y^i es el logaritmo del ingreso laboral horario, X^i es un vector de atributos personales, E son los años de educación y C_s es un conjunto de variables que refleja el tipo de institución donde estudió el individuo. Los resultados, que se muestran en los Cuadros 6a y 6b, permiten extraer algunas conclusiones directas. Las variables de control (educación, estado civil, sexo) presentan los signos esperados. Por ejemplo, entre los jóvenes, cada año la educación formal conlleva un aumento de ingresos de 12%. Asimismo, estar casado aumenta los ingresos en un 9%, mientras que las mujeres jóvenes perciben 42% menos, *ceteris paribus*, que un hombre joven. Lo que interesa resaltar es que la capacitación para el trabajo, dada la educación básica, contribuye de manera importante a mejorar los ingresos de los jóvenes. En particular, son considerables los retornos que pueden obtener los jóvenes si siguen cursos de capacitación en Institutos Superiores Tecnológicos (32%) o en Servicios Sectoriales (22%). Del mismo modo, es importante notar que la capacitación en la empresa (adicional a la adquisición de experiencia laboral) contribuye en un 53% en la mejora en los ingresos de los jóvenes. En cambio,

Cuadro 6a
Efectos de variables de control sobre los ingresos laborales por hora

	Aumento en Ingresos	
	Para los jóvenes	Para el total de ocupados
Un año adicional de educación	11.6	7.9
Estar casado	8.8	11.4
Ser mujer	-42.4	-37.8

Nota: Elaborado sobre la base de los resultados del modelo especificado en la presente sección. Sólo comprende al ámbito urbano. Los resultados completos de la regresión se reportan en el Anexo 2 de este volumen.

Cuadro 6b
Efectos de la distintos tipos de capacitación sobre los ingresos laborales entre los jóvenes

Si recibe un curso corto en un (a)...	Aumenta sus ingresos en ...
Centro de Educación Ocupacional	2.8%
Servicio Sectorial	22.3%
Instituto Superior Tecnológico	32.3%
Centro de trabajo	52.8%
Modalidad no mencionada arriba	19.0%

Nota: Elaborado sobre la base de los resultados del modelo especificado en la presente sección. Sólo comprende al ámbito urbano. Los resultados completos de la regresión pueden ser apreciados en el Anexo 2 de este volumen. Tal regresión, como se ve en el anexo incluía universidades Y colegios secundarios técnicos que, sin embargo, no resultaron variables estadísticamente significativas.

los retornos a la capacitación en cursos cortos en universidades y en colegios secundarios técnicos son nulos.

En suma, las inversiones en capacitación tienen claros efectos positivos sobre los ingresos y posibilidades de desarrollo de los jóvenes que consiguen empleo en el mercado de trabajo. La oferta de instituciones de capacitación, aunque no necesariamente asegura mayor empleabilidad a todos los jóvenes, especialmente a los pobres permite que, en promedio,

los jóvenes logren mejores ingresos en el mercado de trabajo. Obviamente, los mejores ingresos que reciben estos jóvenes varían mucho en cada caso específico. En particular, esta variación se relaciona también a la gran heterogeneidad existente en la calidad de la oferta de capacitación. Esta heterogeneidad se analiza en mayor detalle en el Capítulo 2.

1.3. Entre la educación, el trabajo, ambos (... o ninguno)

Una causa que usualmente se menciona para la deserción de los jóvenes pobres del sistema educativo es su forzada inserción temprana en el mercado laboral. De hecho, la disyuntiva entre educación y trabajo es una de las más difíciles que tienen que enfrentar los jóvenes pobres en el Perú. Se encuentra una realidad compleja, con diferentes combinaciones de trabajo/educación que determinan posibilidades diferentes para incorporación futura o definitiva en el mercado laboral de los jóvenes. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares de 1997, los jóvenes que sólo trabajan representan el 31% del total de jóvenes en el Perú Urbano, en tanto que aquéllos que sólo estudian representan el 34%. Existe un 22% de jóvenes que no estudia ni trabaja en tanto que un 14% se encuentra trabajando y estudiando a la vez (ver Cuadro 7).

La diferencia más notable entre los jóvenes pobres es que la proporción que no estudia ni trabaja es mayor (29%) que en el caso de los no pobres (17%). Este porcentaje llega a 39% entre los jóvenes pobres de 20-24 años, versus 18% entre los no pobres del mismo grupo de edad (ver Cuadro 7).

Visto desde las diferencias de sexo, entre los que sólo trabajan, hay un 55% de hombres, en tanto, entre los que no estudian ni trabajan, las mujeres representan el 65%, lo cual confirma que las mujeres tienden a

Cuadro 7
Actividad de los jóvenes, según edad y condición de pobreza
(en porcentajes)

	15-19 años			20-24 años			Total de jóvenes		
	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total
Sólo trabaja	20.0	13.1	17.1	52.0	36.6	46.8	36.1	22.9	31.0
Sólo estudia	46.4	53.1	49.3	15.1	16.8	15.7	30.7	38.1	33.5
Estudia y trabaja	17.4	12.6	15.4	15.0	7.2	12.4	16.2	10.4	14.0
No estudia ni trabaja	16.1	21.2	18.3	17.9	39.4	25.2	17.0	28.7	21.5
Total (miles)	1,079	788	1,867	1,092	557	1,650	2,172	1,345	3,517
Total (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota: Sólo ámbito urbano.

Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTPS - INEI (ENAHO, 1997).

participar menos en actividades de mercado (ver Cuadro 8, y Anexo 3 para mayor detalle). Hay que considerar que esta cifra no refleja las actividades de las mujeres en actividades productivas fuera del mercado, así como tareas domésticas. En particular, habría que tomar en cuenta al interpretar el porcentaje de mujeres que no estudian ni trabajan, que una proporción importante de ellas podría formar parte de algún tipo de organización femenina para la alimentación. Así, en un estudio reciente, Cueva y Millán (2000) estiman el número de socias de estas organizaciones en más de 1.5 millones de mujeres entre los 15 y 64 años, y su aporte económico en 0.81% respecto al Producto Bruto Interno. Sin embargo, visto desde otro ángulo, la dedicación a estas actividades reduciría el tiempo disponible para las mujeres de ser invertido en la mejora de sus habilidades laborales, alejándolas del mercado e indirectamente contribuyendo a la reproducción de sus condiciones de dependencia económica.

Cuadro 8
Estructura de la población joven
en edad de trabajar según sexo y actividad

	Pobres		No pobres		Total	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Sólo trabaja	52%	48%)	56%	44%	55%	45%
Sólo estudia	46%	54%	47%	53%	47%	53%
Estudia y trabaja	59%	41%	53%	47%	54%	46%
No estudia ni trabaja	34%	66%	35%	65%	35%	65%

Nota: Sólo ámbito urbano,

Fuente: Elaborado sobre la base de la Eneuesta Nacional de Hogares del MTPS -INEI (ENAHO, 1997)

En resumen, la evidencia analizada sugeriría que las condiciones que rodean la entrada de los jóvenes pobres al mercado laboral peruano son críticas. Así, si la pobreza de los hogares se explica fundamentalmente por la capacidad de generar ingresos de sus miembros, entonces existe un claro círculo vicioso en perjuicio de los jóvenes pobres. Al experimentar mayor inactividad laboral e inactividad absoluta, en el mediano plazo estos jóvenes pueden terminar reproduciendo sus condiciones de vida y sus probabilidades de salir de la pobreza serán bajas. En las siguientes secciones se explorará precisamente cómo es esa entrada de los jóvenes al mercado laboral: en qué magnitud se ocupan, dónde lo hacen y bajo qué condiciones.

1.4. Los jóvenes en el mercado laboral

En esta sección se describen las características de la inserción laboral de los jóvenes, con énfasis en lo ocurrido hacia fines de los noventa. De

especial interés será la diferenciación al interior de los jóvenes de acuerdo a sus características socioeconómicas, a su edad y sexo, que estarían mostrando brechas imperceptibles en las tasas absolutas.

1.4.1. Características del mercado laboral peruano

A. Tendencias de largo plazo

Para entender la situación actual de los jóvenes en el mercado laboral, es necesario revisar los cambios demográficos ocurridos en las últimas décadas. Desde 1950, se empezó a observar un significativo incremento en las tasas de crecimiento anual de la población, que llegaron a superar el 2,8% a principios de los setenta. Este fenómeno estuvo asociado a una reducción considerable en las tasas de mortalidad infantil como consecuencia de la ampliación de los servicios de salud pública, la creación de la seguridad social y al incremento de la tasa de natalidad, entre otros factores.

Como resultado de este proceso, la población peruana se multiplicó por cuatro en las últimas cinco décadas, siendo el período de mayor crecimiento de la población entre fines de los sesenta y comienzos de los ochenta. Debido a que los individuos pertenecientes a una nueva generación empiezan a presionar el mercado laboral entre 15 y 25 años después de su nacimiento, la generación que apareció en el momento máximo de la explosión demográfica, tiene a finales de los noventa, entre 15 a 30 años de edad. Esta cohorte aún se está insertando al mercado laboral, lo cual ha originado un incremento significativo en la competencia por los puestos de trabajo entre los propios jóvenes y, como se verá luego, procesos de sustitución de jóvenes por adultos.

En los últimos veinte años, se apreció un incremento notable en la tasa de participación laboral¹⁷, asociado a dos tipos de procesos. Por un lado, una tendencia de largo plazo de crecimiento sostenido de la participación de la mujer. Así, mientras en 1970 sólo tres de cada diez mujeres en Lima Metropolitana trabajaban, en 1993 el número subía a cinco. Este fenómeno se vincula a diversos factores, como el acelerado incremento del nivel educativo de las mujeres, su creciente presencia en las esferas públicas y la reducción de las tasas de natalidad. En efecto, a diferencia de lo ocurrido entre los cincuenta y setenta -como se mencionara antes, en el caso peruano, la tasa de crecimiento demográfico ha empezado a reducirse. Según el BID (1998) esto indicaría que el Perú estaría en camino de completar su proceso de transición demográfica.

Por otro lado, en la presente década el incremento de la participación laboral se acentuó por factores coyunturales. En efecto, entre 1990 y 1997 la tasa de participación laboral pasó de 59% a 65% debido fundamentalmente al favorable entorno económico que alentó a muchos trabajadores a incorporarse al mercado de trabajo¹⁸.

La concurrencia de estos dos fenómenos, el ingreso de cohortes numerosas al mercado de trabajo y el incremento de la participación laboral, determinó que la oferta laboral en los noventa experimente tasas de crecimiento bastante altas.

Esta evolución de la oferta laboral ocurrió en el contexto de una crisis económica bastante aguda que se originó resultado de la implementación de equivocadas políticas económicas que

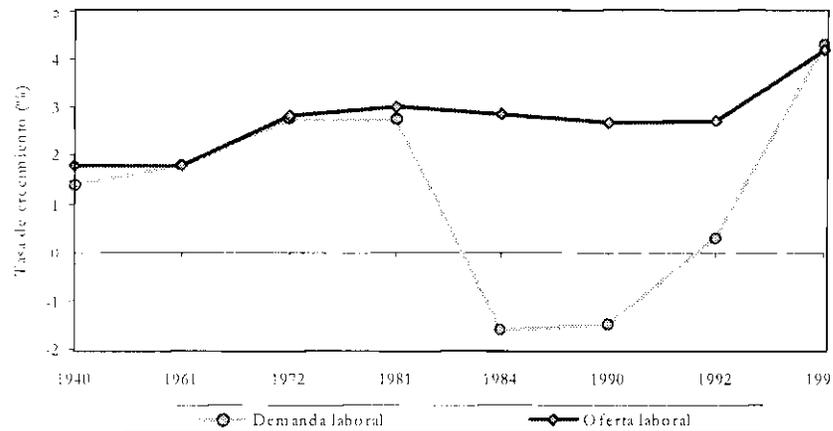
17 La tasa de participación laboral se define como la proporción de personas que trabaja o desea trabajar.

18 Saavedra (1999).

condujeron al país a un escaso e inestable crecimiento económico y a un incremento dramático de la pobreza. El resultado de este proceso ha sido una reducción considerable de la tasa de crecimiento de la demanda laboral durante los ochentas y principios de los noventa.

Al incrementarse la oferta laboral y contraerse la demanda, se generó un importante desequilibrio en el mercado de trabajo (ver Gráfico 11), que dio origen a un considerable excedente de mano de obra que, para equilibrar el mercado de trabajo, generó menores salarios reales para todos los trabajadores. Dado que las tasas de desempleo no se incrementaron de manera importante, el ajuste del mercado de trabajo se dio a través de menores ingresos reales o lo que es lo mismo, mayores niveles de subempleo.

Gráfico 11
Evolución de las tasas de crecimiento
de la oferta y la demanda de trabajo, 1940-1997
 (en porcentajes)



Nota: Sólo ámbito urbano.

Fuente: Tomado de MTPS (1998c)

B. La evolución reciente

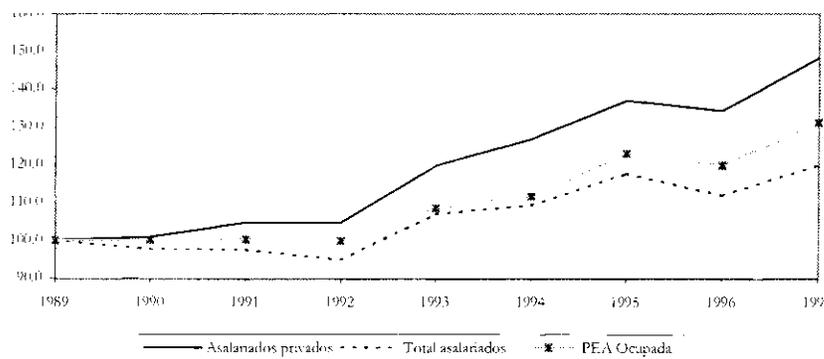
A partir de 1990, se aplicó un severo programa de estabilización paralelo a la implementación de un conjunto de reformas estructurales que intentaban cambiar de manera drástica el patrón de crecimiento de la economía, removiendo distorsiones en los precios relativos que afectaban el adecuado funcionamiento de los mercados. Además de la implementación de estrictos regímenes monetarios y fiscales, se liberalizaron el mercado cambiario, la cuenta de capitales y el mercado financiero; se reformó la política comercial, buscando integrar la economía peruana a la economía mundial en condiciones de competencia; y se reinsertó al país en el sistema financiero internacional. Asimismo, se flexibilizó el mercado laboral -modificando, entre otras cosas, la normatividad referente a los costos de despido y ampliando las opciones de contratación; y se inició el proceso de privatización de empresas públicas.

En el período 1990-1992, este proceso tuvo efectos negativos sobre la producción, especialmente en aquellos sectores que se vieron súbitamente expuestos a la competencia internacional. Recién a partir de 1993, la economía empezó a recuperarse dinamizando el mercado laboral a través de diversas vías. Por un lado, generó un clima favorable para el incremento de la tasa de participación laboral alentando a muchas personas, especialmente mujeres, a incorporarse a la PEA ante las nuevas perspectivas económicas y las oportunidades disponibles. De este modo, en Lima Metropolitana se observó un incremento en la tasa de participación de 59% en 1992 a 65% en 1997.

De otro lado, el crecimiento de la producción tuvo un efecto positivo directo sobre la demanda laboral. Hasta 1989, el aumento del empleo provino del sector público y del empleo independiente, mientras que las empresas -formales e informales- no aumentaron su demanda de em-

pleo. Esta tendencia se mantuvo hasta 1992 cuando, dada la contracción en el empleo público, la generación se concentró en el autoempleo. Es recién a partir de 1993 cuando el empleo empieza a expandirse a consecuencia tanto del crecimiento del empleo asalariado como independiente.

Gráfico 12
Lima Metropolitana: Evolución de la composición
de la PEA asalariada 1989-1997
 (base 1989 = 100)



Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta de Hogares del MTPS 1989-1995 y la Encuesta de Hogares del INEI 1996-1997.

En este contexto, la tasa de participación laboral juvenil pasó de un promedio de 45%, a inicios de la década a 54% hacia 1997 (ver Cuadro 9). Esto pudo deberse a que el crecimiento de la economía alentó a un mayor número de jóvenes a ingresar al mercado laboral en la medida que sus salarios de reserva individuales han sido alcanzados y/o superados por el salario de mercado. Otro factor explicativo está en que la recomposición de la producción hacia los sectores de servicios pudo haber incrementado la demanda por mano de obra juvenil. De hecho, recientemente se ha observado, en particular en Lima y en otras ciudades grandes un gran aumento en jóvenes trabajando en supermercados, concesionarios de comida rápida, grifos, bancos, y otras empresas de servi-

cios, actividades que recientemente han tenido un gran dinamismo, y que en muchos casos son sectores nuevos. Como consecuencia, el número de jóvenes ocupados en Lima Metropolitana creció a una tasa promedio anual de 6.1% entre 1990 y 1997, mientras que el empleo para el resto de la fuerza laboral creció en 4.5% al año.

Este crecimiento en el empleo juvenil permitió que las tasas de desempleo se reduzcan de 15.2% a inicios de la década a 13.1% en 1996, aunque en 1997 se incrementó a 14.8%. No obstante, esta menor tasa de desempleo juvenil es también reflejo de otros factores como la mayor movilidad laboral observada en el mercado de trabajo, la flexibilización de las normas laborales y el surgimiento de nuevas actividades, por mencionar algunos. Asimismo, es probable que este proceso estuviese vinculado con el crecimiento de las tasas de desempleo de los adultos las cuales pasaron de 5.8% a 6.3% en similar periodo de análisis. Aparentemente, se estaría observando un proceso de sustitución de trabajadores adultos por jóvenes, lo cual puede explicarse por los mayores niveles educativos de los jóvenes actuales respecto a los adultos, por las mayores facilidades de contratación que tienen a disposición las empresas para el caso de los jóvenes, y porque, en procesos de cambio estructural y de adaptación de nuevas tecnologías y procesos, las empresas consideran menos costoso que trabajadores jóvenes aprendan estos nuevos procesos.

En suma, el contexto económico observado en la primera mitad de la década de los noventa, favoreció a la inserción laboral de los jóvenes, contribuyendo a que estos encuentren empleo con menor dificultad que antes, en la medida que se han dinamizado sectores como los de servicios y comercio, que precisamente son los que utilizan un mayor número de jóvenes y mujeres. Sin embargo, los empleos también se pierden con mayor facilidad, debido a que se observa una elevada rotación de mano de obra. Asimismo, el crecimiento de los ingresos en general y de los

Cuadro 9
Lima Metropolitana: Composición de la PET, por grupos de edad
(en miles de personas)

	<u>Promedio</u>		Tasa de crecimiento promedio anual
	90-91-92	95-97	
15 a 24 años			
PET	1,391	1,512	1.7
PEA	621	819	5.7
Ocupados	530	712	6.1
Desocupados	91	107	3.3
No PEA	770	693	2.1
Tasa de desempleo ^{1/}	14.7	13.1	-2.4
Tasa de participación ^{2/}	44.7	54.2	3.9
Ratio Empleo Población ^{3/}	38	47	4.3
25 a más años			
PET	2,853	3,389	3.5
PCA	1,883	2,356	4.6
Ocupados	1,773	2,218	4.5
Desocupados	109	148	6.2
No PEA	970	1033	1.3
Tasa de desempleo ^{3/}	5.8	6.3	1.6
Tasa de participación ²¹	66	69.5	j
Ratio Empleo Población ³⁷	62	65	0.9
TotaJ			
PET	4,407	5,030	2.7
PEA	2,516	3,200	4.9
Ocupados	2,315	2,942	4.9
Desocupado^	202	258	5.1
No PEA	1,891	1,830	0.7
Tasa de desempleo ^{1/}	8	8.1	0.1
Tasa de participación ²⁷	57J	63.6	2.2
Ratio Empleo Población ³⁷	53	58	2.2

1/ Porcentaje de desocupados con respecto a la PEA.

2/ Porcentaje de PEA con respecto a la PET

3/ Ratio de ocupados con respecto a la PET.

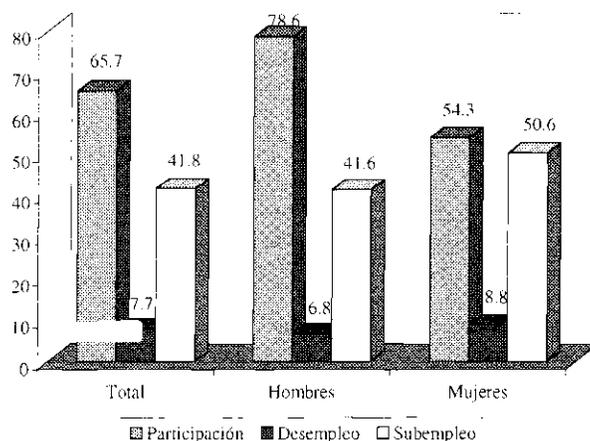
Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTSP INEI (ENAHO, 1992) \ del INRI (1005-1997)

jóvenes en particular, ha sido muy bajo, lo cual refleja el magro crecimiento en la productividad laboral durante los noventas. En las secciones siguientes, se discutirá cómo han afectado estos cambios la situación laboral de los jóvenes, especialmente los más pobres.

1.4.2. La situación laboral de los jóvenes pobres hacia fines de 1997

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares del tercer trimestre de 1997, en las zonas urbanas del Perú existen 10.9 millones de personas en edad de trabajar (PET) de las cuales 7.1 millones forman parte de la población económicamente activa (PEA). Es decir, la tasa de participación asciende al 66%, por lo que de cada 100 peruanos en edad de trabajar, 66 se encuentran efectivamente trabajando o buscando empleo (ver Gráfico 13).

Gráfico 13
Indicadores del mercado laboral por sexo
(en porcentajes)



Nota: Sólo ámbito urbano.

Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTPS - INEI (ENAHO, 1997).

La tasa de desempleo abierto se situó en 7.7% cifra que se encuentra en el promedio de lo observado en otros países del continente. De otro lado, los niveles de subempleo alcanzaron el 41.8%, lo cual refleja que gran parte del problema del empleo en el Perú, como en otros países

Cuadro 10
Características de la población joven en edad de trabajar, según grupos de edad y situación de pobreza ^{1/}

	15-19 años			20-24 años			Total de jóvenes		
	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total
A. Valores Absolutos									
PET	1079	788	1867	1092	557	1650	2172	1345	3517
PEA	457	255	712	801	310	1112	1258	566	1824
Ocupados	404	202	606	732	245	976	1136	447	1583
Subempleados	283	149	432	396	194	590	679	343	1021
Adec. Em- pleados	121	53	175	336	51	387	457	104	561
Desempleados	53	53	106	70	66	136	122	119	241
No PEA	623	533	1155	291	247	538	913	780	1693
Estudiante ^{2/}	478	392	871	147	81	228	625	474	1099
No estudiante	144	140	285	144	166	310	288	306	594
B. Indicadores									
Tasa de participación	42.3	32.4	38.1	73.4	55.7	67.4	57.9	42.0	51.9
Tasa de inactividad absoluta	13.4	17.8	15.2	13.2	29.7	18.8	13.3	22.8	16.9
Tasa de desempleo	11.5	20.8	14.8	8.7	21.2	12.2	9.7	21.0	13.2
Tasa de subempleo	61.9	58.3	60.6	49.4	62.4	53.0	53.9	60.6	53.0

Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTPS - INEI (ENAHO, 1997).

1/ Esta categoría hace referencia a los jóvenes que están fuera de la PEA ("inactivos) y que al momento de la encuesta estaban asistiendo a algún centro de enseñanza. Por tanto, en este cuadro aquellos individuos que trabajaban y a la vez estudiaban están incluidos en la categoría "ocupados"

2/ Sólo ámbito urbano.

vecinos, no es de desempleo sino de bajos ingresos. En el caso de las mujeres, tanto los niveles de desempleo como de subempleo eran mayores a los de los hombres.

La participación laboral de los jóvenes debe analizarse separando grupos de edad ya que muchos de ellos se encuentran aún en la etapa de asistencia al sistema escolar. Si bien pueden haber desertado del sistema escolar básico, todavía no han enfrentado la decisión de ir al mercado de trabajo versus continuar en la educación post-secundaria. Como se puede observar a partir de los valores reportados en el Cuadro 10, de un total de 1'867,000 jóvenes entre 15 y 19 años en zonas urbanas, casi un tercio se encuentran ocupados (trabajan), aunque el 70% de ellos en condición de subempleo. Un 5% se encuentra desempleado, mientras que el 62% se encuentra en condición de inactividad laboral (no pertenece a la PEA). De estos jóvenes inactivos laboralmente, la cuarta parte, es decir alrededor de 140 mil, se encuentra en situación de inactividad absoluta (no estudia, no trabaja ni busca empleo). Así, en suma, entre los jóvenes de 15 a 19 años, la tasa de desempleo llega a 14.8%, la de subempleo a 60.6%, y la tasa de inactividad absoluta alcanza el 15.2%.

De otro lado, entre los jóvenes de 20 a 24 años, se encuentra que de un total de 1'650,000, casi un millón están ocupados, aunque más de la mitad de estos en situación de subempleo. Un 32% no pertenecen a la PEA (538,000), y de éstos 310,000 están en situación de total inactividad, alcanzándose una tasa de inactividad absoluta de 18.8%.

La tasa de participación en el mercado de trabajo es menor entre los jóvenes pobres (42%) que entre los no pobres (58%), siendo las diferencias también pronunciadas en el grupo de 20 a 24 años de edad donde las tasas de participación ascienden al 56% y 73% para pobres y no pobres, respectivamente. Una explicación a este fenómeno es que los jóvenes

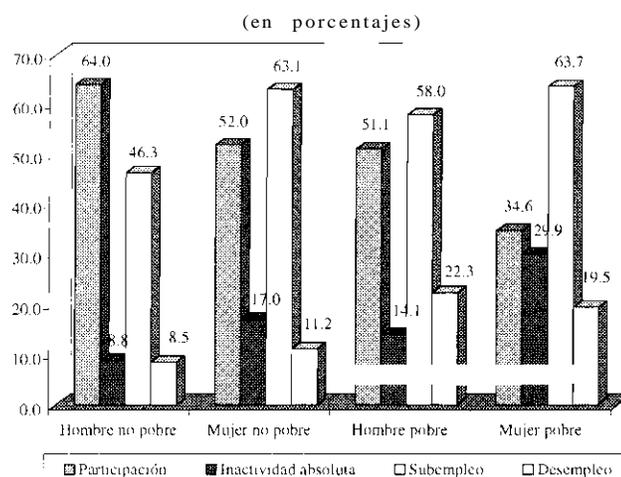
que viven en hogares pobres tienen menos posibilidades de insertarse en el mercado de trabajo debido al escaso capital humano con el que cuentan (menor experiencia laboral, menos años de educación y de menor calidad).

Sin embargo, como se ha apreciado, el problema no sólo es laboral. Alrededor de 306 mil jóvenes pobres -es decir, el 23%, se encuentra en situación de inactividad absoluta, es decir, no trabaja y tampoco asiste a algún centro de enseñanza. Más aún en el grupo entre 20-24 años, este indicador asciende al 30% del total de jóvenes, cifra que es más del doble de lo observado en el caso de los no pobres. Es decir, entre los pobres es más frecuente encontrar jóvenes que ni estudian ni trabajan lo cual los coloca en mayor riesgo no sólo económico sino también social (drogadicción, criminalidad, etc.).

De otro lado, en las zonas urbanas del Perú existen unos 241 mil jóvenes desempleados que representan el 45% del total de desempleados urbanos. La tasa de desempleo de los jóvenes (13.2%) es mayor a la del promedio del mercado laboral, fenómeno también observado en otros países de América Latina (CEPAL, 1998). Lo interesante es que en este caso se puede apreciar una clara relación positiva con el status de pobreza. La tasa de desempleo entre los jóvenes pobres asciende al 21%, más del doble que la de los no pobres (9%). Si a esto se agrega que el 61% de los jóvenes pobres se encuentra en situación de subempleo, se puede concluir que sólo el 18% de los jóvenes pobres se inserta adecuadamente en el mercado laboral, mientras que en el caso de los jóvenes no pobres esta cifra es exactamente el doble (36%). Esto evidenciaría las precarias condiciones en las que los jóvenes pobres se insertan en el mercado laboral y expresaría su menor productividad promedio, asociada a su vez, a importantes diferencias en el acceso y calidad de la educación que reciben estos jóvenes. Mas aún, entre las jóvenes mujeres las condicio-

nes de acceso al mercado de trabajo son mucho más precarias tal como se puede apreciar en el Gráfico 14.

Gráfico 14
Indicadores laborales para los jóvenes,
según situación de pobreza y género



Nota: Sólo ámbito urbano.

Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTPS - INEI (ENAH, 1997).

A. Las condiciones de trabajo de los jóvenes ocupados

Como se ha mencionado antes, en general, durante la década de los noventa, los jóvenes empezaron a tener mayores oportunidades en el nuevo contexto económico de modo que se redujeron sus dificultades para hallar empleo. Sin embargo, cabe preguntarse ¿cuáles son las condiciones de empleo a las que acceden los jóvenes pobres?

Una primera forma de responder esta pregunta es analizando las categorías ocupacionales en las que se insertan los jóvenes en el mercado de

trabajo (ver Cuadro 11). Alrededor del 56% de los jóvenes trabaja como asalariado, principalmente para empresas privadas. La proporción de jóvenes "patrones" es algo más del 1% en tanto que los trabajadores por cuenta propia son casi el 19%. El reducido porcentaje de jóvenes trabajando por cuenta propia estaría asociado a los limitados recursos con que cuentan

Cuadro 11
Características de la población
joven ocupada, según grupos de edad ^{1/}

	15-19 años			20-24 años			Total de jóvenes		
	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total
Patrón	0.2	0.1	0.2	2.4	1.5	2.2	1.6	0.8	1.4
Independiente	12.7	16.0	13.8	19.5	27.1	21.4	17.1	22.1	18.5
Asalariado									
público	2.1	1.1	1.8	7.0	3.8	6.2	5.3	2.6	4.5
privado	47.9	42.5	46.1	55.5	49.9	54.1	52.8	46.5	51.0
Trabajador en cooperativa, SAIS, etc.	0.8	0.7	0.7	2.4	2.1	2.3	1.8	1.5	1.7
Familiar no remunerado	20.3	35.4	25.3	6.8	12.9	8.3	11.6	23.1	14.8
Trabajador del hogar ^{2/}	16.1	4.1	12.1	6.3	2.7	5.4	9.8	3.4	8.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Valores absolutos (miles)	404	202	606	732	245	976	1,136	447	1,583

Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTPS - INEI (ENAHO, 1997).

1/ Sólo ámbito urbano.

2/ Al momento de la encuesta, quienes se definieron como "trabajadores del hogar", en un 74% no eran miembros del hogar. Es decir, estarían contestando desde su lugar de trabajo. Lo que indica el cuadro es que son los hogares no pobres los que cuentan con "trabajadores del hogar".

para iniciar un negocio propio, incluso en el caso de aquéllos que no pertenecen a familias pobres, y a su falta de experiencia laboral, entre otros factores.

Entre los jóvenes pobres la proporción de trabajadores por cuenta propia es ligeramente mayor, especialmente en el grupo de 20 a 24 años. Sin embargo, donde se presentan las mayores diferencias entre pobres y no pobres es en la categoría de trabajadores familiares no remunerados (TFNR). Para los primeros, la categoría de TFNR representa el 23.1% del total de ocupados, poco más del doble que en los jóvenes no pobres (11.6%). Así, se podría afirmar que los jóvenes pobres se insertan principalmente en actividades de baja productividad y a través de relaciones familiares de trabajo, en donde sus ingresos son muy bajos o nulos.

Entre los jóvenes empleados como asalariados también existen importantes diferencias. Si se analiza el tamaño de la empresa en que laboran los jóvenes, se observa que el 73% de los jóvenes pobres trabaja en micro y pequeñas empresas, porcentaje que se reduce a 61% entre los no pobres. De igual modo, en el grupo de 20 a 24 años, que tiene una mayor inserción en el mercado de trabajo se encuentra que, el 47% de los jóvenes pobres trabaja en empresas de 2 a 5 trabajadores, cifra que en el caso de los no pobres es de 33% (ver Cuadro 12a). Las empresas de menor tamaño son usualmente las de menor productividad, donde se remunera menos a la mano de obra y especialmente donde existe mayor precariedad de condiciones laborales, y en particular contractuales. »

Esto se puede constatar en el Cuadro 12b, que muestra el tipo de empleo al que tienen acceso los jóvenes pobres en el Perú de acuerdo al grado de protección laboral, definido en función a su afiliación al seguro social y al tipo de contrato con el que se insertan los jóvenes en el mercado laboral. Como se aprecia, sólo un 22% de jóvenes tiene seguro de salud.

Cuadro 12a
Características de la población joven asalariada
según grupos de edad y situación de pobreza ^{1/}

	15-19 años			20-24 años			Total de jóvenes		
	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total
Total de ocupados (miles)	404	202	606	732	245	976	1,136	447	1,583
Total de asalariados (miles)^{2/}	270	98	368	521	143	665	791	241	1,033
Tamaño de empresa									
Unipersonal	25.1	18.3	22.8	21.1	22.7	21.5	22.5	20.7	22.0
2 a 5 trabajadores	46.9	60.1	51.3	33.2	46.6	36.5	38.0	52.7	42.2
6 a 49 trabajadores	19.2	16.0	18.1	22.0	16.7	20.7	21.0	16.4	19.7
50 a 99 trabajadores	1.2	1.2	1.2	3.1	1.8	2.8	2.4	1.5	2.2
100 a más trabajadores	7.6	4.5	6.6	20.7	12.3	18.6	16.0	8.7	14.0

1/ Sólo ámbito urbano.

2/ Esta categoría incluye a la afiliación en el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), en el Seguro Privado de Salud, y en otras modalidades.

En el caso de los jóvenes pobres ese porcentaje se reduce a 9% y es menor aún en el grupo de 15 a 19 años de edad.

La informalidad en la que los jóvenes desempeñan su actividad laboral, se ve reflejada también en el tipo de contrato utilizado por las empresas para incorporar a sus trabajadores. Pese a la variedad de modalidades de contratación vigentes a partir de las reformas laborales, varios de los cuales permite contratar trabajadores jóvenes pagando menores costos laborales no salariales, en la práctica, las empresas utilizan poco estas modalidades contractuales para jóvenes, prefiriendo emplearlos sin contrato. Entre los jóvenes, la proporción de trabajadores sin contrato as-

Cuadro 12b
Características de la población joven asalariada
según grupos de edad y situación de pobreza ^{1/}

	15-19 años			20-24 años			Total de jóvenes		
	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total
Modalidad contractual^{2/}									
Contrato									
indefinido	1.7	-	1.2	9.5	2.6	7.9	7.1	1.5	5.7
Contrato a									
plazo fijo	9.1	1.4	6.7	24.6	10.8	21.5	19.9	7.1	16.7
Sin contrato ^{3/}	84.7	93.2	87.3	56.3	78.4	61.3	64.9	84.3	69.8
Convenios de									
Formación									
Laboral ^{4/}	2.0	2.4	2.1	5.0	3.9	4.7	4.1	3.3	3.9
Servicios no									
personales	1.3	1.1	1.2	3.1	1.4	2.7	2.6	1.3	2.2
Otros	1.3	1.9	1.5	1.5	3.0	1.8	1.4	2.5	1.7
Tenencia de seguro de salud ^{5/}									
No	84.8	93.1	87.0	68.6	89.6	73.1	74.1	91.0	78.1
Si	15.2	6.9	13.0	31.4	10.4	26.9	25.9	9.0	21.9

Notas:

- 1/ Sólo ámbito urbano.
- 2/ En esta categoría, aproximadamente un 7% de los individuos que reportan no tener contrato laboral, tienen seguro, por lo que pueden existir "contratos verbales". De este total, 16% corresponde a jóvenes que pertenecen a hogares pobres y 84% a jóvenes que pertenecen a hogares no pobres.
- 3/ Esta modalidad incluye a los Contratos de Aprendizaje y a los Programas de Formación Laboral Juvenil.
- 4/ El total de asalariados incluye a los individuos que trabajan para el Estado, en empresas privadas, cooperativas y empresas de servicios. También incluye a los trabajadores del hogar.
- 5/ Porcentaje calculado sobre la muestra de trabajadores que efectivamente respondieron a esta pregunta.

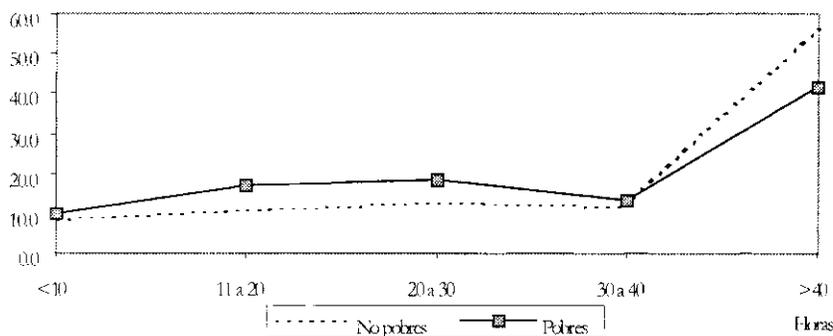
Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTPS - INEI (ENAHO, 1997).

ciende al 70%, llegando a 84% en el caso de aquéllos en situación de pobreza. Esto confirma lo mencionado anteriormente: los jóvenes pobres se insertan desventajosamente en el mercado laboral y, los empleadores, casi no les reconocen beneficios laborales. Esto se explica en parte por

el hecho que la mayor parte de ellos trabaja en empresas pequeñas que suelen tener menor productividad y donde los empleadores generalmente no son capaces de solventar los costos no salariales asociados a los beneficios sociales.

En cuanto a la jornada laboral, según se aprecia en el Gráfico 15, los jóvenes pobres suelen trabajar jornadas más cortas que los jóvenes no pobres, debido probablemente a que inicialmente se insertan en el mercado de trabajo a tiempo parcial. Esto es posible en la medida que, como se vio anteriormente, entre los jóvenes pobres existe una mayor proporción de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados, los cuales tienen jornadas de trabajo bastante flexibles.

Gráfico 15
Distribución de horas trabajadas según situación de pobreza
(en porcentajes)



Nota: Sólo ámbito urbano.

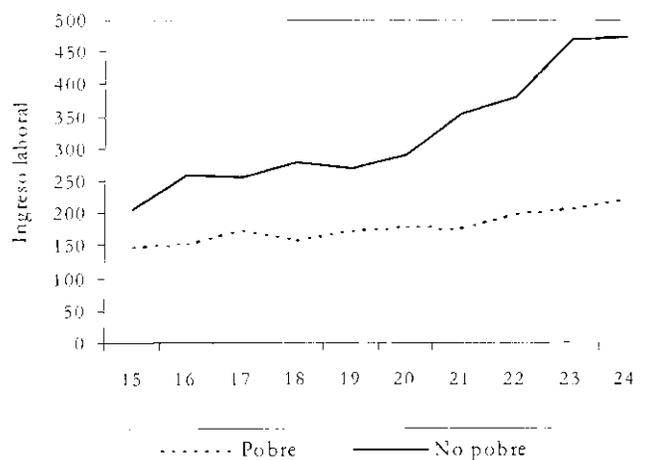
Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTPS - INEI (ENAHO, 1997)

Finalmente, respecto a los ingresos laborales de los ocupados, como se pudo apreciar líneas atrás, muchos de los jóvenes pobres trabajan para sus propias familias, sin percibir remuneración y la gran mayoría se in-

serta en empleos generalmente asalariados pero de baja productividad, ya sea porque el stock de capital físico con el que trabaja es reducido o porque las tecnologías son obsoletas.

En el Gráfico 16, se muestran los promedios de ingreso de los jóvenes diferenciando por status de pobreza y por edades simples. En general, se tiene que los jóvenes pobres generan ingresos laborales promedio bastante menores que los jóvenes no pobres en cada edad específica. Si uno observa las líneas de tendencia de estos promedios, se aprecia que las diferencias se van ampliando a medida que avanzan los años, es decir, mientras que los ingresos de los pobres se mantienen prácticamente estancados a lo largo de toda su juventud, en el caso de los no pobres, los ingresos crecen de manera rápida.

Gráfico 16
Ingreso laboral promedio de los jóvenes por edad según pobreza
(en soles)



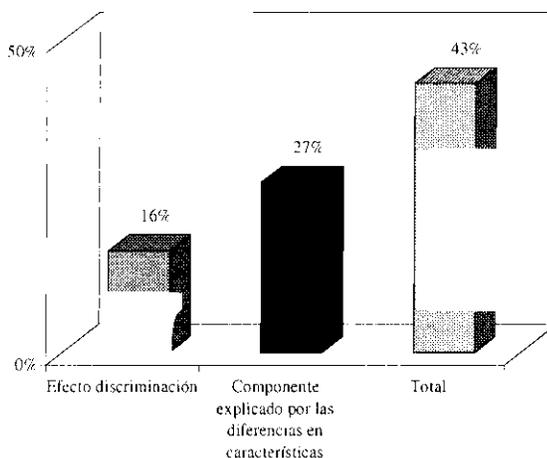
Nota: Estas cifras son valores estimados a partir de ecuaciones Mincerianas de ingreso estándar. Sólo ámbito urbano.

Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTPS - INEI (ENAHO, 1997).

Esto indicaría, en términos muy gruesos, que los retornos a la experiencia en el caso de los jóvenes pobres son bastante bajos. Este fenómeno seguramente está asociado al hecho que la educación que recibieron los jóvenes pobres no es de la misma cantidad y calidad que los jóvenes no pobres, como se verá posteriormente. En todo caso, lo que sí parece claro es que los jóvenes pobres tienen una elevada probabilidad de reproducir su pobreza dado que sus ingresos crecen muy lentamente.

Respecto a los diferenciales de ingreso por sexo, en el caso de las mujeres jóvenes, los ingresos percibidos son en promedio 43% menores a los de los hombres jóvenes. Estas diferencias se explican, en parte, porque las mujeres jóvenes en el mercado de trabajo presentan características distintas a los hombres, en tanto tienen menos educación y en particular,

Gráfico 17
Descomposición del diferencial de ingresos
entre hombres y mujeres



Nota: Sólo ámbito urbano.

Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTPS - INEI (ENAH, 1997).

menos experiencia¹⁹ y en parte debido a prácticas discriminatorias en el mercado laboral. En el Gráfico 17 se presenta un análisis de descomposición de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres jóvenes siguiendo a Oaxaca (1989). Lo que se encuentra es que esta diferencia de ingresos se explica en 27% por las diferencias en características entre ambos géneros, mientras que el 16% restante se puede atribuir a prácticas de discriminación. Es decir, mujeres con características observables similares a los hombres tienen menores ingresos.

En suma, la capacidad de generación de ingresos de los jóvenes pobres es escasa. No obstante, incluso estos ingresos bajos son importantes para el hogar ya que si el joven trabaja puede contribuir al ingreso familiar actual. En el Cuadro 13, se ha intentado cuantificar el aporte de los jóvenes al ingreso familiar según la condición de pobreza. Se observa que, en conjunto, los jóvenes contribuyen hasta en un 21% en los ingresos laborales familiares, cifra que llega a 23% en caso de los hombres.

Cuadro 13
Aporte de los jóvenes al ingreso familiar, según sexo

	Aporte del total de jóvenes	Aporte de los varones	Aporte de las mujeres
Hogar no pobre	24.3	21.8	10.4
Hogar pobre	20.5	28.0	12.2
Total	21.0	23.2	10.5

Nota. El dato de ingreso laboral está calculado únicamente para los miembros del hogar, es decir se excluye a los trabajadores del hogar. Sólo ámbito urbano.

Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del IMTPS - INEI (ENAH, 1997).

19 Las mujeres en general rotan mucho más en el mercado de trabajo que los hombres, saliendo y entrando del mercado con mayor frecuencia, debido a episodios de maternidad y a otras responsabilidades en el hogar. Esto hace que sea más difícil para ellas el acumular experiencia específica en un puesto de trabajo u ocupación, lo cual reduce sus posibilidades de incrementar ingresos a lo largo de su vida laboral.

Entre las familias pobres, el aporte de los jóvenes es también un quinto del ingreso familiar, lo cual indica que el trabajo de estos jóvenes es más importante para el sustento del hogar.

Ahora bien, la posibilidad de que el joven aporte al hogar está influenciada por diversas decisiones que se deben tomar al interior del hogar con relación al mercado de trabajo y la educación de estos jóvenes. En el caso de los hogares no pobres, los ingresos de los miembros adultos pueden cubrir una parte importante de las necesidades de consumo de la familia, lo cual aumenta las posibilidades de solventar los gastos necesarios para que el joven pueda continuar educándose en vez de trabajar.

En cambio, entre los hogares pobres, es poco probable que los jóvenes puedan invertir en una educación larga y costosa, tanto por la incapacidad de solventar los gastos directos relativos a ésta, como por la necesidad de cubrir gastos familiares. En muchos casos, los presupuestos familiares dependen significativamente del aporte de los jóvenes, por lo que muchos de ellos desertan del sistema educativo con el fin de ingresar al mercado de trabajo. Así, se genera una suerte de círculo vicioso, dado que la inserción laboral temprana, si bien posibilita un mayor ingreso familiar en el corto plazo, tiene un efecto negativo sobre la acumulación de capital humano del joven.

En este contexto, los programas y cursos de capacitación y formación técnica, que suelen tener una menor duración (aunque no siempre un menor costo), se presentan como una alternativa para los hogares pobres en los que el joven debe aportar rápidamente al hogar ya sea para cubrir gastos de niños o adultos mayores. Más aún, al impacto-en ingresos que pueden tener este tipo de programas, se debe añadir impactos cualitativos también relevantes, como el reforzamiento de la autoestima y de las aspiraciones personales, así como la integración en redes sociales más amplias.

B. La desocupación entre los jóvenes

Otro de los fenómenos observados es que la tasa de desempleo juvenil se ha reducido en los últimos años, mientras que el desempleo de los adultos se ha incrementado. Este resultado sería consecuencia de un mayor dinamismo en el mercado laboral, especialmente en los sectores vinculados a los servicios, cuya demanda de mano de obra juvenil se ha incrementado en los últimos años.

Para entender este proceso, se debe notar que el fenómeno del desempleo está asociado a la duración del desempleo y la tasa de rotación de la mano de obra. De esta manera, una alta tasa de desempleo puede ser consistente con una baja duración de desempleo siempre que exista una alta rotación de la mano de obra (alta movilidad laboral) o también, con una reducida rotación, siempre que exista una alta duración del desempleo (Layard, 1986). En las siguientes líneas se describirá la situación de los jóvenes respecto a estos dos factores (duración del desempleo y rotación laboral).

a. Duración del desempleo

El análisis de la duración del desempleo permite identificar cuánto del desempleo es estructural y cuánto es friccional. En el primer caso, la tasa de desempleo se puede explicar porque un grupo de trabajadores con características determinadas busca empleo por periodos prolongados y no encuentra. En el segundo caso, el episodio de desempleo es de corta duración, pero afecta a muchos trabajadores que cambian a la condición de empleados rápidamente. En este caso el fenómeno es más bien un problema friccional, relacionado a una elevada rotación de la mano de obra.

Utilizando una base de datos de tipo panel, construida sobre la base de encuestas de hogares aplicadas en los cuatro trimestres de 1996, se estimó la duración completa del desempleo de toda la población económicamente activa y de los jóvenes. Los resultados indican que el desempleo abierto en el Perú urbano es de corta duración. Más del 60% de los desocupados jóvenes termina su búsqueda en las primeras seis semanas y, en promedio, duran como desempleados aproximadamente diez semanas.

Los promedios de duración se observan en el Cuadro 14. Como se puede apreciar, las personas que tienen una posición de dependencia al interior del hogar (hijos o cónyuges del jefe del hogar) demoran más buscando empleo, debido a que alguien le puede financiar el desempleo o incluso la inactividad. Asimismo, el gráfico indica que las mujeres demoran más buscando empleo. La relación con los años de educación no es tan clara: la duración del desempleo es relativamente mayor para los individuos sin instrucción escolar y para aquellos con educación secundaria.

Si se divide a los jóvenes de acuerdo al quintil de ingresos de sus hogares, los más pobres (primer y segundo quintil) tienen periodos de desempleo más cortos que los de mayores ingresos. En los hogares pertenecientes a los quintiles superiores, los ingresos de los otros perceptores permiten financiar la búsqueda de empleo de los jóvenes, que además, dado que tienen salarios de reserva más altos, pueden invertir más tiempo en buscar empleo.

b. Rotación de la mano de obra

A partir del análisis anterior se encuentra que las personas no permanecen mucho tiempo desempleadas. ¿A qué se debe entonces que cada vez que se hacen encuestas existe una proporción aproximadamente similar

Cuadro 14
Entre los jóvenes, ¿cuánto dura el desempleo...?
(en número de semanas)

Según sexo	
Los varones	8.5
Las mujeres	11.7
Según años de educación	
Quienes tienen tres años o menos años de educación	8.5
Quienes tienen entre cuatro y seis	7.2
Quienes tienen entre siete y once	9.3
Quienes tienen más de doce	11.8
Según posición en el hogar	
Los jefes de hogar	2.0
Los cónyuges	10.9
Los hijos	10.0
Quienes tienen otra posición en el hogar	10.3
Según estado civil	
Los solteros	10.1
Los casados	9.1
Según ingreso familiar	
Los que pertenecen al primer quintil (más pobres)	6.9
Al segundo	6.4
Al tercero	11.4
Al cuarto	11.3
Al quinto (más ricos)	11.7

Nota: Sólo ámbito urbano.

Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTPS - INEJ (ENAH, 1997).

de desempleados en el mercado laboral? La respuesta es que los jóvenes cambian de situación laboral constantemente y lo que hacen las encuestas es registrar en un momento del tiempo esa movilidad. En este sentido, una visión completa de esta movilidad es necesaria para entender la dinámica del desempleo.

Para evaluar la movilidad laboral, se le puede observar al interior de un año. Como se aprecia, en el Cuadro 15 los jóvenes que están desocupa-

dos todo el año representan sólo el 0.1% del total de jóvenes; es decir, en el Perú, casi no habría desempleo juvenil crónico o de larga duración, el episodio de desempleo siempre culmina antes de un año, ya sea en un nuevo empleo o en la inactividad. Lo curioso del caso es que cuando los jóvenes dejan de trabajar voluntariamente o pierden su empleo, no vuelven a buscar empleo sino mayormente salen del mercado laboral. Esto se expresa en el elevado porcentaje de jóvenes que a lo largo del año transitan entre el empleo y la inactividad (29%), fenómeno que es especialmente importante en el caso de las mujeres (37%). Sólo un 4% vuelve a buscar activamente empleo de manera inmediata (registra la condición de desempleado) cuando pierde su empleo.

Cuadro 15
Movilidad laboral de la población en edad de trabajar (PET), 1996
(en porcentajes)

	15-24 años			25 a más años			Total (mayores de 15 años)		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Siempre ocupado	25.6	11.7	18.7	72.2	33.8	52.2	58.4	27.7	42.6
Ocupado y desocupado	4.9	3.3	4.1	5.8	1.9	3.8	5.6	2.3	3.9
Siempre desocupado	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1
Ocupado, desocupado e inactivo	8.3	7.4	7.8	2.6	3.3	3.0	4.3	4.4	4.4
Ocupado e inactivo	34.0	35.3	34.6	13.7	38.0	26.4	19.7	37.3	28.7
Desocupado e inactivo	6.7	6.7	6.7	1.3	3.3	2.3	2.9	4.3	3.6
Siempre inactivo	20.5	35.6	28.0	4.4	19.6	12.3	9.1	24.0	16.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota: Sólo ámbito urbano.

Fuente: INEÍ, 1996.

Más interesante resulta notar que los jóvenes que están ocupados durante todo el año representan sólo el 18.7% de la población en edad de trabajar y que los inactivos todo el año representan 28%. Como consecuencia, que más de la mitad de los jóvenes se encuentran cambiando de situación laboral a lo largo de un año.

1.5. Educación, capacitación y empleo de los jóvenes pobres en el Perú: A modo de balance

Los jóvenes pobres enfrentan una serie de barreras demográficas y socioeconómicas que afectan su entrada al mercado laboral, y por ende, su capacidad de generación de ingresos. Si la pobreza de los hogares se explica fundamentalmente por la capacidad de generar ingresos de sus miembros, entonces existe un claro círculo vicioso en perjuicio de los jóvenes pobres. Al experimentar una inserción laboral desventajosa, estos jóvenes pueden terminar reproduciendo sus actuales condiciones de vida y reduciendo sus posibilidades de salir de la pobreza.

Los jóvenes pobres viven en hogares con limitada capacidad de generación de ingresos. Sus familias son más grandes, tienen menos perceptores de ingresos y mayor cantidad de dependientes, y están conformadas por miembros de menor edad que los hogares no pobres. Además, tienen menores tasas de participación laboral y mayor intervención en trabajos sin remuneración monetaria.

Dado el deterioro de la calidad educativa, en particular en las escuelas públicas, las posibilidades de los jóvenes pobres de efectivamente adquirir las destrezas laborales necesarias para ser competitivos en el actual entorno laboral, son muy escasas. En este contexto, la capacitación técnica post-escolar constituye una alternativa para adquirir tales habilida-

des, en particular, debido a la existencia de cursos de bajo costo y corta duración.

Aunque los pobres utilizan menos la capacitación técnica post-escolar, respecto a los no pobres, a 1997 en las zonas urbanas existían 464 mil jóvenes pobres que se capacitaban o se habían capacitado bajo este sistema. Sin embargo, entre los jóvenes pobres esta capacitación no les asegura mayor empleabilidad, pues del total de jóvenes que se han capacitado laboralmente, dos tercios no trabajan. Ello no debe llevar a subestimar el impacto de la capacitación sobre el bienestar de los jóvenes, pues las inversiones en capacitación tienen claros efectos positivos sobre los ingresos y sobre las posibilidades de desarrollo de los jóvenes que efectivamente consiguen empleo en el mercado de trabajo. Así por ejemplo, se encontró que son considerables los retornos que pueden obtener los jóvenes si se capacitan en ISTs (32%) o en Servicios Sectoriales (22%).

Pese a que durante la primera mitad de la década de los noventa hubo un contexto económico que favoreció la inserción laboral de los jóvenes, este aumento del empleo juvenil estuvo acompañado por un magro crecimiento de la productividad laboral y, por ende, de sus ingresos. Las tasas de desempleo juvenil se redujeron durante los noventas, llegando incluso a 13% en 1996, debido a factores como la mayor movilidad en el mercado de trabajo, la flexibilización de las normas laborales, el surgimiento de nuevas actividades, e incluso al crecimiento de las tasas de desempleo de los adultos a través de un proceso de sustitución de trabajadores adultos por jóvenes.

Finalmente, se halló evidencia de que los jóvenes y en particular los de hogares pobres, se insertan de modo desventajoso en el mercado laboral, en actividades de baja productividad, con ingresos muy bajos o nu-

los, y con muy débil protección laboral. Sólo 18% de los jóvenes pobres no están ni desempleados ni subempleados, a diferencia del 36% en el caso de los no pobres. Tres cuartas partes de los jóvenes pobres trabajan en micro y pequeñas empresas, sólo 9% tiene seguro de salud y sólo 16% cuenta con contrato. Sin embargo, y pese a su débil capacidad de generación de ingresos, el aporte de los jóvenes pobres representa la cuarta parte de los ingresos laborales de sus familias. En este contexto, la exploración de mecanismos que promuevan una mejor inserción laboral de los jóvenes, constituye un elemento clave para promover su salida de la pobreza. En tal sentido, la capacitación técnica, que conlleva importantes retornos, puede contribuir efectivamente en mejorar la condición laboral de los jóvenes. En el siguiente capítulo se describe quiénes conforman esta oferta de capacitación técnica en el Perú, cómo está distribuida y en qué condiciones opera.

Capítulo 2. La oferta de capacitación técnica en el Perú

Las numerosas dificultades que enfrentan los jóvenes pobres para insertarse en el mercado de trabajo, tienen relación directa con sus problemas de acceso a una preparación adecuada para el trabajo. No sólo no cuentan con las calificaciones necesarias para poder competir en igualdad de condiciones por los escasos puestos de trabajo disponibles, sino que si acceden a ellos, no cuentan con la preparación necesaria para adaptarse rápidamente al trabajo y tienen dificultades para adquirir y dominar los conocimientos específicos requeridos para el puesto. A estos factores habría que añadir los condicionantes (demográficos, familiares e individuales) que tienen los jóvenes, especialmente los pobres.

En ese marco, existe consenso entre académicos, empresarios y políticos en que una de las pocas estrategias que existe para que un trabajador joven mejore sus condiciones de empleabilidad, es haciéndose más competitivo en el mercado de trabajo mediante su calificación permanente²⁰. En la presente sección se hace una revisión del marco legal en el cual se desarrolla las iniciativas de capacitación técnica en el Perú, y el marco legal e institucional vigente hacia fines de los noventas.

Como se describe aquí, la capacitación técnica y ocupacional se imparte a través de una red muy heterogénea de instituciones. Esta oferta, tan heterogénea en términos de diversidad de instituciones, tipos de forma-

20 Por ejemplo, Arturo Woodman, entonces Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), opinó que "los procesos de entrenamiento y de aprendizaje otorgan al trabajador una nueva actitud flexible de innovación permanente y atenta al cambio, características que en muchos casos no han estado presentes en la formación educativa básica" (Instituto APOYO, 1997).

ción y niveles de calidad, responde en gran parte a una gran diversidad de la demanda.

En términos generales, existen dos grandes formas a través de las cuales los jóvenes puede obtener capacitación técnica en el Perú. La primera está constituida por un conjunto de políticas y programas que ofrecen capacitación técnica a través de una vinculación explícita con el trabajo en empresas. Actualmente, los programas más conocidos son aquellos impulsados por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS): los Contratos de Capacitación Laboral, Convenios de Formación Laboral Juvenil, las practicas pre profesionales y los contratos de aprendizaje y el Programa de Capacitación Laboral Juvenil (PROJoven). En estas modalidades se otorgan incentivos específicos para la contratación de jóvenes, los cuales consisten en reducciones en los costos no salariales que el empleador tiene que asumir cuando contrata un trabajador, a cambio de que éste obtenga capacitación laboral efectiva.

La segunda forma se da a través de una red de entidades de capacitación. Esta red se puede subdividir en un segmento que podríamos denominar "formal", el cual se encuentra normado explícitamente por el Estado; y otro segmento "no formal", donde las iniciativas son más bien ad hoc. En la parte formal, destacan los Servicios Sectoriales (SS), los Institutos de Educación Superior (ÍES), que pueden ser tanto Institutos Superiores Tecnológicos (ISTs) como Institutos Superiores Pedagógicos (ISPs), los Centros de Entrenamiento Ocupacional (CEOs) y los colegios secundarios diversificados con variante técnica. En la parte no formal se puede mencionar a programas específicos, como los programas de extensión universitaria y programas llevados a cabo por ONGs.

En las siguientes páginas se explicará en mayor detalle cómo está conformada la oferta de capacitación técnica en el Perú, y posteriormente,

usando como fuente una encuesta aplicada por GRADE y el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, se explorará en qué condiciones opera esta oferta, tomando como caso una muestra de ISTs y CEOs.

2.1. Reseña histórica de la capacitación técnica en el Perú

A pesar de que usualmente se menciona que una de las restricciones para crecer más rápidamente y aumentar la productividad es la escasez relativa de mano de obra con calificación técnica adecuada, los esfuerzos por incrementar el acceso a programas de capacitación técnica han tropezado con una especie de estigmatización de este tipo de formación. Desde la época Colonial, los peruanos han subvalorado las carreras técnicas y el trabajo técnico, y siempre han considerado a este tipo de opción ocupacional como de menor prestigio que las carreras profesionales. En épocas más recientes, la capacitación técnica ha sido en muchos casos una suerte de refugio para aquéllos que fracasaban en su intento de ingresar a una universidad o no contaban con los medios necesarios para ello. Sólo desde hace algunos años, influenciadas por factores como la extensión del uso de tecnologías modernas y de nuevas formas de operación en la industria, estas ideas parecerían estar cambiando, aunque lentamente.

La historia republicana del país registra una serie de iniciativas para proveer capacitación técnica a la población²¹. Una de las primeras ocurrió a fines del siglo XIX cuando el Presidente Ramón Castilla creó una modalidad de capacitación técnica que se denominó "escuela de artes para aprendices". Una de las más importantes experiencias de esta modalidad

21 En esta sección se sigue y actualiza la cronología propuesta por Sulmont (1991)

fue la Escuela de Artes y Oficios de Lima, que, salvo una importante interrupción debido a la Guerra del Pacífico, ha funcionado regularmente desde 1860 hasta la actualidad, adecuándose a las modalidades vigentes en cada época y que actualmente opera como el Instituto Superior Privado José Pardo (Sulmont, 1991).

La mayor parte de las experiencias de capacitación pública que se sucedieron hasta mediados del siglo XX, fueron intentos aislados que generalmente no tuvieron permanencia en el tiempo. Recién a mediados del presente siglo se empieza a observar con claridad esfuerzos por organizar sistemáticamente una oferta de capacitación técnica en el país. Así, en 1945 se creó la Secundaria Técnica como alternativa a la Secundaria Común, variante que fue ratificada en la Reforma Educativa de 1957. Este tipo de educación se podía impartir a través de institutos y colegios secundarios de especialización técnica²². Otro esfuerzo importante para vincular la educación técnica a los requerimientos del mercado, ocurrió en 1956 cuando se crean los denominados "Centros de Formación Profesional" (CENFOR) impulsados por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Estos CENFOR aún existen en algunas provincias del Perú, aunque su labor es bastante limitada²³.

Sin embargo, la iniciativa más importante de capacitación técnica provendría del sector empresarial. En 1961, empresarios del sector manufacturero impulsaron la creación del Servicio Nacional de Adiestramien-

22 Inicialmente se crearon estos colegios en cuatro ramas: agropecuaria, industrial, comercial y de labores para el hogar

23 Por ejemplo, el CENFOR de Huancayo se mantiene activo.

24 SENATI fue considerado como uno de los 20 mejores programas del mundo en la formación de recursos humanos en un estudio publicado en 1997 por el Human Capacity Development Center de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

to en Trabajo Industrial (SENATI), con el fin de capacitar y perfeccionar a la mano de obra de la industria manufacturera. Esta institución es financiada con el aporte de los empresarios, a través de una contribución sobre la planilla. El éxito del SENATI, reconocido incluso internacionalmente²⁴, llevó a que el Estado impulsara actividades de capacitación similares en otras ramas. En la década de los setenta fueron creados otros Servicios Sectoriales, como el Centro Nacional de Aprendizaje de Servidores de Hoteles (CENASH) - actualmente Centro Nacional en Formación de Turismo, (CENFOTUR)- el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO) y el Instituto Nacional de Investigaciones y Capacitación en Telecomunicaciones (INICTEL).

Estas iniciativas, tienen un elevado prestigio y los cursos que ofrecen son muy demandados por jóvenes de todos los estratos sociales²⁵. No obstante, como veremos más adelante, la cobertura de estas experiencias es limitada y los costos asociados a la capacitación en estas entidades, son elevados con relación a los recursos con los que cuentan los jóvenes de escasos recursos.

Posteriormente, dada la creciente importancia de la educación ocupacional o técnica, el Estado empezó a fomentar la ampliación de su cobertura. Así, la Ley General de Educación de 1972 (Ley 19326) planteó como uno de sus objetivos corregir el desfase existente entre la educación regular y las necesidades del aparato productivo, y vincular el sistema educativo con el mercado laboral. Una década después, en 1982 se dictó otra Ley General de Educación (D.S. No. 23384), la cual se encuentra actualmente vigente. Esta ley eliminó la educación básica regu-

25 Como se vio antes, el 5% del total de jóvenes que se capacitan o se han capacitado lo han hecho en este tipo de instituciones.

lar y el sistema de ESEP como ciclo intermedio entre la secundaria y la superior, volviéndose al sistema de tres niveles: primaria, secundaria y superior. Un resumen de los contenidos generales de ambas Leyes Generales de Educación se presenta en la tabla 1.

Ya en la década de los noventa, aparecen nuevas experiencias impulsadas por el Estado. Se incluye la capacitación técnica de jóvenes en la legislación laboral, a través de Convenios de Formación Laboral Juvenil (CFLJ)²⁶, así como la flexibilización del uso de las Prácticas Pre Profesionales y Contratos de Aprendizaje. Según la ley, estas modalidades de incorporación de trabajadores a las empresas requieren una capacitación sistemática y permiten que las empresas contraten trabajadores jóvenes pagando menores costos no salariales.

Entre estas nuevas iniciativas por parte del Estado se debe mencionar también al Programa de Capacitación Laboral Juvenil Projooven del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, que tiene como propósito principal facilitar el acceso de jóvenes de edad de escasos recursos al mercado de trabajo proporcionándoles un mínimo de capacitación y experiencia laboral de acuerdo a los requerimientos del sector productivo (para mayor detalle sobre Projooven, ver el Capítulo III de este volumen).

Finalmente, en 1999 se inició una reforma en el sistema de educación básica, el cual nuevamente busca unir la educación primaria con la secundaria. Más importante aun, redujo en un año la educación secundaria, y creó un bachillerato no obligatorio de dos años de duración²⁷. En

26 Los CFLJ, han tenido una aceptación regular entre los empresarios y hacia 1998 existían casi 29 mil jóvenes contratados bajo esta modalidad.

27 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.

Tabla 1
Contenidos relevantes de las Leyes Generales de Educación
de 1972 y 1982

Ley General de Educación (Ley N°19326), 1972	Ley General de Educación (D.S. N°23384), 1982
Se creó la Educación Básica Regular (unión de primaria y secundaria) y se incorporó la Educación Básica Laboral (EBL), dirigida a adolescentes y adultos que no alcanzaron a completar la escolaridad básica. La EBL sustituyó a la secundaria técnica, y combinaba la educación general con la calificación en áreas ocupacionales específicas.	Se distingue entre educación secundaria con variante técnica (o técnica diversificada) y secundaria común o científica-humanista. El objetivo de la primera es brindar cultura general, preparar para el ingreso a estudios superiores y ofrecer competencias para acceder a puestos de trabajo. Esta modalidad, sin embargo, no otorga certificación técnica a los estudiantes.
Se crearon las Escuelas Superiores de Educación Profesional (ESEP) para proporcionar formación conducente a la certificación como bachiller profesional, título que permitía el ingreso al mercado de trabajo sin tener que pasar por la universidad ^{1/} .	Se crearon los Institutos Superiores Tecnológicos (ISTs) y las Escuelas Superiores para egresados de la educación secundaria ^{1/} , así como los Institutos Superiores Pedagógicos. Así, desaparecieron las antiguas ESEPs, convirtiéndose en ISTs ^{4/} .
Se creó la Certificación Profesional Extraordinaria para oficios específicos, no escolarizada e impartida en centros privados y públicos (CENECAPES y CENACAPES), y en las "Unidades de Instrucción (UIs)", ubicadas en las empresas de los sectores de producción y servicios ^{1/} .	Se creó la Educación Ocupacional como modalidad formativa dirigida a la personas que no hubieran terminado la educación secundaria ^{1/} . Se imparte a través de Centros de Educación Ocupacional (CEO), Servicios Nacionales de Capacitación Sectorial y programas de capacitación de empresas, incluidas las ex-UIs.
<p>1/ Este nivel educativo era obligatorio para todos los estudiantes, incluso para quienes realizarían luego estudios universitarios, pues se pretendía crear un mecanismo que permitiera al menos a parte de los egresados insertarse en el mercado laboral con calificaciones adecuadas, sin pasar necesariamente por la educación post-secundaria.</p> <p>2/ Este sistema funcionó de modo continuo sólo durante el Gobierno Militar. Actualmente está en desuso, aunque no se ha derogado. Ya no existen UIs y existen muy pocas entidades autorizadas a certificar.</p> <p>3/ A partir de esta ley la educación superior tiene dos vías paralelas de capacitación profesional: a) Las Universidades y b) los ISTs y las Escuelas Superiores (diferenciadas de los ISTs por la duración de los estudios).</p> <p>4/ En 1982 operaban 77 Escuelas Superiores de Educación Profesional, que pasaron a ser ISTs.</p> <p>5/ Esta modalidad cubre lo que antes se denominaba "Calificación Profesional Extraordinaria".</p>	

1999 se inició la ejecución del plan piloto, consistente en la implementación de este sistema en 200 centros educativos públicos y particulares en el ámbito nacional. Se planea que hacia el año 2002, se generalizará este sistema en todos los centros educativos del país solo para el primer año del bachillerato.

Según los impulsores del bachillerato, el problema con el sistema actual es que no están bien definidos el rol y los alcances de la educación secundaria (MED, 1999) lo cual ha generado un desencuentro entre la educación básica y la educación superior. En el nuevo sistema se define precisamente que la educación básica tiene el reto de lograr que sus alumnos adquieran y consoliden las competencias básicas, en tanto que la educación preparatoria debe encargarse del desarrollo final de estas competencias, necesario para afrontar con éxito los desafíos de la educación superior, el mundo del trabajo y la vida ciudadana. Los inicios de esta fase piloto han mostrado deficiencias que plantean un reto difícil para las autoridades²⁸.

2.2. El marco de promoción de la capacitación para el trabajo hacia fines de los noventa

En la actualidad están vigentes tres tipos de contratos de capacitación²⁹: las prácticas pre-profesionales, los convenios de formación laboral juvenil (CFLJ) y los contratos de aprendizaje. Según el MTPS (1997a), estos

28 Se han detectado problemas principalmente de infraestructura, de ausencia de profesores adecuados a esta modalidad, y de indefiniciones acerca del currículo y del enfoque pedagógico.

29 Aún cuando los Convenios de Formación Laboral Juvenil y las Prácticas Pre Profesionales no son contratos en sentido estricto, en este documento se les denomina así con el fin de facilitar la exposición.

mecanismos tienen el objetivo de reducir los elevados niveles de desempleo y subempleo que enfrentan los jóvenes, y cubrir el déficit de habilidades y conocimientos específicos que tiene el sistema educativo formal con respecto a las exigencias del mercado laboral. De esta forma, los jóvenes adquieren simultáneamente la experiencia laboral y la capacitación ocupacional de las que carecen al culminar sus estudios formales.

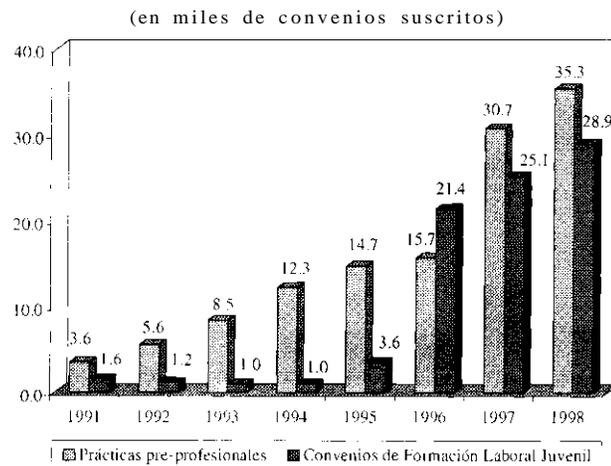
Según cálculos basados en las Encuestas de Hogares, hacia 1998, existían 108,071 jóvenes con contratos vigentes bajo estos tres tipos de modalidades. De otro lado, la información disponible del Ministerio de Trabajo, que corresponde sólo a las prácticas pre-profesionales y convenios de formación laboral juvenil, muestra que entre Octubre de 1990 y Noviembre de 1998 se habían suscrito 210,631 convenios en el país, de los cuales casi el 80% se concentraban en Lima: el 55% correspondiente a prácticas y el 45% a Convenios de Formación Laboral Juvenil (ver Gráfico 18). A pesar de las facilidades concedidas para contratar a los jóvenes, esta cifra representa sólo el 3.5% del empleo formal y el 5% del total de jóvenes asalariados en empresas formales.

2.2.1. Prácticas Pre-profesionales

Las prácticas pre-profesionales tienen por objeto brindar capacitación técnica y profesional a estudiantes y egresados de Universidades e Institutos Superiores³⁰. No existe límite de edad para participar en este tipo de programa. Lo que se busca es complementar los conocimientos teóricos impartidos en el centro de estudios con la práctica en la empresa.

30 Antes de la reforma laboral de 1991, bajo estas modalidades sólo se podía contratar-estudiantes.

Gráfico 18
Prácticas Pre-Profesionales y
Convenios de Formación Laboral Juvenil 1991-1998



Fuente: MTPS (1997b y 1998b).

La duración de las prácticas es variable. En el caso de los egresados, la Ley de Fomento del Empleo (Decreto Legislativo N° 728) contempla que las Prácticas Pre-Profesionales 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. En caso que la jornada sea inferior a la jornada normal, el pago debe ser proporcional. 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 empresas³¹.

2.2.2. Convenios de Formación Laboral Juvenil (CFLJ)

Los convenios de formación laboral juvenil tienen como finalidad proporcionar conocimientos teóricos y prácticos en el trabajo a jóvenes entre 16 y 25 años de edad, a fin de incorporarlos a la actividad económica en una ocupación específica. La duración de estos convenios tiene un máximo de 3 años en la misma empresa y el número máximo de jóvenes que se puede contratar bajo convenios de formación laboral juvenil no puede exceder el equivalente al 40% del total del personal en planilla.

Respecto a las subvenciones económicas y de acceso al seguro, los CFLJ se rigen por las mismas normas antes descritas para el caso de las prácticas pre-profesionales.

Hasta octubre de 1996, los jóvenes que podían participar de convenios de formación laboral eran aquellos que no habían culminado sus estudios secundarios o que habiéndolo hecho no seguían estudios técnicos o superiores. Con el Decreto Legislativo 855, promulgado en Enero de 1997, se incorpora a todos aquellos jóvenes, que teniendo estudios técnicos o superiores, no los han concluido.

Estos contratos son utilizados con mayor frecuencia por empresas grandes. Según registros del MTPS, en 1999, el 75% de los contratos fueron firmados con empresas de más de 100 trabajadores. Esto puede deberse

31 Según el MTPS (1998a), las empresas grandes utilizan estas modalidades contractuales con mayor intensidad.

a que existen economías de escala en la organización interna de procedimientos de supervisión de jóvenes en formación laboral, lo cual reduce el costo por trabajador formado.

Existe alguna evidencia de que algunas empresas contratan jóvenes en esta modalidad, e inclusive cumplen con pagarles un seguro según establece la ley y con delegarles labores conducentes a mejorar sus capacidades y habilidades, pero no los registran en el MTPS. Aún teniendo en cuenta esto, es posible afirmar que los CFLJ no constituyen un mecanismo de contratación que haya sido utilizado masivamente. Esto puede explicarse en algunos casos por el desconocimiento de muchos empresarios de la legislación laboral, y en otros, por la interpretación de que la capacitación que se brinda al joven, aún cuando no es una experiencia lectiva, sino el aprendizaje durante el desempeño de sus labores bajo un supervisor, puede ser costosa para la empresa.

Si bien la utilización de este tipo de contratos, aunque creciente, es relativamente baja, su uso ha recibido muchas críticas. Entre las empresas usuarias de este tipo de convenios, existen muchas que efectivamente cumplen con asegurar un proceso de formación de estos jóvenes, mientras que otras usan el convenio simplemente como una modalidad de contratación con menores costos laborales no salariales. No existen datos que permitan saber que tan extensivo es el uso incorrecto de esta modalidad contractual. En todo caso, es factible que esto se dé, ya que los mecanismos de inspección del MTPS durante el período 1996-1999, el de mayor crecimiento de estos contratos, han sido poco efectivos.

Esta modalidad contractual se observa en diversos países de América Latina, pero las facilidades para su uso son mayores en el Perú que casi en cualquier otro país. Si bien la crítica de que apunta a una precarización de la mano de obra tiene algún fundamento, también es cierto que puede

ser rentable socialmente que un joven no cotice al fondo de pensiones, y no tenga indemnización, si es que a cambio se inserta temporalmente en un empleo en el que logra capacitarse y aprender ciertas habilidades, conocimientos, y logre una primera experiencia laboral que facilite una inserción laboral más provechosa en el futuro. Esto requiere obviamente que se afinen los mecanismos en las empresas y los mecanismos inspectivos para que esta capacitación efectivamente se dé, pero sin que implique un costo tal que desincentive a las empresas de utilizarlo.

2.2.3. Los contratos de aprendizaje

Esta modalidad de contratación tiene por finalidad capacitar a jóvenes en determinados oficios técnicos. Mediante estos contratos, el aprendiz se obliga a prestar servicios en una empresa por tiempo determinado a cambio de que ésta le proporcione los medios para adquirir formación sobre la ocupación para la que 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.

2.3. Las entidades de capacitación

La capacitación técnica se imparte también a través de una red bastante heterogénea de instituciones. Esta heterogeneidad de la oferta no es en sí

misma un hecho negativo, dado que responde a factores como la también diversa demanda de servicios y perfiles de población objetivo de las instituciones. Esta característica, además, no es exclusiva del caso peruano. Estudios realizados en Chile, Colombia, Argentina y México sobre programas de formación encuentran también la existencia de programas y acciones provenientes de diferentes ámbitos, situados en distintos niveles del Estado y con una multiplicidad de entidades ejecutoras (Gallart, 2000).

Esta red educativa se puede tipificar de la siguiente manera:

- *Sistema formal:*
 - o Colegios secundarios con variante técnica, que de acuerdo a la Ley General de Educación se encargan de iniciar la formación ocupacional de los alumnos, y actualmente en total estarían abarcando alrededor de una decena de áreas económicas.
 - o Los Servicios Sectoriales (SSs), que están entre las experiencias de capacitación técnica más reconocidas en el país. Son organismos públicos pero que se financian mediante contribuciones empresariales, recursos del Tesoro Público y recursos propios. Son Servicios Sectoriales el Servicio Nacional de Aprendizaje en Trabajo Industrial (SENATI), el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO), el Centro de Formación en Turismo (CENFOTUR) y el Instituto Nacional de Investigación y Capacitación en Telecomunicaciones (INICTEL).
 - o Los Institutos de Educación Superior (ÍES), que pueden ser Institutos Superiores Tecnológicos (ISTs) o Institutos Superiores Pedagógicos (ISPs).
 - o Los Centros de Educación Ocupacional (CEOs), que brindan capacitación ocupacional y técnica en cursos usualmente menores a un año, a jóvenes que no necesariamente han completado su secundaria.

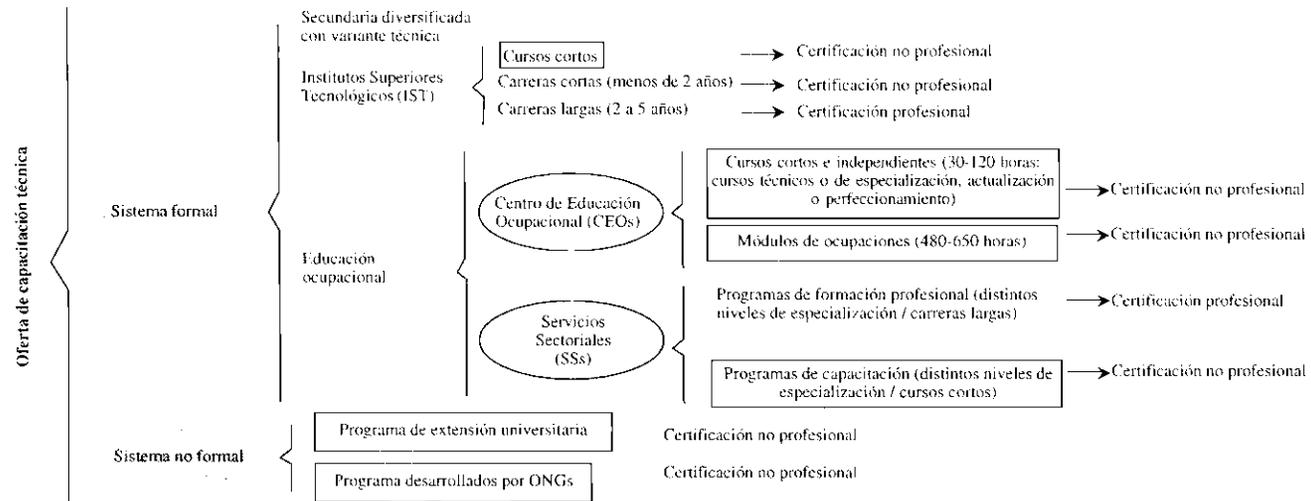
Sistema no formal:

- o Programas de capacitación públicos,
- o Programas de extensión universitaria,
- o Programas de capacitación de ONGs.
- o Capacitación en centros de trabajo.

El análisis que se efectúa en este volumen enfatiza la capacitación ocupacional por medio de cursos cortos, antes que la que lleva a obtener especializaciones profesionales técnicas o carreras técnicas. En los SSs e ISTs se imparten carreras técnicas que conducen a una certificación profesional. Sin embargo, una parte importante de su oferta está constituida también por cursos cortos y modulares que son más flexibles a las disponibilidades de tiempo y de recursos económicos de los jóvenes. Estos cursos, que conducen a una certificación no profesional, son usualmente más demandados por jóvenes de escasos recursos, quienes muchas veces deben combinar trabajo con educación, o necesitan una capacitación rápida antes de insertarse con mayor éxito en el mercado de trabajo. Las universidades, por ejemplo, también ofrecen cursos cortos de entrenamiento ocupacional para egresados de secundaria. En el caso de los CEOs y de las ONGs, la mayor parte de su oferta consiste en cursos cortos y modulares. En la Tabla 2, estas modalidades están señaladas con un recuadro.

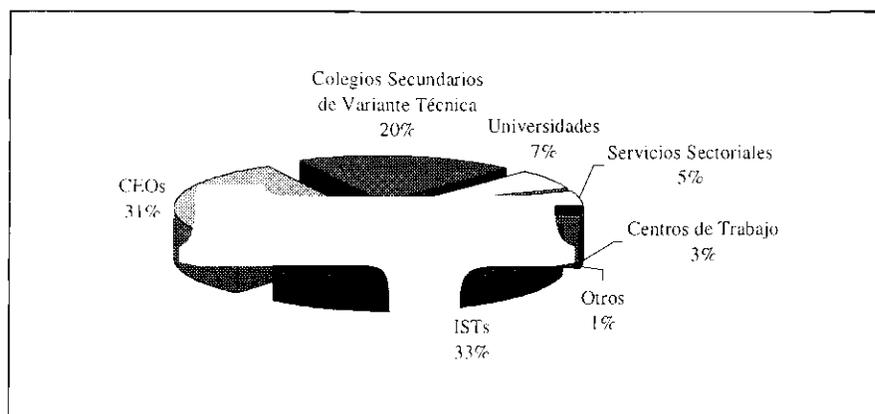
Según datos obtenidos a partir de encuestas de hogares, en las áreas urbanas del Perú, hacia 1997 habían cerca de 1.5 millones de jóvenes que reciben entrenamiento ocupacional actualmente o lo han hecho anteriormente. En el Gráfico 19 se muestra que la mayor parte lo ha hecho en cursos impartidos por ISTs (33%) o en CEOs (31%). Los Servicios Sectoriales han logrado capacitar al 5% de estos jóvenes, en tanto que un 3% se ha capacitado en su centro de trabajo. En el rubro "otros" se incluyen la capacitación recibida en las fuerzas armadas, en los cursos por correspondencia y otras modalidades.

Tabla 2
La oferta de capacitación técnica en el Perú y sus modalidades



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 19
Tipo de capacitación que reciben o han recibido los jóvenes
 (en porcentajes)



Nota: Sólo ámbito urbano.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 1997.

2.3.1. Los Servicios Sectoriales

Los Servicios Sectoriales (SSs) constituyen una de las experiencias más conocidas de entrenamiento ocupacional en el país. En la presente sección se presentan los cuatro SSs existentes en la actualidad: SENATI, SENCICO, INICTEL y CENFOTUR, con énfasis en su oferta de capacitación ocupacional básica.

A. Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI)

El Servicio Nacional de Aprendizaje en Trabajo Industrial (SENATI) fue creado por el Estado en 1961, a iniciativa de la Sociedad Nacional de Industrias. Aunque sus fuentes de financiamiento son diversas, la contribución económica principal proviene de las empresas del sector indus-

trial con más de 20 trabajadores, quienes aportan mensualmente el 0.75% del monto de la planilla³².

El SENATI ofrece formación profesional y capacitación en tres niveles ocupacionales: técnico operativo, técnico medio y técnico superior. Los programas del nivel técnico operativo se dirigen a jóvenes entre 14 y 24 años de edad, que no cuentan con calificación previa, y a trabajadores en servicio calificados o semicalificados. Estos programas serían los más demandados por los jóvenes, especialmente los pobres, en la medida que los otros niveles, en cambio, están dirigidos a actualizar o perfeccionar a trabajadores ya ocupados o con formación previa. La Tabla 3 muestra las opciones en el primero de ellos.

Tabla 3
SENATI: Programas de formación profesional y de capacitación
en el nivel de técnico operativo

Formación Profesional	Capacitación
Aprendizaje dual	Actualización tecnológica para técnicos operativos
Calificación de trabajadores en servicio	Capacitación dentro de la empresa
	Capacitación en oficios
	Capacitación para la pequeña y micro empresa
	Nivelación académica

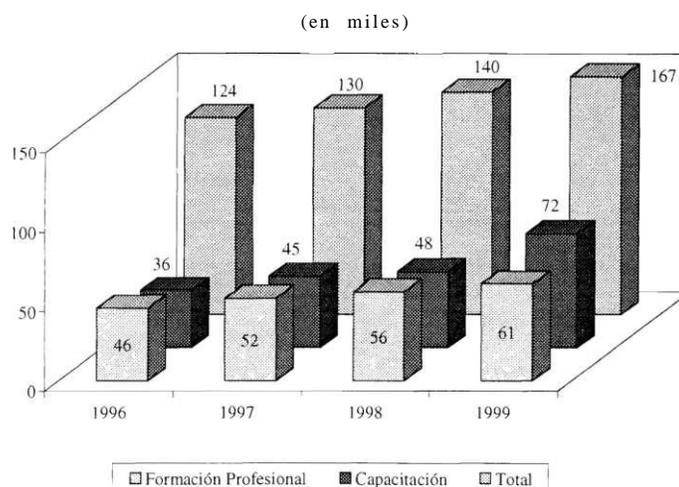
Nota: En el área de capacitación excluye los programas complementarios (capacitación en computación e informática).

Fuente: SENATI

32 De acuerdo a los artículos 11 y 13 de la Ley 26272 (Ley del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial), las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades industriales comprendidas en la categoría de Industrias Manufactureras de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIU) están obligadas a contribuir con el SENATI pagando el referido porcentaje, con la excepción de las que estén compuestas por menos de 20 trabajadores. El presupuesto de SENATI se completa con recursos propios y provenientes de la cooperación técnica.

Hacia 1999, SENATI generaba ingresos brutos \$18 millones anuales, de los cuales 59% provenían de cursos y servicios y lo restante por contribuciones. Cuenta con 40 centros de formación profesional o unidades operativas de SENATI, lo que significa un aumento en nueve veces respecto al número de centros de formación existentes en 1994.

Gráfico 20
SENATI: Evolución del número de participantes
en los programas de formación y capacitación profesional
a nivel nacional 1996-1999



Nota: Excluye capacitación de instructores del SENATI.

Fuente: SENATI.

En los últimos años el número de participantes en los programas de formación de técnicos operativos (aprendizaje dual -ver Recuadro 1- y formación de técnicos en servicio), que son cursos cortos y en donde es mayor el acceso de jóvenes de escasos recursos, ha crecido de manera importante alcanzando el 90% de la matrícula regular del SENATI hacia 1997 (ver Gráfico 20).

Recuadro 1

SENATI y el sistema dual

El sistema dual se empezó a implementar de modo experimental desde 1984, hasta 1994 cuando se generalizó su uso. Antes de este sistema, los programas de formación profesional de técnicos operativos combinaban un número variable de semestres de formación en los centros especializados del SENATI y con sólo un último semestre de práctica laboral en las empresas interesadas. Como consecuencia, el SENATI tenía que montar complejos y costosos centros de enseñanza, con las características del área de producción de una empresa. Por ello, su cobertura era limitada: existían pocos centros de enseñanza y la cantidad de participantes también era reducida.

El sistema de enseñanza dual procura garantizar el aprendizaje en condiciones reales de trabajo y potenciar la complementariedad entre lo que se aprende en el SENATI y la experiencia en la empresa patrocinadora.

El proceso formativo tiene dos etapas. La primera (Formación Básica), que tiene una duración mínima de 552 horas, busca que el aprendiz adquiera las habilidades y destrezas más importantes que les permitan realizar tareas productivas básicas y desarrollar estrategias de aprendizaje activo. Aquéllos que logran aprobar este ciclo, pasan a la segunda etapa (Formación Específica), que dura entre tres y cinco semestres. Esta se realiza mayormente en la empresa, alternando cuatro días por semana de aprendizaje práctico en la empresa y un día en las instalaciones del SENATI.

En 1999, hubo más de 25 mil participantes en el sistema dual, 8% más que el año anterior, representando el 15% del total de alumnos de programas del SENATI.

B. Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO)

SENCICO es un organismo público descentralizado, adscrito al Ministerio de Transportes, Comunicación, Vivienda y Construcción, que fue creado por Decreto Ley N°21067 en 1975. Su financiamiento principal proviene del aporte de las empresas del sector construcción, el cual es equivalente al 0.2% del total de sus ingresos facturados, contando además con los recursos que generan sus propias actividades, así como donaciones, legados, subvenciones y aportes voluntarios que reciba.

SENCICO tiene como objetivos impartir formación profesional e integral a los trabajadores de la industria de la construcción en todos sus niveles ocupacionales; calificar y certificar los niveles de capacitación alcanzados por los trabajadores de la actividad de la construcción; organizar programas educativos para atender las diversas necesidades del sector construcción, y promover la investigación de nuevos sistemas alternativos de construcción, seguros y económicos³³.

El SENCICO posee autonomía técnica, administrativa y económica, y tiene 13 centros zonales en igual número de ciudades del país. Anualmente, SENCICO capacita en promedio a 28 mil alumnos, utilizando un sistema modular que permite a los participantes avanzar de acuerdo a sus necesidades y posibilidades, logrando certificaciones progresivas³⁴.

Cada programa tiene como característica principal un alto componente de prácticas en condiciones reales de trabajo. Los cursos modulares más

33 Información disponible en el web site de SENCICO: <http://www.sencico.com.pe>. Última fecha de revisión: 30 de septiembre de 2000.

34 En 1998 se registraron alrededor de 60,000 alumnos en carreras cortas (2 meses) y en carreras largas de dos años.

importantes, así como el número de módulos con el que cuenta cada curso y su duración se muestran en el Cuadro 16.

Cuadro 16
SENCICO: Cursos modulares, número de
módulos y duración en horas

Cursos Modulares	Duración (horas)
Albañilería	310
Carpintería de encofrados	291
Fierrería	192
Instalaciones Sanitarias	384
Instalaciones Eléctricas	258
Redes de saneamiento	252
Operados de maquinaria pesada	723
Encofrado Fierrería	318
Topografía Ocupacional	436
Carpintería de Acabados de Obras de Edificación	543

Fuente: Boletín Informativo de SENCICO, 1998.

C. Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones (INICTEL)

INICTEL fue creado en 1973. Sus objetivos son capacitar y especializar al personal del sector en función a las demandas existentes, así como realizar investigación científica, desarrollo tecnológico y brindar asesoría técnica en el área de telecomunicaciones.

Los servicios de formación educativa se brindan a través del Instituto de Educación Superior de Telecomunicaciones y Telemática (ESUTEL), que ofrece carreras de tres a cuatro años de duración dirigidas a jóvenes interesados en esta rama de actividad. Estos servicios comprenden programas de maestría, post-grado y también cursos o programas de espe-

cialización y actualización. Estos últimos son precisamente los de más corta duración y se muestran en el Cuadro 17.

Hacia 1998 estudiaban en INICTEL alrededor de 700 alumnos, de los cuales tres cuartas partes tenían entre 15 y 24 años de edad. Según fuentes de INICTEL, el 70% de estos alumnos proviene del estrato medio bajo, el 20% del estrato bajo y el 10% restante del estrato medio alto.

Cuadro 17
Programas de estudios de INICTEL

Especialidad	# de cursos por programa
Programa de la División de Telecomunicaciones	36
Programas de Especialización Técnica	
Organizado por cursos	12
Organizado por módulos	15
Programas de la División de Radiodifusión	
Organizado por cursos	12
Organizado por módulos	6

Fuente: Elaborado sobre la base de información proporcionada por la Dirección de Capacitación de INICTEL, 1999.

D. Centro de Formación en Turismo (CENFOTUR)

El CENFOTUR fue creado en la década del setenta, con el nombre inicial de Centro Nacional de Aprendizaje de Servidores de Hoteles (CENASH). Es un organismo público descentralizado adscrito al sector turismo del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negocios Comerciales Internacionales (MITINCI).

CENFOTUR brinda capacitación en cursos básicos de aproximadamente 60 horas que conducen a la formación profesional, a través de las "Escuelas Superiores de Hostelería y Turismo" en ramas de Administración

Hostelera, Administración Turística, y "Guías Oficiales de Turismo". Los cursos profesionales tienen una duración superior a las tres mil horas (Díaz, 1996a).

Finalmente, hacia 1998 había 680 alumnos matriculados en los cursos cortos o básicos de CENFOTUR. El perfil de los alumnos de estos cursos contaba, en promedio, con entre 20 a 24 años (el 80% de los casos) y pertenecía al estrato medio alto (60% del total). Sólo un 35% de los alumnos provenía de los estratos medio bajo y bajo.

2.3.2. Los Institutos Superiores Tecnológicos³⁵

El objetivo general de los Institutos Superiores Tecnológicos (ISTs) es "formar profesionales, técnicos y expertos calificados con una buena preparación humanística y científica"³⁶. Para cumplir con este propósito, los ISTs ofrecen formación en dos modalidades.

En primer lugar, ofrecen carreras que requieren entre cuatro y seis semestres académicos. Los perfiles académicos de estas carreras siguen una estructura curricular básica desarrollada por el Ministerio de Educación (MINED), que permite a los ISTs combinar cursos de formación general y tecnológica. Este tipo de educación permite a los alumnos obtener diplomas de competencia y títulos a nombre de la Nación. El diploma

35 Como se vio antes, tanto los ISTs como los CEOs (que se describen en detalle en las páginas siguientes) fueron creados en 1982 a través de la Ley General de Educación No. 23384. En general, las normas que rigen la gestión educativa de los CEOs e ISTs difieren según estos sean públicas o privadas. Antes de 1997, estas entidades tenían exoneraciones impositivas por considerarse a las entidades educativas como instituciones sin fines de lucro. Desde 1998, la condición de entidad sin fines de lucro es determinada por el Ministerio de Educación por Resolución Ministerial.

36 Ley General de Educación No. 23384 de 1982. Artículo 61.

de competencia es un documento otorgado por el IST, a través del cual se certifica que el egresado está capacitado para ejercer una profesión técnica. Los títulos a nombre de la nación, se otorgan sólo a aquellos egresados que cuentan con diplomas de competencia, y que además aprueben una evaluación realizada por entidades autorizadas y bajo la supervisión del MINED. Adicionalmente, estos títulos califican para seguir estudios en otras instituciones, y obtener títulos correspondientes a la segunda especialización.

En segundo lugar, los ISTs están capacitados para ofrecer cursos, cuya duración no sea de más de seis semestres académicos, que conduzcan a una certificación no profesional. Nótese que en esta modalidad están incluidos todos los cursos cortos. Los ISTs pueden entregar certificados en dos modalidades: certificados de cursos o certificados de módulos. El primero es un documento que acredita que un alumno ha aprobado uno o más cursos del plan de estudios, entendiéndose por curso a una unidad del plan de estudios concebida para comprender en un tiempo prefijado, determinados aspectos de un conjunto articulado de conocimientos. El segundo, por su parte, acredita la aprobación de un módulo, o unidad de formación conducente al desarrollo de capacidades y habilidades específicas y finales en el ámbito de una profesión u ocupación que pueda acreditarse y certificarse acumulativamente para la obtención de un título profesional.

Asimismo, antes la autorización de funcionamiento de un IST requería una resolución ministerial en donde además se determinaría su régimen académico, económico y de gobierno. A partir de 1994, se complicó aun más el proceso ya que se estableció que la creación de los ISTs requería de una Resolución Ministerial sólo en aquellos casos en que las entidades ofrecieran cursos de cuatro a seis semestres; en cambio, para aquellos ISTs que ofrecieran cursos entre siete y diez semestres, se requería

de un Decreto Supremo³⁷. Sin embargo, a partir de la publicación del Reglamento de Autorización de Funcionamiento de Institutos y Escuelas Superiores Particulares (Decreto Supremo 004-97-ED), la obtención de autorización se simplificó significativamente, pues ésta es otorgada con una demora no mayor a 15 días a partir de la presentación de documentación completa, con una vigencia de cuatro años.

Un aspecto que merece especial atención es que aquellos ISTs que desean ofrecer una nueva carrera profesional deben solicitar una aprobación del MINED. Este proceso en la práctica resulta largo y engorroso, ya que los requisitos siguen siendo numerosos. Debido a ello, desde hace algunos años se viene observando una "reforma curricular informal", que está permitiendo que estas instituciones se adapten más rápidamente a los cambios tecnológicos, y por lo tanto a las exigencias del mercado, lo cual estaría revelando la obsolescencia de los currículos vigentes (MINED, 1997).

2.3.3. Los Centros de Educación Ocupacional

La Ley General de Educación de 1982, creó la modalidad educativa denominada "Educación Ocupacional", la cual se define como una acción educativa intersectorial en donde participan tanto el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo³⁸ y las entidades capacitadoras³⁹.

37 Reglamento General de Institutos y Escuelas Superiores Públicos y Privados,

38 En teoría, al Ministerio de Trabajo le corresponde la clasificación de las ocupaciones, los perfiles y requerimientos para alcanzar la certificación, en coordinación con otros ministerios y organismos.

39 Los CEOs reemplazan a los Centros de Calificación Profesional Extraordinaria (CENECAPE).

Los CEOs no exigen nivel de preparación previo a los alumnos. Sus objetivos son capacitar a jóvenes y adultos desempleados o subempleados en ocupaciones vinculadas a las diversas ramas de la actividad productiva; facilitar la conversión profesional entre actividades ocupacionales afines de acuerdo a la demanda y el desarrollo del país; y promover la eficiencia de los trabajadores.

Los CEOs imparten cursos o módulos en ocupaciones determinadas en función del diagnóstico de las necesidades de su zona de influencia. La duración de los cursos es flexible, en función de las posibilidades de cada centro o programa y las necesidades de los usuarios. Los cursos técnicos o de actualización, perfeccionamiento y especialización duran entre 30 y 120 horas y los modulares entre 480 y 650 horas. La ley establece que los programas curriculares deberían destinar preferentemente el 80% a la formación técnica y 20% a la parte teórica⁴⁰. Los CEOs también llevan a cabo actividades productivas como forma de generar recursos propios para el centro educativo⁴¹.

Los Centros de Educación Ocupacional de Gestión No Estatal (CEOGNE) son instituciones organizadas y sostenidas por personas de derecho privado y autorizadas para su funcionamiento por el MINED⁴². Para constituir un CEOGNE es necesario que exista un promotor o entidad promotora. Esta es una persona jurídica o natural de derecho privado que promueve, organiza, solicita al MINED el reconocimiento del CEO y designa a su director. Es también el encargado de mantener, dotar y re-

40 Esto también está especificado en la Resolución Ministerial N°016-96-ED, que concuerda con lo dictaminado por la Ley 26549.

41 Reglamento para el Desarrollo de actividades productivas en ISTs, Colegios, Escuelas, Educación Ocupacional, y Programas Educativos Estatales (D.S. No. 057-85-ED).

42 Las normas que rigen los CEOs de gestión comunal, municipal, parroquial y mixto, son las mismas que las aplicadas a los CEOGNEs.

novar constantemente el mobiliario, equipos, y material educativo, de acuerdo con las exigencias técnico - pedagógicas del servicio que ofrece el centro. Para ser autorizados a funcionar, los CEOGNEs requieren necesariamente un equipamiento mínimo establecido por el MINED, de acuerdo a las ocupaciones específicas que se ofrecen⁴³.

2.3.4. Capacitación en Organismos No Gubernamentales (ONGs)

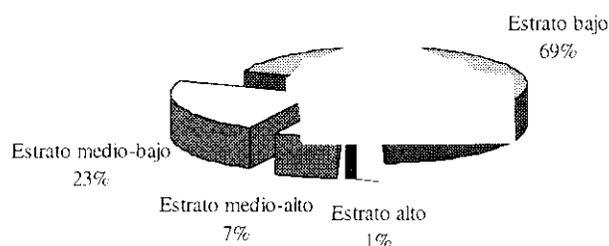
La mayor parte de las ONG actúa en forma descentralizada en diferentes sectores, proporcionando capacitación usualmente como complemento a programas más amplios que incluyen otros componentes como crédito y asistencia técnica. Con la finalidad de conocer la magnitud de la oferta de capacitación técnica a través de ONGs, se aplicó una encuesta abierta a este tipo de entidades en las 14 ciudades principales del país. El objetivo fue conocer cuántos programas existían y cuales eran sus características principales. Se logró identificar a 128 ONGs que declararon brindar programas de capacitación laboral en las 14 ciudades principales del país, 58 de las cuales se encuentran en Lima Metropolitana. Debe notarse que esta encuesta se aplicó únicamente en zonas urbanas.

Los programas que ofrecen las ONGs son usualmente de tamaño reducido. El presupuesto medio de estos programas es de alrededor de 45

43 Las normas para la constitución de un CEO son diferentes según sea éste público o privado. En el caso de los CEOs de Gestión Estatal (CEGE), estos se rigen por lo estipulado en la Ley General de Educación N° 23384 y por la Resolución Ministerial N°016-96-ED. En el caso de los CEOs de Gestión No Estatal, su reglamentación ha sufrido una serie de modificaciones a lo largo del tiempo, y se rige por la ley de los Centros Educativos Privados N° 26549, y la Resolución Ministerial N° 016-96-ED. Este equipamiento mínimo involucra el área del local, las áreas ocupacionales que se ofrecen en la institución, los metros cuadrados disponibles para cada especialidad y el total de alumnos.

mil dólares anuales y el número promedio de beneficiarios es 757. De este modo, la inversión por cada usuario capacitado es de sólo 62 dólares. Este tipo de instituciones tiene una orientación más marcada a los individuos en situación de pobreza. Como se puede observar en el Gráfico 21, el 69% de los beneficiarios de los programas de las ONGs identificados a través de la encuesta provienen del estrato más bajo de ingresos y un 23% adicional proviene de los estratos medios bajos. Sólo el 7.4% de los usuarios de estos programas proviene de los estratos medios altos y el 1% proviene del estrato alto. Esto sugeriría que las ONGs son exitosas en focalizar adecuadamente a su población, tanto individual como geográficamente.

Gráfico 21
Distribución porcentual de los usuarios por estrato social en las ONGs



Nota: Sólo ámbito urbano.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta GRADE-MTPS, 1998.

Muchos programas parecen tener un efecto positivo sobre los jóvenes en lo que se refiere a aspectos de autoestima y socialización, aunque estos impactos son muy difíciles de medir. Además, no existen evaluaciones rigurosas que permitan saber el impacto que tienen estas intervenciones sobre la productividad y la inserción laboral de los jóvenes,

impactos que sí son más factibles de medir. Evaluaciones rigurosas requerirían del levantamiento de información sobre las condiciones iniciales de los jóvenes que participan en los programas así como de jóvenes con características similares que no participan, y luego medir cambios observados en variables laborales (ingresos, desempleo o tipo de empleo) en ambos grupos y comparar si los jóvenes que participaron en un programa tienen un mejor desempeño que los que no lo hicieron.

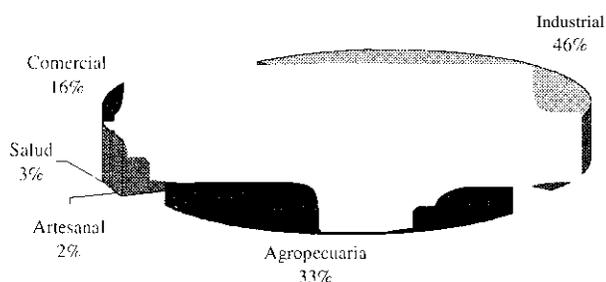
2.3.5. Colegios Secundarios con Variante Técnica (CSVTs)⁴⁴

Como se mencionó páginas atrás, la Ley General de Educación define a esta variante de la educación secundaria como iniciadora de la formación ocupacional de los estudiantes. Esta es impartida a partir del tercer grado de secundaria y, de acuerdo con el Censo Nacional de Educación Técnica y Pedagógica de 1997, aproximadamente uno de cada cinco alumnos matriculados en educación secundaria a ese año, asistían a este tipo de centros educativos.

Se debe notar, además, que del total de alumnos matriculados en CSVTs (alrededor de 379 mil), 96% pertenecían a escuelas de gestión estatal, lo cual podría servir de indicador de la calidad de educación que estarían recibiendo.

44 Pese a que como se vio antes, el 19% de los jóvenes que reportaban haberse capacitado lo había hecho en un colegio secundario con variante técnica, la orientación del libro excluye un análisis más profundo de esta modalidad, en tanto ésta no es ni en términos prácticos (de efectivas habilidades y competencias adquiridas), ni incluso formales, un medio que esté optimizando la inserción laboral de los jóvenes. Así, por ejemplo, como señala Acosta (2001), la certificación otorgada carece de equivalencia para el desempeño en un puesto de trabajo.

Gráfico 22
Composición de la oferta por áreas en los
colegios secundarios con variante técnica



Nota. Se ha excluido del cuadro a minería, que representa menos del 0.1% de la matrícula.
 Fuente: Censo Nacional de Educación Técnica y Pedagógica 1997.

Como se aprecia en el cuadro 22, la mayor parte alumnos siguiendo estudios bajo esta variante lo hace en el sector industrial (46%) y agropecuario (33%). Se debe indicar, que comparando con el Censo Escolar de 1993, la estructura se mantuvo similar en términos generales, destacando el incremento en la matrícula en el área de salud de 0.5% en 1993 a 3% en 1997.

Finalmente, es interesante notar que, pese a que la proporción que representa es pequeña, la matrícula en CSVTs de gestión privada tiene una composición distinta a la de los CSVTs públicos, en particular en las áreas industrial, agropecuaria y comercial. Así, a 1997, mientras en las públicos estas áreas absorbían 45%, 34% y 16% de la matrícula, respectivamente; en los privados, comprendían 58%, 15% y 23%. Ello estaría reflejando de la mayor presencia privada en zonas no agropecuarias (y, en general, con predominancia económica de actividades primarias) y con mayor participación en zonas de mayor desarrollo industrial y comercial.

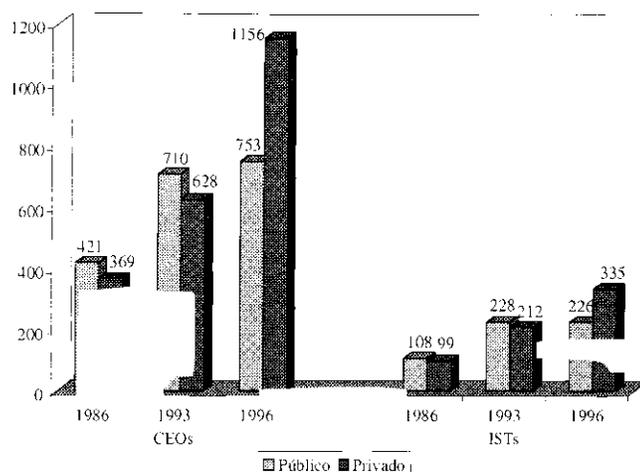
2.4. Algunas tendencias recientes de la oferta de capacitación ocupacional: El caso de los CEOs e ISTs

La información disponible sobre la oferta de CEOs e ISTs en el Perú proviene principalmente del MINED, dado que esta institución registra las autorizaciones de funcionamiento para estas entidades. No obstante, dicha información presenta diversos problemas que dificultan el análisis de su evolución en el tiempo. Uno de los principales sesgos se deriva de sus registros contienen el stock acumulado de entidades, mientras que aquellas entidades que ya dejaron de existir demoran en ser depuradas. La magnitud de este sesgo es difícil de precisar.

Por ello, y con el fin de analizar las tendencias recientes en la oferta de CEOs e ISTs se tomó información proveniente de fuentes independientes: para 1986 se utilizaron los resultados de un estudio realizado por GRADE (1986); para 1993 se tomó los datos del Censo Educativo desarrollado por el MINED con el INEI, donde se pudo detectar la sobreestimación de la oferta en los registros del MINED; y para 1996 se realizó un ajuste en base a cifras proporcionadas por el MINED

A nivel nacional, en 1986 existían 996 de estas entidades, cifra que se incrementó a 1778 en 1993 y a 2470 en 1996. En ese año, el 60% de las instituciones eran privadas y el 40% restante eran públicas. Nótese que la participación del sector privado en la capacitación técnica es mucho mayor que en la educación básica. De otro lado, como se observa en el Gráfico 23, las entidades privadas, sobre todo en el caso de los CEOs, tuvieron un crecimiento muy por encima del reportado por las entidades públicas. Gruesamente, entre 1986 y 1996, el número de instituciones públicas se duplicó, mientras que el de instituciones privadas se triplicó.

Gráfico 23
Número de CEOs e ISTs, según dpo de
gestión educativa: 1986, 1993 y 1996



Fuente: GRADE (1986) y MINED-INEI (1993).

El incremento notable de la oferta de capacitación técnica en la última década, tiene un impacto importante sobre la evolución de la matrícula en estas entidades. En el Cuadro 18, se muestra que en 1996 la matrícula en este tipo de instituciones alcanzó cerca de 420 mil alumnos, cifra 22% superior a los 342 mil captados en 1993⁴⁵.

El crecimiento de la oferta de los CEOs e ISTs ha estado influenciado principalmente por dos factores. En primer lugar, la demanda por cursos de capacitación se ha incrementado notablemente, motivada en gran parte por el mayor tamaño de la cohorte actual de jóvenes. Asimismo, cada vez más jóvenes egresan del sistema educativo demandando servi-

45 Cada una de estas instituciones capacitaba alrededor de 170 alumnos. Esta cifra es mayor en los ISTs que en los CEOs (347 versus 120 alumnos).

Cuadro 18
Perú: Evolución de la matrícula por modalidades educativas
(escolarizada/no escolarizada),
según regiones

	1993				1997			
	ISTs ^{1/}	CEOs ^{2/}	Total	%	ISTs ^{1/}	CEOs ^{2/}	Total	%
Nivel nacional	160,029	182,684	342,713	100.0%	191,001	228,712	419,713	100.0%
Región								
Costa	110,451	126,178	236,629	69.0%	128,548	156,876	285,424	68.0%
Sierra	40,784	41,108	81,892	23.9%	50,401	50,762	101,163	24.1%
Selva	8,794	15,398	24,192	7.1%	12,052	21,074	33,126	7.9%

Notas:

1/ Los Institutos Superiores Tecnológicos (ISTs) corresponden a la modalidad de Educación Superior no Universitaria.

2/ Los CEOs son los Centros de Educación Ocupacional. En esta categoría se ha agrupado a los CEOs escolarizados y a los no escolarizados.

Fuente: Unidad de Estadística del Ministerio de Educación, 1997.

cios de formación para el trabajo, en vista que la educación superior es de difícil acceso para muchos estratos de la población, y una parte significativa de ella es de baja calidad.

En segundo lugar, los cambios operados en la legislación han generado incentivos diversos para la constitución de estas entidades. Como se ha mencionado, inicialmente existían incentivos tributarios, pero al mismo tiempo se imponían importantes limitaciones administrativas para la constitución de entidades de capacitación. A mediados de los ochenta, se empezaron a flexibilizar los requisitos administrativos y se mantuvo el régimen tributario, lo que incentivó aún más el crecimiento registrado en la oferta de estas entidades. Hacia 1999, el régimen tributario fue modificado y las exoneraciones deben ser sustentadas, por lo cual se presume que el crecimiento de estas instituciones se moderará en el futuro.

Diversos estudios han destacado este crecimiento importante en la oferta de CEOs e ISTs⁴⁶. Lamentablemente, según el propio MINED (1997a), este explosivo crecimiento ha sido inorgánico y ha ocurrido en el contexto de una "(...) gran desarticulación entre los niveles y modalidades del sistema educativo (secundaria, tecnológica y ocupacional), así como una falta de participación del sector productivo (...), y ha estado acompañado de una alta heterogeneidad de los niveles de calidad....".

Dadas las disparidades económicas, geográficas y sociales existentes en el país, es importante analizar la distribución geográfica de la oferta de capacitación. Un primer indicador es la distribución geográfica de la oferta medida según el número de instituciones por departamento. Como se ve en el Gráfico 24, Lima concentra la mayor parte de oferta, el 35% de los CEOs e ISTs. Luego se encuentran departamentos principalmente de la costa norte, como Ancash, La Libertad, Lambayeque, Piura. En el sur, la mayor oferta se encuentra en Arequipa y en el centro del país en Junín. En general, la mayor parte de la oferta está concentrada en la costa, la cual explica el 58% del total de entidades, quedando la sierra con el 32% y la selva con el 10% restante. Este mapa muestra una clara correlación positiva con la distribución geográfica de la población⁴⁷.

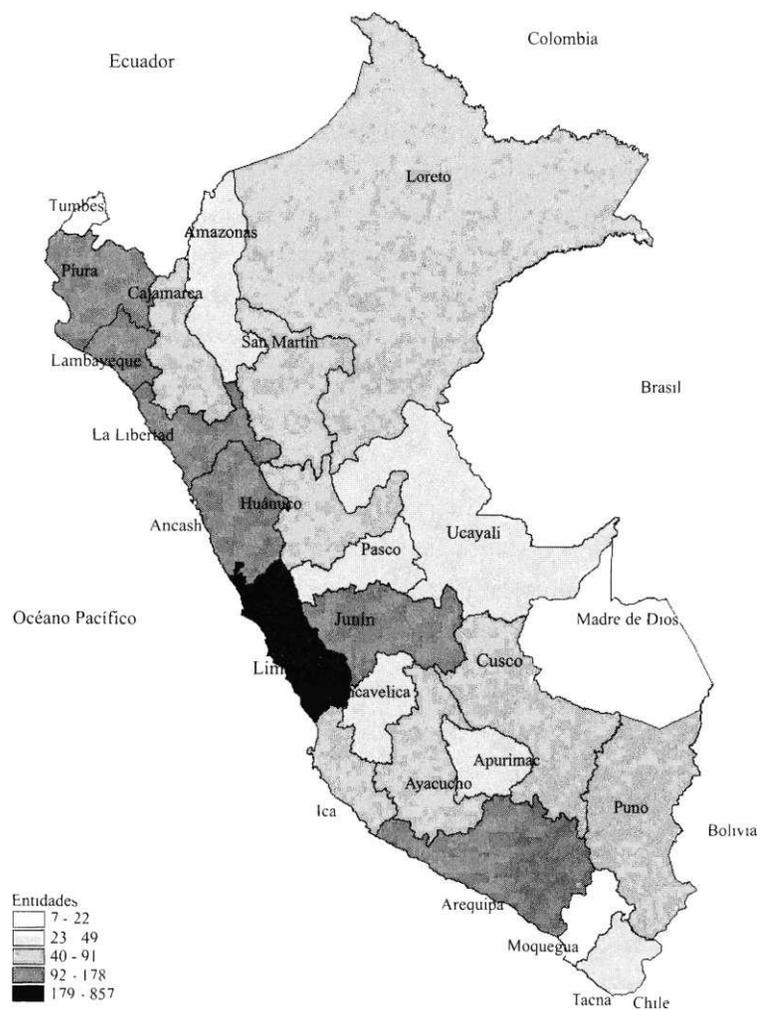
En ese sentido, una manera más adecuada de aproximarse a la distribución espacial de estas entidades es a través del análisis de la oferta relativa, definida como el número de entidades por cada 10 mil jóvenes en el departamento. En el Gráfico 25 se muestra el mapa de la oferta relativa de capacitación a nivel departamental. En este caso, Lima ya no aparece como el departamento con mayor oferta, y son más bien los departamentos pequeños y de nivel medio de desarrollo (como Tacna y

46 Véase por ejemplo, MINED (1996), MINED (1997b) y Sulmont (1991).

47 Por ejemplo, Lima concentra un tercio de la población del país y por lo tanto no sorprende que explique una proporción similar de la oferta de capacitación.

Tumbes), los que exhiben los mayores índices de oferta relativa de capacitación técnica.

Gráfico 24
Oferta absoluta de las entidades de capacitación a nivel departamental



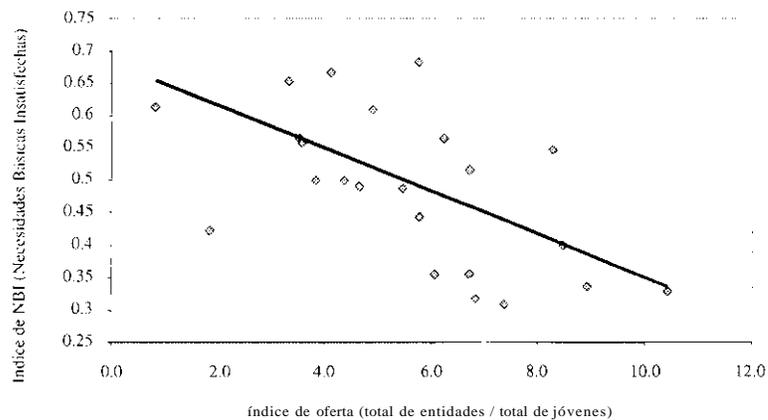
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del Ministerio de Educación, 1996

En términos generales no se observa una concentración de la oferta en Lima. Sin embargo, se aprecia que cuatro de los departamentos más pobres (Huancavelica, Apurímac, Puno y Cajamarca) tienen las menores ofertas relativas del país, mientras que departamentos más ricos, como Tumbes, Tacna, Moquegua y Arequipa, tienen ofertas relativas mucho mayores.

En el Gráfico 26 se muestra la relación entre la oferta relativa de capacitación con el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de cada departamento, y se confirma una clara relación inversa entre ambas variables: a mayor pobreza menor es la oferta de capacitación técnica. Esto muestra un panorama en el cual los jóvenes que residen en zonas pobres son potencialmente excluidos del acceso a este tipo de formación o, en todo caso, encuentran mayores dificultades para acceder a este tipo de capacitación.

La existencia de una mayor oferta en los departamentos más ricos puede relacionarse al comportamiento de la oferta privada. En el Gráfico 27 se

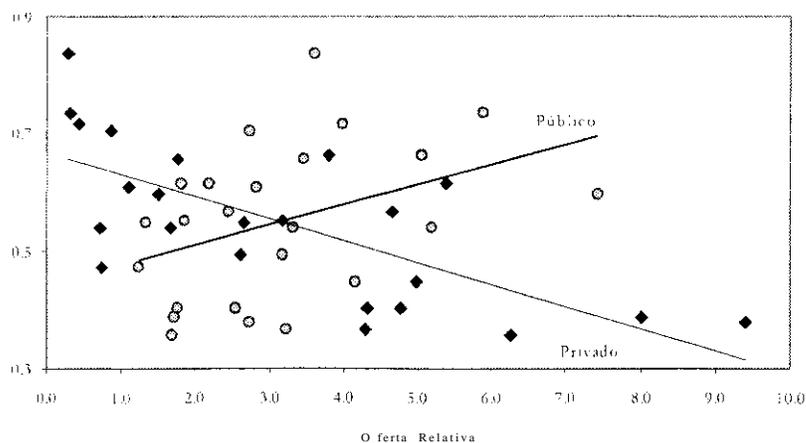
Gráfico 26
Relación entre la oferta relativa de entidades de capacitación y el índice de pobreza



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MINED(1996), e INEI.

muestra la relación de la oferta relativa de instituciones privadas y públicas por separado por cada 10 mil jóvenes respecto de un índice de pobreza. Los resultados muestran una marcada relación negativa entre la oferta de entidades privadas y el índice de pobreza, es decir, existen más entidades privadas por alumno en las zonas de mayores ingresos. Por un lado, esto sugiere que las instituciones que deben cobrar por la provisión del servicio de capacitación se localizan en donde los ingresos de las familias son mayores y donde la demanda puede ser mayor. Es posible también que si estas instituciones proveen de un servicio de mayor calidad que el público, los individuos que viven en zonas de mayores ingresos tengan acceso a una capacitación de mayor calidad.

Gráfico 27
Oferta pública y privada vs. índice de pobreza



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MINED (1996) e INEL

En contraste, existe una clara relación positiva entre la oferta relativa de capacitación pública y la pobreza. Es decir, el Estado tiende a complementar o compensar la oferta de capacitación en aquellas zonas donde la participación del sector privado tiende a ser menor. Este rol comple-

mentario del sector público, compensando la menor oferta relativa privada no es suficiente, ya que como se vio antes, la oferta relativa total sigue siendo menor en los departamentos más pobres. Otro punto esencial está en indagar si la calidad de la oferta pública es similar a la privada. Tal análisis se realiza en la siguiente sección.

2.5. ¿Quiénes se capacitan laboralmente y en qué condiciones? Resultados de la encuesta en CEOs e ISTs en 14 ciudades

Con la finalidad de analizar las principales características de los CEOs e ISTs, se aplicó una encuesta a instituciones en las 14 ciudades más importantes del país, donde reside el 70% de la población urbana⁴⁸. En dicha encuesta se indagó sobre el tipo de gestión de la institución, cursos cortos de entrenamiento ocupacional ofrecidos, población objetivo de estos cursos, características del local, personal y preguntas cualitativas sobre la gestión de la entidad. La encuesta fue respondida por los directores generales o académicos de estas entidades.

La encuesta se aplicó a todas las instituciones identificadas como operativas a octubre de 1998 en las 14 ciudades mencionadas. Para elaborar el catastro completo de instituciones en esas ciudades se utilizaron los registros del Ministerio de Educación de 1996 y 1997 los cuales arrojaron un total de 1,472 entidades en estas ciudades, de las cuales 17% eran públicas y 83% privadas⁴⁹. Nótese que la participación pública en este conjunto de ciudades es mucho menor que la participación a nivel nacional

48 Estas ciudades son Lima, Arequipa, Trujillo, Pucallpa, Tacna, Iquitos, Chimbóte, Lambayeque, Chiclayo, Puno, Cusco, Ica y Piura.

49 Nótese que esta cifra es menor al número de instituciones reportadas en el Gráfico 23 debido a que aquí se consideran únicamente a las instituciones localizadas en las áreas metropolitanas de las 14 ciudades consideradas.

(40%). Esto se explica por el hecho de que en el resto urbano y zonas rurales, el porcentaje de instituciones públicas es mucho mayor (70% de la oferta). Esto es consistente con el hecho observado antes de que la participación pública aumente a medida que el índice de pobreza sea mayor.

Esta información fue combinada con otras bases de datos que tienen información sobre entidades de capacitación privadas: la Hoja Resumen de Planillas del Ministerio de Trabajo (1997 y 1998) y la información proveniente del registro de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT, 1996 y 1997). Las bases de datos del MTPS y SUNAT pudieron ser combinadas debido a que incluían un código de identificación uniforme: el registro único de contribuyentes (RUC), y en conjunto permitieron identificar 838 entidades privadas. Si bien una gran parte de estas 838 entidades estaban en los registros del Ministerio de Educación, la comparación de las bases de datos permitía confirmar datos básicos e identificar algunas que por distintas razones no estaban en los últimos registros del MINED.

En suma, se tuvo dos registros diferentes sobre la base de los cuales se inició el trabajo de campo. Inicialmente se verificó la existencia de entidades que pudieran estar repetidas en los listados debido a diferencias en la dirección, cambio de razón social o errores a través de un cruce manual de la información. En muchos casos la verificación se realizó mediante llamadas telefónicas o visitas⁵⁰.

Como resultado de este proceso, se logró verificar la existencia de 1,517 instituciones. Hacia 1996, en la base del MINED existía el problema de

50 En particular, la existencia actual y datos de las entidades de provincias fueron verificadas en su totalidad por teléfono o a través de visitas.

que se registraban las autorizaciones de funcionamiento de instituciones pero no se registraba de manera inmediata cuando las instituciones cerraban o dejaban de funcionar. Es decir, sólo se registraban los flujos de entrada y no los de salida. Así, algunas entidades no pudieron ser ubicadas por diversos motivos: la mayor parte porque dejaron de existir, otras estaban duplicadas en el otro listado, los datos estaban equivocados, se mudaron y no se ubicó la nueva dirección o eran instituciones que estaban en receso temporal⁵¹. Sin embargo, el trabajo de campo y la utilización de las bases de datos de la SUNAT y el MTPS permitieron identificar algunas instituciones nuevas que todavía no estaban en los registros del MINED. Es posible también de que algunas de esas instituciones estén operando de manera informal.

A estas 1,517 entidades de las principales 14 ciudades del país, cuya existencia y datos básicos fueron verificadas previamente, se les envió la ficha de la encuesta. Luego de dos meses de trabajo de campo, se pudo conseguir respuesta en 1,016 de ellas, 67% del total, porcentaje bastante elevado considerando la dispersión geográfica en la que se encontraban estas entidades.

El 91% de las 1,016 entidades de la muestra eran CEOs o ISTs. El 9% restante, compuesto por los Servicios Sectoriales, promotoras o instituciones bajo otro tipo de modalidad jurídica, fueron excluidos de ella. Los resultados que se presentan en las siguientes secciones se refieren a la información de los 923 CEOs e ISTs encontrados por la encuesta en las 14 ciudades analizadas. Un resumen de la distribución de la muestra se reporta en el Cuadro 19. Lo primero que destaca es que el 83% de las

51 Por ejemplo, el trabajo de campo permitió constatar que en el caso de Puno, un número importante de entidades (40%) registradas en el MINED, estaban en receso temporal o habían cerrado debido a factores económicos.

entidades que respondieron son privadas, porcentaje similar al registrado por el MINED como universo en las 14 ciudades. En este sentido, las instituciones para las que se cuenta con información son representativas del universo de las principales 14 ciudades del país⁵². En Lima, la encuesta fue respondida por 422 entidades de capacitación, lo cual representa el 45% del total de la muestra. En segundo lugar de importancia se encuentra la ciudad de Arequipa con 83 entidades. Luego se ubican ciudades como Trujillo, Huancayo, Cusco y Arequipa (entre 39 y 51 entidades de capacitación), en tanto que Iquitos, Piura, Chiclayo, Ica, Puno y

Cuadro 19
Tamaño de la muestra de CEOs e ISTs
en 14 ciudades principales del Perú

Ciudad	ISTs		CEOs		Total		Total
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	
Arequipa	3	24	8	48	11	72	83
Cusco	1	7	7	33	8	40	48
Chiclayo	2	21	1	25	3	46	49
Chimbóte	2	8	4	20	6	28	34
Huancayo	2	16	4	21	6	37	43
Ica	2	10	9	17	11	27	38
Iquitos	2	3	5	15	7	18	25
Lima Metropolitana	IV	146	59	200	76	346	422
Piura	2	15	9	11	11	26	37
Pucallpa	1	5	5	9	6	14	20
Puno	2	7	4	15	6	22	28
Tacna	1	8	4	19	5	27	32
Tarapoto	1	5	2	5	3	10	13
Trujillo	5	10	1	35	6	45	51
Total	43	285	122	473	165	758	923

Fuente- Elaboración propia sobre la base de la Encuesta GRADE-MTPS 1998, e INEI.

52 La muestra no es representativa del total de la oferta nacional, en donde la participación pública es mucho mayor y orientada a otras zonas urbanas y a las zonas rurales.

Tacna tienen entre 21 y 38 entidades. Finalmente, las muestras más pequeñas están en Tarapoto y Pucallpa, en la selva.

2.5.1. Perfil de los Estudiantes⁵³

En las siguientes sub-secciones se explorará, a partir de los resultados de la encuesta, algunas características demográficas y socioeconómicas de los estudiantes de CEOs e ISTs que asisten a cursos cortos de entrenamiento ocupacional. Es decir, se excluye del análisis los alumnos de carreras técnicas de más de 1 año de duración.

A. Edad

La mayor parte de los alumnos que se registra para recibir capacitación técnica en CEOs e ISTs, son jóvenes entre 15 y 24 años de edad (61.7%). El grupo de alumnos que supera los 25 años, es aproximadamente un tercio en el caso de los CEOs y 26% en el caso de los ISTs. En las entidades públicas los alumnos son ligeramente mayores: el 33% tienen 25 años o más, cifra que se reduce ligeramente a 30% en el caso de los privados. Este patrón se repite en Lima y en el resto urbano del país.

B. Nivel Socioeconómico

Con la finalidad de identificar qué estratos de la población asisten a cursos de capacitación, se pidió a los responsables de estas entidades indicar qué porcentaje de sus alumnos pertenecía a cada uno de cuatro estratos sociales. Las definiciones operativas sugeridas para cada uno de los estratos

⁵³ A partir de esta sección, toda la información ha sido trabajada sobre la base de las encuestas efectivamente respondidas por las entidades de capacitación.

Cuadro 20
Distribución ponderada del alumnado según grupos de edad,
tipo de institución y gestión educativa
(en porcentajes)

	ISTs			CEOs			Total		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
Perú Urbano									
Menos de 15 años	4.8	12.4	11.8	4.8	5.7	5.4	4.8	8.4	7.4
Entre 15 y 19 años	30.1	25.4	25.8	26.8	29.0	28.2	27.1	27.6	27.4
Entre 20 y 24 años	46.5	36.0	36.9	33.8	32.8	33.1	35.0	34.1	34.3
Entre 25 y más años	18.6	26.2	25.6	34.6	32.5	33.3	33.1	29.9	30.8
Lima									
Menos de 15 años	5.8	12.7	12.4	4.5	6.0	5.5	4.6	8.8	7.8
Entre 15 y 19 años	18.8	21.2	21.1	27.7	27.3	27.5	27.2	24.8	25.4
Entre 20 y 24 años	57.8	36.8	37.7	35.2	31.3	32.6	36.5	33.6	34.3
Entre 25 y más años	17.6	29.2	28.7	32.6	35.4	34.4	31.8	32.8	32.5
Perú Urbano									
Menos de 15 años	4.2	12.6	11.1	5.0	5.1	5.1	4.9	7.9	6.8
Entre 15 y 19 años	37.7	40.9	40.3	23.2	34.5	29.6	25.3	36.8	32.7
Entre 20 y 24 años	40.3	37.6	38.1	29.0	37.8	34.0	30.6	37.8	35.2
Entre 25 y más años	17.8	8.9	10.4	42.7	22.5	31.3	39.2	17.5	25.3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta GRADE-MTPS, 1998.

se muestran en el Cuadro 21. En ningún caso las instituciones contaban con información que pudiera ser utilizada para clasificar a su alumnado, por lo que se pidió que indicaran cuál era su percepción al respecto.

Los resultados indican que una gran parte de la oferta de capacitación técnica en el Perú está orientada a los estratos medios y pobres de la población. Se puede afirmar que este tipo de capacitación a través de cursos cortos o modulares, no está diseñada para los estratos más ricos: sólo un 5.2% de los alumnos provienen del estrato medio alto/alto, cifra

Cuadro 21
Caracterización de los estratos socioeconómicos a nivel de Perú urbano

Estratos	Ingreso mensual del jefe del hogar (en soles corrientes)	Lugar usual de residencia del hogar
Estrato medio alto / alto	S/. 1001 amas	Zona residencial
Estrato medio	S/. 601 a 1000	Zona residencial media
Estrato medio bajo	S/. 201 a 600	Zona popular o marginal
Estrato bajo	Menos de S/. 200	Zona marginal

Fuente: Elaboración propia.

incluso menor en el caso de los CEOs (4.4%). Así, el principal grupo objetivo son los estratos medios, en el caso de los ISTs y los medios y pobres en el caso de los CEOs⁵⁴.

Más interesante aún, existen diferencias entre las entidades públicas y privadas. En el caso de las entidades públicas el 84% del alumnado de los cursos cortos de capacitación técnica que proveen estas instituciones, proviene de los estratos medio bajo y bajo, en tanto que en el caso de las entidades privadas esa cifra es de 64.7%. Este patrón es aún más acentuado en el resto urbano del país. En el caso de los CEOs públicos,

54 Nótese que estos resultados provienen de las percepciones subjetivas de los responsables de las instituciones, lo cual arrastra la posibilidad de sesgo. El primer posible sesgo es que la percepción de lo que puede ser cada estrato, pese a que se dieron algunas indicaciones objetivas, depende también de la posición socioeconómica de quien respondió la encuesta. Asimismo, la dispersión del ingreso implícita en esta clasificación es la dispersión del ingreso de cada localidad. Así, un individuo que en una localidad es percibido como de estrato A, en otra localidad podía pertenecer a un estrato más pobre. Finalmente, es posible que al responder la encuesta implícitamente se haya intentado dividir a la población del CEO o del IST en 4 grupos y se ha consignado el tamaño relativo de cada uno de esos grupos. El problema de esto es que gruesamente, los que aquí se consideran los más pobres, son los más pobres entre aquéllos que tienen alguna posibilidad de acceder a este tipo de educación, lo cual posiblemente no incluye a aquellos en extrema pobreza. Finalmente, debe notarse que los jóvenes de estratos no pobres asisten con mayor frecuencia a cursos de capacitación en universidades y en servicios sectoriales; al concentrarse el análisis en los cursos cortos de CEOs e ISTs, se encuentra una concentración en jóvenes de estratos de menores ingresos.

Cuadro 22
Distribución ponderada del alumnado, según nivel socioeconómico,
tipo de institución y gestión educativa
(en porcentajes)

	ISTs			CEOs			Total		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
Total									
Estrato medio									
alto / alto	1.0	7.8	7.0	1.9	5.9	4.4	1.7	6.6	5.2
Estrato medio	42.2	41.0	41.1	10.1	20.5	16.7	14.2	28.7	24.6
Estrato medio bajo	45.3	35.4	36.5	47.2	54.4	51.8	46.9	46.8	46.8
Estrato bajo	11.4	15.9	15.4	40.9	19.2	27.1	37.1	17.9	23.3
Lima									
Estrato medio									
alto / alto	1.0	5.2	4.8	1.6	5.9	4.4	1.5	5.6	4.5
Estrato medio	53.5	41.0	42.1	11.9	19.7	17.0	16.6	28.4	25.3
Estrato medio bajo	38.4	36.3	35.6	48.4	56.2	53.5	47.2	47.6	47.5
Estrato bajo	7.1	18.5	17.5	38.2	18.2	25.1	34.6	18.4	22.6
Resto urbano									
Estrato medio									
alto / alto	0.9	15.4	12.9	2.4	5.8	4.4	2.2	9.4	7.0
Estrato medio	26.7	40.9	38.5	6.6	22.6	16.1	9.7	29.4	22.8
Estrato medio bajo	54.9	35.5	38.8	44.8	50.0	47.9	46.4	44.5	45.2
Estrato bajo	17.5	8.2	9.8	46.1	21.7	31.6	41.8	16.7	25.1

Fuente- Elaboración propia sobre la base de la Encuesta GRADE-MTPS, 1998.

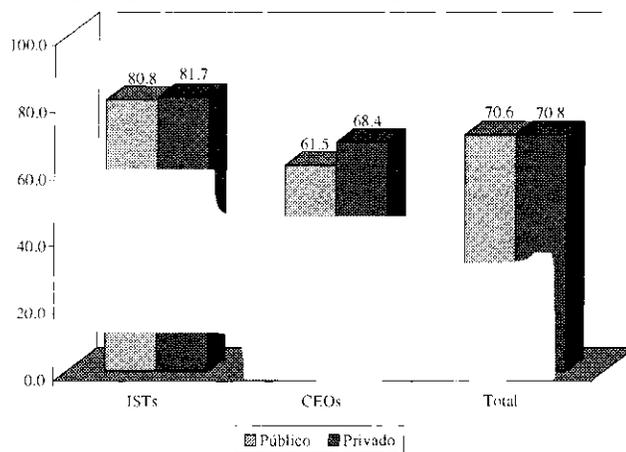
el 91% de los alumnos provienen de los estratos más pobres, cifra que llega al 71.7% en caso de los CEOs privados.

C. Bagaje educativo y participación en el mercado laboral de los estudiantes de cursos cortos en CEOs e ISTs

Los resultados de la encuesta indican que aproximadamente 3 de cada 4 alumnos de estas entidades han concluido la secundaria (ver Gráfico 28).

El porcentaje de alumnos que terminó la secundaria en los CEOs es 65%, cifra que es ligeramente más alta en los CEOs privados que en los públicos. Esto es esperable debido a que en este tipo de entidades no se requiere haber terminado la secundaria para poder inscribirse. En los ISTs existe el requisito de haber culminado la secundaria sólo en el caso de las carreras técnicas más no en el caso de los cursos cortos, siendo 80% el porcentaje de alumnos que ha terminado la secundaria. En general los alumnos de cursos cortos de entrenamiento ocupacional impartidos en ISTs y en entidades privadas tienen más años de educación básica, aunque la diferencia es pequeña.

Gráfico 28
Porcentaje de alumnos de CEOs e ISTs egresados de secundaria,
según gestión educativa y tipo de institución

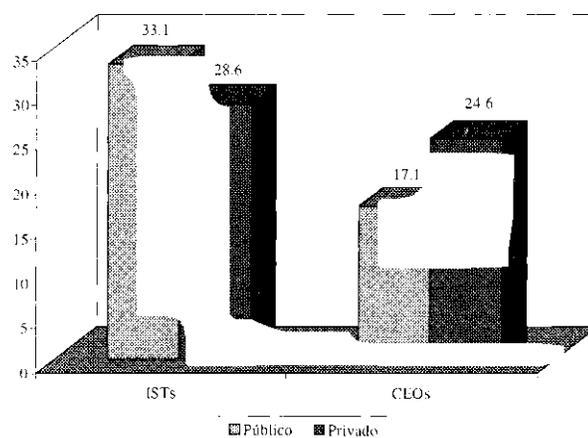


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta GRADE-MTPS, 1998.

De otro lado, aproximadamente un 30% de los alumnos de ISTs y un 20% de CEOs, estuvieron matriculados previamente en otra institución de capacitación o educación superior en carreras profesionales, como se ve en el Gráfico 29. Esto revelaría que para muchos jóvenes, sobre todo

para los de escasos recursos, una sola capacitación resulta insuficiente para poder insertarse en el mercado laboral, probablemente porque el acceso a entidades de mejor calidad les está restringido por cuestiones económicas. De otro lado, en entrevistas realizadas directamente con representantes de algunas de estas entidades se encontró evidencia de que muchos egresados de universidades asisten también a cursos de entrenamiento ocupacional para actualizar sus conocimientos y aumentar su empleabilidad.

Gráfico 29
Alumnos con previa matrícula en otra entidad de capacitación o de educación superior, según gestión y tipo de educación
 (en porcentajes)

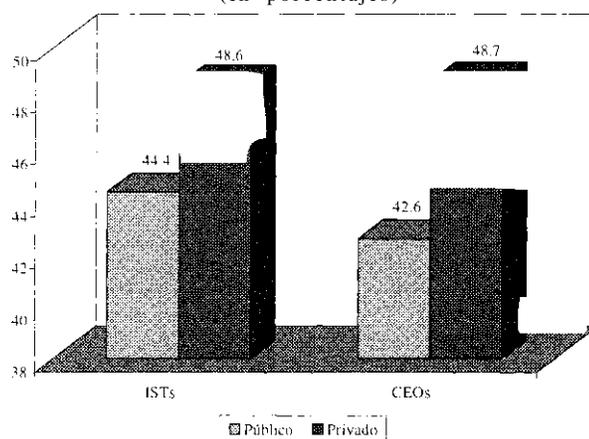


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta GRADE-MTPS, 1998.

Finalmente, el porcentaje de alumnos que trabaja además de capacitarse llega a 47%, lo cual sugiere que parte importante de la capacitación responde a la demanda de aquéllos que ya están empleados, y que precisamente requieren capacitarse para mejorar sus condiciones de trabajo o simplemente para actualizarse y así mantenerse en el mercado.

Un resultado interesante es que en las entidades privadas y en las orientadas a los no pobres existen relativamente más alumnos que trabajan además de capacitarse. Es probable que en estas entidades los jóvenes tengan una mayor tasa de inserción en el mercado laboral. También es posible que el mayor costo de las entidades privadas haga que trabajar sea necesario justamente para solventar los gastos de capacitación.

Gráfico 30
Alumnos que trabajan además de capacitarse,
según gestión y tipo de institución
 (en porcentajes)



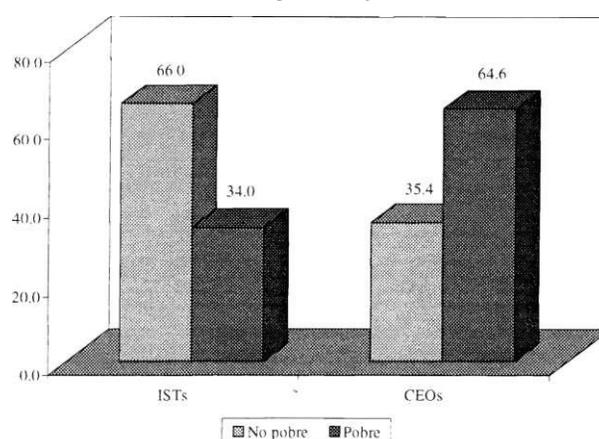
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta GRADE-MTPS, 1998.

2.5.2. Características de las entidades de capacitación

En esta sección se analizan las características de los CEOs e ISTs que ofrecían cursos cortos de entrenamiento ocupacional, teniendo en cuenta si son públicos o privados y el nivel socioeconómico predominante de los alumnos que se matriculan. Se asume que una institución está orientada a un alumnado mayoritariamente pobre cuando más del 80% del mismo pertenece a los estratos medio bajo o bajo. Utilizando este crite-

rio, se encuentra que los ISTs están orientados hacia los estratos más altos de ingresos ya que sólo un 34% de los ISTs está mayoritariamente orientado a los estratos medio/bajo o bajo. En cambio, un 64% los CEOs se orienta principalmente a estos estratos pobres (Ver Gráfico 31).

Gráfico 31
Distribución de la oferta según el nivel
socioeconómico predominante del alumnado
 (en porcentajes)



Notas: Se definió como "pobres" a aquéllos cuyo 80% o más del alumnado pertenecían a los estratos medio-bajo y bajo; y como no pobre a aquéllos con menos del 80% del alumnado perteneciendo a tales estratos.
 Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta GRADE-MTPS, 1998.

A. El tamaño de las instituciones

Una característica importante es el tamaño promedio de los establecimientos. Los resultados muestran un mayor número de alumnos en instituciones orientadas a jóvenes en situación de pobreza: mientras en promedio se tenían 149 alumnos matriculados en cursos cortos, esta cantidad llega a 163 en el caso de las instituciones orientadas a los pobres y sólo a 136

en el caso de las orientadas a los no pobres. Se encuentra además que estas instituciones son más grandes en Lima que en el resto de ciudades y las públicas más grandes que las privadas (328 vs 204), a excepción de los ISTs públicos orientados hacia la población no pobre (154 vs 218). Así, el número promedio de alumnos matriculados en entidades públicas, a nivel de las zonas urbanas, es de 234, mientras que en las entidades privadas esta cifra llega sólo a 131 alumnos (ver Cuadro 23).

Cuadro 23
Número promedio de alumnos, según tipo de institución, gestión y nivel socioeconómico predominante del alumnado

Título de propiedad	ISTs			CEOs			Total		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
Perú urbano									
No pobres	104	148	142	287	113	129	181	131	136
Pobres	140	105	111	273	137	174	258	131	163
Total	115	138	135	276	126	157	234	131	149
Lima Metropolitana									
No pobres	154	218	211	340	171	191	243	197	202
Pobres	217	134	142	382	236	279	369	212	252
Total	169	198	195	373	208	246	328	204	226
Resto urbano									
No pobres	65	75	74	224	72	83	124	73	79
Pobres	106	74	81	177	62	92	166	64	90
Total	79	75	76	184	66	88	153	69	84

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta GRADE-MTPS, 1998.

B. Características del local

Además de ser un indicador de estabilidad institucional de la entidad de capacitación, la propiedad del local constituye también un colateral para realizar inversiones de maquinarias e infraestructura. Esto es particular-

mente importante en el caso de instituciones privadas. Los resultados de la encuesta indican que sólo un 50% de los ISTs y 43% en los CEOs privados cuenta con local propio. En cambio, la mayoría de las entidades de capacitación públicas (84%) tiene local propio. En el caso de las instituciones privadas, la propiedad del local alcanza 45% en el caso de ISTs y sólo 37% en el caso de los CEOs. En este último caso, la incidencia de propiedad de local es mucho más baja entre aquéllos que se dirigen a los estratos más pobres.

Cuadro 24
Tipo de propiedad de las instituciones, según gestión educativa y nivel socioeconómico predominante del alumnado
(en porcentajes)

Título de propiedad	ISTs			CEOs		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
No pobre						
Propio	80.0	44.8	49.2	68.2	28.6	32.4
Alquilado	6.7	51.0	45.5	4.5	68.0	61.8
Otro 1/	13.3	4.3	5.4	27.3	3.4	5.8
Pobre						
Propio	92.3	46.3	53.8	65.0	43.4	49.3
Alquilado	7.7	52.2	45.0	3.0	47.2	35.1
Otro 1/	0.0	1.5	1.3	32.0	9.4	15.6
Total						
Propio	83.7	45.1	50.3	65.6	37.0	42.9
Alquilado	7.0	51.3	45.3	3.3	56.2	45.3
Otro 1/	9.3	3.6	4.4	31.1	6.8	11.9

1/ Esta categoría incluye las modalidades "prestado", "otro" y "no especifica".
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta GRADE-MTPS, 1998.

En general, las entidades de capacitación tienen acceso a servicios públicos básicos. Así, como se aprecia en el Cuadro 25, la mayoría de las entidades cuenta con servicios en forma regular (por ejemplo, 98% tiene luz permanente). Los CEOs orientados a los pobres tienen un menor

acceso a servicios permanentes que los orientados a los no pobres. Asimismo, entre las entidades privadas los servicios permanentes son más frecuentes que entre las públicas.

Cuadro 25
Acceso "permanente" a los servicios de agua y luz, según gestión educativa y orientación socioeconómica de la entidad
(en porcentajes)

Título de propiedad	ISTs			CEOs		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
No pobre						
Agua	80.0	95.2	93.3	95.5	96.1	96.0
Luz	90.0	99.0	97.9	100.0	98.0	98.2
Pobre						
Agua	84.6	100.0	97.5	87.0	92.5	91.0
Luz	100.0	100.0	100.0	92.0	98.9	97.0
Total						
Agua	81.4	96.4	94.4	88.5	94.0	92.9
Luz	93.0	99.3	98.4	93.4	98.5	97.5

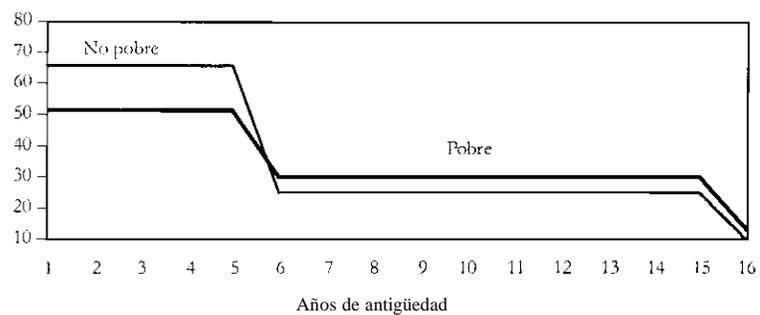
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta GRADE-MTPS, 1998.

C. Antigüedad de la maquinaria

Otro indicador que permite aproximarse al concepto de calidad de la entidad educativa es la antigüedad de la maquinaria. Si la maquinaria utilizada por los alumnos es antigua, no hay renovación de la tecnología utilizada y probablemente los cursos se encuentren desfasados respecto a las necesidades de las empresas. Lo que se encuentra en las encuestas aplicadas a estas instituciones, es que la maquinaria utilizada por entidades orientadas a los sectores pobres es más antigua que la de las entidades orientadas a los sectores no pobres (ver Gráfico 32), y las diferencias son aún más marcadas cuando el análisis se hace diferenciando por gestión educativa. De otro lado, el 68% de la maquinaria y equipo en las

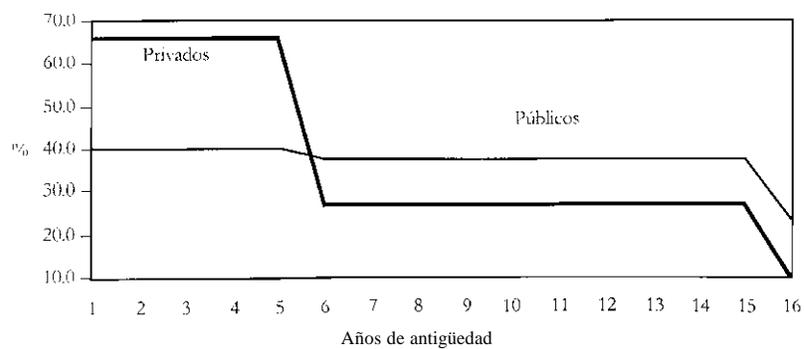
entidades privadas tiene menos de cinco años, cifra que en el sector público llega a sólo 40%, como se ve en el Gráfico 33. Más aún, en promedio, un 20% de la maquinaria en entidades públicas tiene más de 15 años de antigüedad.

Gráfico 32
Antigüedad de la maquinaria y/o equipo de las entidades de capacitación, según orientación socioeconómica



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta GRADE-MTPS, 1998.

Gráfico 33
Antigüedad de la maquinaria y/o equipo de las entidades de capacitación, según tipo de gestión



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta GRADE-MTPS, 1998.

La antigüedad de la infraestructura y la maquinaria de las instituciones de capacitación es más grave si es que son obsoletas respecto de la tecnología que utilizan las empresas. En la encuesta se indagó qué proporción de la maquinaria, en opinión de los directivos, debería renovarse para tener maquinaria similar utilizadas a las empresas donde potencialmente podrían laborar sus egresados. Los resultados indican que existen diferencias importantes de acuerdo al tipo de población hacia las cuales las instituciones se orientan. Así, entre los CEOs orientados a la población pobre este porcentaje asciende en promedio a 47% en tanto que entre los orientados no pobres al 31%. Esta diferencia es menos notoria en el caso de los ISTs, donde el porcentaje de maquinaria que debería renovarse a juicio de los directivos ascendía a 35% en el caso de instituciones orientadas a población pobre y a 30% en el caso de no pobres.

Asimismo, las diferencias entre entidades públicas y privadas son notorias. En el caso de los ISTs, las entidades públicas consideran que en promedio 52% de su maquinaria debería ser renovada para poder impartir sus cursos de manera adecuada mientras que esta cifra es de sólo 28% en el caso privado. Para el caso de los CEOs, los porcentajes son 59% y 38%, respectivamente.

Cuadro 26
Porcentaje de la maquinaria que debería renovarse, según la orientación socioeconómica de la institución, tipo y gestión educativa

Orientación Socioeconómica	ISTs			CEOs			Total		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
No pobres	51.0	27.0	30.3	51.4	29.3	31.3	51.2	28.1	30.8
Pobres	53.0	31.8	35.3	59.8	42.2	47.2	59.1	40.1	45.3
Total	51.6	28.3	31.6	58.6	37.1	41.9	41.9	56.9	38.5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta GRADE-MTPS, 1998.

D. Especialidades

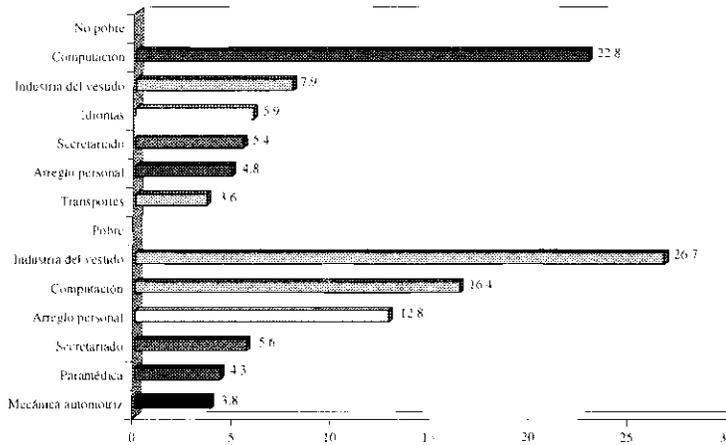
Una crítica usual a los programas y cursos de capacitación es su desfase con las necesidades del aparato productivo en términos de calidad y de ocupaciones requeridas. Con la finalidad de responder estas cuestiones, se preguntó en la encuesta sobre el tipo de carreras u oficios ofrecidos en las diferentes entidades. Cabe señalar que en los ISTs se imparten carreras y oficios, en tanto que en los CEOs se imparten solamente oficios.

Existe una importante concentración de la curricula en ciertos cursos u oficios que son los más demandados por los jóvenes actualmente. Así, por ejemplo, el curso más solicitado es el de computación y sistemas. Si bien en la economía actual, es indispensable que los jóvenes adquieran conocimientos de informática, esta gran demanda se debe también a que son cursos que se pueden impartir a relativamente bajo costo y son publicitados agresivamente por las entidades capacitadoras. Sin embargo, esto genera un exceso de oferta de jóvenes con calificaciones básicas en cómputo y sistemas, lo que lleva a salarios muy bajos en esta ocupación. Así, todavía existe una desarticulación entre los oficios demandados en el mercado de trabajo y los que efectivamente se ofrecen a los demandantes de capacitación. Las entidades de capacitación tienden a ampliar su oferta de cursos relacionados al sector de servicios, a pesar de que existe una demanda insatisfecha por trabajadores capacitados en oficios manufactureros, en áreas como textiles y confecciones. Es posible, que ofertar cursos de servicios sea más rentable para las entidades de capacitación debido a las menores necesidades de infraestructura y equipos.

De otro lado, los cursos de capacitación para el trabajo que se ubican en segundo lugar de preferencia de los jóvenes son los de industria del vestido y arreglo personal y belleza. Es importante destacar que estos cursos son los más demandados, aunque en diferente magnitud, tanto entre jóvenes

de los estratos pobres como los de los estratos no pobres. Recién se empieza a observar una diferenciación de acuerdo al status de pobreza en los cursos que se ubican después del tercer lugar de preferencias. Así, entre los pobres los cursos importantes son: las actividades paramédicas, enfermería, administración y mecánica automotriz. En cambio, entre los no pobres, las actividades relevantes son secretariado, idiomas y actividades paramédicas (ver Gráfico 34).

Gráfico 34
Oferta de las principales especialidades ofrecidas por las entidades de capacitación, según su orientación socioeconómica
 (en porcentajes)



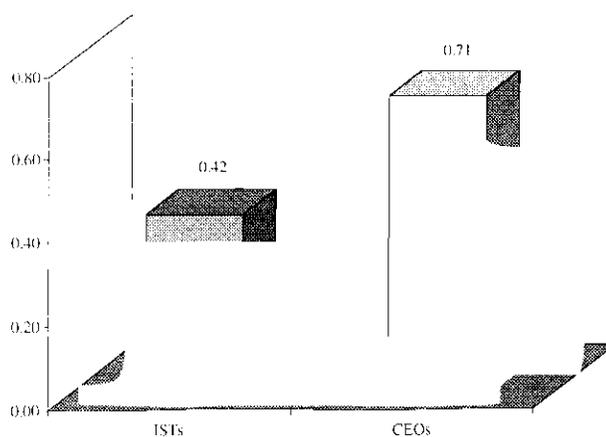
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta GRADE-MTPS, 1998.

Esta constatación ha llevado a pensar que existe una suerte de selección de cursos de acuerdo al status de pobreza de los alumnos. Con la finalidad de analizar con más detalle este punto, se ha estimado un índice de diferencias en los cursos o carreras, el cual viene dado por la siguiente expresión:

$$I_c = \sum [C_P - C_{NP}] / 2$$

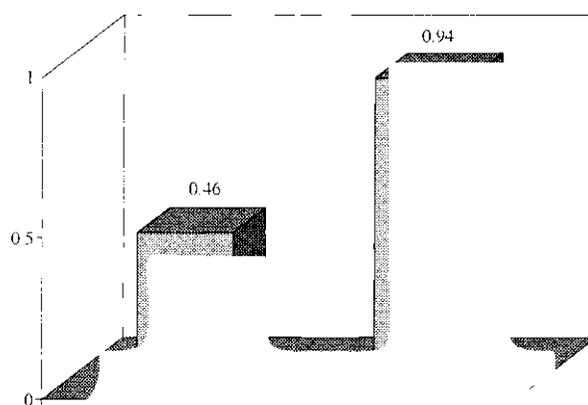
donde C_p es la estructura de cursos que proveen las entidades orientadas a los pobres y C_{NP} las que proveen en las entidades orientadas a los no pobres. Un índice cercano a cero indica que, la combinación de especialidades que se ofrece en ambos grupos de instituciones es similar en tanto que un índice cercano a uno indicaría que existen diferencias muy importantes. En los Gráfico 35 y 36, se muestran los resultados de estos cálculos, tanto para ISTs como para CEOs, distinguiendo entre públicos y privados. Lo que se observa es que el índice es menor en los ISTs que en los CEOs. Es decir, al interior de los CEOs la diferencia de estructura de especialidades entre los dirigidos a la población pobre y los dirigidos a la no pobre es mayor que al interior de los ISTs. Estas diferencias son más marcadas en el caso de los CEOs cuando la distinción se hace por tipo de gestión (pública o privada), mientras que permanecen similares en el caso de los ISTs. Esto indica que las especialidades que se ofrecen en CEOs privados son muy distintos a los que se ofrece en CEOs públicos.

Gráfico 35
índice de diferencias en cursos,
según la selección de pobres y no pobres



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta GRADE-MTPS, 1998.

Gráfico 36
índice de diferencias en cursos,
según gestión pública o privada



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta GRADE-MTPS, 1998.

Una crítica usual a las entidades de capacitación en particular, que se extiende a la educación post-secundaria en general, es que existe un desfase entre la capacitación y educación impartida y los requerimientos de calificaciones. En realidad, muchas entidades operan sólo en función a las preferencias de los jóvenes y carecen de contacto con el sector empresarial para diseñar la curricula y los contenidos de sus cursos de manera que se adecúe a las necesidades de las empresas. Sin embargo, muchas empresas sí realizan esfuerzos por asegurar alguna experiencia laboral de sus alumnos y por establecer vínculos con empresas que les permitan conocer mejor las calificaciones que los mismo requieren de sus trabajadores. Un indicador de estos esfuerzos son los convenios con empresas para los alumnos realicen prácticas. Se encontró que sólo un 30% de los CEOs realizaba este esfuerzo, mientras que en los ISTs esta cifra ascendía a 50% (ver Cuadro 27). Otro indicador de la vinculación de estas instituciones con la demanda es la frecuencia con la que se realizan

convenios con empresas para capacitar a sus trabajadores. En este caso, se encontró que un 43% de los ISTs y un 30% de los CEOs establecen este tipo de convenios. La frecuencia de este tipo de vinculaciones es mayor entre las instituciones privadas que entre las públicas.

Cuadro 27
Entidades que han firmado convenios de capacitación
con empresas para sus trabajadores en servicio y convenios
para la realización de prácticas laborales para sus egresados
 (porcentajes)

	ISTs			CEOs			Total		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
Prácticas									
Sí	62.8	47.1	49.2	22.1	34.5	31.9	32.7	39.2	38.0
No	37.2	52.9	50.8	77.9	65.5	68.1	67.3	60.8	62.0
Convenios									
Sí	34.9	44.2	42.9	25.4	30.2	29.2	27.9	35.4	34.0
No	65.1	55.8	57.1	74.6	69.8	70.8	72.1	64.6	66.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta GRADE-MTPS, 1998.

2.6. La oferta de capacitación técnica en el Perú: A modo de balance

Durante los noventa, una serie de factores movilizaron el panorama de la capacitación técnica: por un lado, desde el Estado hubieron importantes cambios a la legislación laboral que promovieron mecanismos de contratación de jóvenes bajo mecanismos de aprendizaje ocupacional; por otro lado, el mercado de la capacitación técnica se expandió, en particular debido al crecimiento de la participación privada en este sector que, en el caso de CEOs e ISTs, duplicó a la pública entre 1986 y 1996.

Estos cambios, sin embargo, no han tenido los impactos esperados. Mientras los nuevos mecanismos de contratación de jóvenes no tienen aún demandas significativas, alcanzando sólo al 5% del total de jóvenes asalariados en empresas formales, el crecimiento de la oferta capacitación técnica se ha mantenido desvinculado de las necesidades del sector productivo y se ha caracterizado por la amplia heterogeneidad de su calidad.

Se pudo comprobar además que la oferta de capacitación técnica no se distribuye uniformemente en el país. Utilizando como indicador el número de CEOs e ISTs por cada mil jóvenes para medir la oferta relativa, se observó que esta oferta era menor en los departamentos más pobres. Sin embargo, se halló también una relación positiva entre la oferta relativa de capacitación pública y el índice de pobreza, lo que implicaría que el Estado tiende a complementar la oferta de capacitación donde la participación privada es menor. Aún así, esta complementariedad no revertía que la oferta relativa sea menor en los departamentos más pobres.

Con el fin de indagar con mayor profundidad las diferencias al interior de esta oferta de capacitación técnica se aplicó una encuesta a 1,517 ISTs y CEOs en 14 ciudades del Perú. Según la percepción de los directivos de las instituciones, la mayor parte de los estudiantes de los cursos cortos que ofrecen este tipo de instituciones provienen de estrato medio-bajo y bajo. En el caso de las entidades públicas, el 84% del alumnado proviene del estrato bajo y medio bajo, mientras que en las privadas, esta cifra es de 65%. Debe notarse que esta cifra se calcula en base a la apreciación de los directivos de la institución respecto de las características de su alumnado.

Asimismo, se encontró que las instituciones orientadas a los estratos pobres tienen un mayor porcentaje de maquinaria antigua y lo mismo sucede con entidades públicas. Ello refleja un desfase entre la tecnología utilizada

por las entidades de capacitación y la utilizada por las empresas que potencialmente demandan los servicios de los egresados de las mismas. En este sentido, se encontró que en los CEOs públicos y en los ISTs públicos, en promedio un 59% y un 52% de la maquinaria debería renovarse para ser similar a las utilizadas en las empresas del sector productivo correspondiente. En cambio en las instituciones privadas, estas cifras llegaban a 37% y 28%, respectivamente. Más aún, en el caso de los CEOs privados, el problema era más grave entre aquellas instituciones orientadas al estrato más pobre. Asimismo, se encontró que en las instituciones privadas, un mayor porcentaje de instituciones realizaba convenios con empresas para capacitar a sus trabajadores o establecían vínculos para lograr que sus alumnos realizaran prácticas en empresas.

La evidencia presentada indica que si bien los jóvenes provenientes de hogares de escasos recursos tienen acceso a la capacitación, lo hacen con menos frecuencia que los jóvenes de familias de mayores recursos, tienden a acceder a instituciones de menor calidad, y asisten en mayor proporción a instituciones públicas. Las entidades públicas, de otro lado tienen mayores dificultades y restricciones para proveer un servicio educativo de buena calidad. Asimismo, al interior de las instituciones privadas, también existe heterogeneidad y las que atienden a la población pobre tienen infraestructura de menor calidad.

La escasa modernización del mercado de capacitación técnica y los problemas de desvinculación del sector productivo, dificultan el desarrollo en los jóvenes de las competencias necesarias para mejorar su inserción laboral. En este sentido, el Estado, a través del Programa de Capacitación Laboral Juvenil Projoven, ha intentado crear un puente entre la esfera productiva y la de la capacitación ocupacional, como se explica en el capítulo que sigue.

Capítulo 3. El Programa de Capacitación Laboral Juvenil (Projovent)⁵⁵

El Programa de Capacitación Laboral Juvenil (Projovent) se creó a mediados de 1996 por iniciativa del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, con dos objetivos fundamentales: mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes, especialmente de escasos recursos, y, dinamizar el sistema de capacitación en el país, mejorando la pertinencia y calidad técnica del diseño e implementación de cursos de capacitación ocupacional (MTPS, 1996b).

La meta inicial del programa era atender a 160 mil jóvenes en un período de cinco años, empezando con una experiencia piloto en Lima y Callao en la que se capacitaría a 1,500 jóvenes de escasos recursos (MTPS, 1996). Luego de esta experiencia, el programa se masificaría, ampliando su cobertura a las 13 ciudades principales del país donde el MTPS tiene sede institucional.

Sin embargo, al no concretarse el financiamiento que aseguraría el cumplimiento de la propuesta inicial hasta 1998, las metas del programa tuvieron que ser limitadas en función a los menores recursos. Durante ese período (1996-1998), el programa realizó cuatro convocatorias beneficiando a más de 8 mil jóvenes, tanto en Lima, como en dos ciudades del

55 Se agradece al equipo de Projovent, que proporcionó la información presentada en este capítulo.

56 MTPS (1996). Informe Estadístico Mensual, Diciembre.

57 La fase piloto se inició en el segundo semestre de 1996 con el objeto de evaluar la pertinencia del diseño y del funcionamiento del programa, la estructura técnico-organizativa de la unidad coordinadora, los mecanismos de focalización y difusión dirigidos a la población objetivo, los aspectos económicos y financieros, y la adecuación de los instrumentos diseñados para la evaluación de los aspectos técnico-pedagógicos.

interior (Trujillo y Arequipa), con una inversión aproximada de 4.4 millones de dólares⁵⁸.

3.1 Descripción del Programa

3.1.1 Objetivos

Projovent tiene múltiples propósitos. Por un lado, se busca facilitar el acceso de jóvenes de escasos recursos al mercado de trabajo, proporcionándoles capacitación y experiencia laboral en ocupaciones de calificación inicial demandadas por el sector productivo. Asimismo, y de modo indirecto se propone mejorar la inserción de los jóvenes a redes sociales más amplias que aumenten sus posibilidades de empleo. Por otro lado, el programa pretende elevar el nivel de competencia y eficiencia del mercado de capacitación, logrando una mayor interacción entre las instituciones de capacitación y las necesidades del sector productivo demandante de fuerza laboral.

En términos de indicadores verificables, la intención del programa era que luego del proceso de capacitación los jóvenes beneficiarios exhibieran tasas de ocupación y niveles de ingreso superiores a los de un grupo de control comparable no beneficiado por el programa, dentro de márgenes estadísticamente significativos. Asimismo, el tiempo de búsqueda de empleo debería ser menor y las mujeres beneficiarias del programa deberían incrementar su participación en ocupaciones tradicionalmente

58 Para el periodo 1999-2001, Projovent consiguió el financiamiento del gobierno de Alemania por un monto de 12 millones de marcos, lo que permitirá capacitar a 20 mil jóvenes a escala nacional. A esta cifra habría que unirle el presupuesto regular del MTPS y los fondos que recientemente ha ganado Projovent un concurso privado de proyectos que permitirá ampliar aun más su cobertura.

masculinas⁵⁹. Para lograr este objetivo, se han realizado una serie de actividades, como una estrategia focalizada de comunicaciones a entidades de capacitación (ECAPs) públicas y privadas, a los beneficiarios potenciales, y a las empresas en donde los beneficiarios podrían realizar sus prácticas. Asimismo, se ha mantenido un Registro de Entidades de Capacitación (RECAP), en el que se evalúa a las ECAPs interesadas en participar en el programa en aspectos que garantizaran un mínimo de calidad en las instituciones participantes. Es importante notar que este es uno de los primeros programas públicos en el país que desde el diseño ha contado con una línea de base cuidadosamente establecida e hizo el seguimiento tanto de beneficiarios como de un grupo de control.

3.1.2. Población objetivo

La población objetivo de este programa está conformada por jóvenes entre 16 y 25 años de edad con las siguientes características:

- * *Nivel educativo.* Se incluye dentro de la población objetivo a jóvenes con bajos niveles de escolaridad -secundaria completa como máximo- o con un nivel de capacitación técnica u ocupacional equivalente a un máximo de 300 horas.
- * *Situación de pobreza.* Los beneficiarios deben pertenecer a hogares pobres o en pobreza extrema. Para determinar esta condición se utilizan dos criterios. Los criterios primarios identifican como pobres a los jóvenes cuyas viviendas fuesen de algún material no noble, como esteras, o que no cuenten con agua y baño al interior de la vivienda o que su

59 Matriz de Planificación de Projoven, 1998.

familia participe en algún programa social. Los criterios secundarios son los que identifican como jóvenes pobres a aquéllos que viven en hacinamiento⁶⁰ y provienen de colegios públicos o parroquiales gratuitos.

- * Situación laboral. Son potenciales beneficiarios los jóvenes que se encuentran desempleados, subempleados o en inactividad forzosa.

Con estos criterios, Projovent ha implementado un sistema bastante elaborado de focalización⁶¹. Se instalaron oficinas de registro de jóvenes en zonas urbanas periféricas con mayor concentración de jóvenes con las características establecidas por el programa. En estos centros se acredita a los beneficiarios del programa luego de aplicar un cuestionario en el que se obtiene información de diversas características socioeconómicas. Este proceso permite reducir el número de personas que no cuenten con los requisitos de acreditación.

3.1.3. Las entidades de capacitación

Projovent intenta garantizar la calidad técnica de los cursos de capacitación laboral y pertinencia, a través de la utilización de mecanismos guiados por la demanda (*demand-driven*), lo que aseguraría el adecuado encuentro entre las necesidades del sector productivo y la oferta de capacitación. En este sentido, el programa opera convocando a ECAPs para que organicen e implementen cursos diseñados en función de los requere-

60 Hacinamiento está definido como la existencia de tres o más personas por habitación.

61 "Focalizar" implica seleccionar a un grupo específico, con características en común. Gracias a la focalización, la aplicación de algunas políticas tiene mayores efectos que si se aplicara sobre la población en general, por lo tanto permite optimizar los recursos y provoca un impacto per cápita elevado.

rimientos del sector empresarial y tomando en cuenta las características del grupo de jóvenes beneficiarios.

Cualquier entidad de capacitación puede formar parte del programa tras pasar por un proceso de precalificación en donde se evalúa su experiencia de capacitación previa, su capacidad de gestión y los recursos humanos con los que cuenta. Una vez que las entidades han sido seleccionadas, pasan a formar parte del RECAP. Sólo las entidades debidamente registradas en el RECAP son autorizadas para presentar propuestas de cursos en las licitaciones que el programa convoca⁶².

3.1.4. Los cursos

Los cursos tienen como objetivo lograr que los jóvenes beneficiarios del programa adquieran habilidades y competencias para desempeñarse en ocupaciones específicas que requieran semi-calificación o calificación inicial. El desarrollo de los cursos implica dos fases: la primera, denominada "Formación Técnica", se desarrolla en las entidades de capacitación y la segunda, de "Práctica Laboral", se realiza en las empresas con las cuales las entidades de capacitación han conseguido un compromiso previo⁶³.

La fase de Formación Técnica tiene una duración promedio de tres meses (300 horas como máximo), e involucra el desarrollo de habilidades téc-

62 Una vez que las ofertas propuestas por las entidades pasan el proceso de evaluación, entran a concursar mediante la aplicación de un algoritmo matemático, siendo seleccionadas aquellas ofertas cuyo ratio precio-calidad técnica resulten los más adecuados para el programa.

63 El diseño del currículum de cada curso deberá tomar en cuenta el tipo de habilidades solicitado por las empresas en las que se realicen estas prácticas. Esto permitirá una participación directa del sector productivo y asegurará que la capacitación que se imparta en el Programa sea efectiva y relevante para la obtención de empleo.

nicas específicas, así como la promoción de actitudes y valores indispensables para el trabajo⁶⁴. Durante esta fase, la capacitación es gratuita y el programa otorga a los beneficiarios una subvención mensual para gastos de movilidad y refrigerio, y un seguro médico. En el caso de las mujeres con hijos menores de cinco años, se les otorga un subsidio adicional por cada niño, a fin de promover su participación en el programa.

Luego de la fase lectiva se realizan prácticas laborales en empresas, para lo cual el programa exige a las entidades de capacitación que adjunten "Cartas de Intención" suscritas con empresas, al momento de presentación de las ofertas de cursos. En estas cartas, las empresas expresan su interés en acoger egresados de los cursos en sus instalaciones mediante la suscripción de convenios de formación laboral juvenil. Así, las cartas buscan garantizar que los cursos ofrecidos efectivamente cuenten con demanda en el mercado, así como servir de registro de la esperada coordinación previa efectuada entre ECAPs y empresas respecto a los diseños de los cursos⁶⁵. Las empresas pagan la subvención a los alumnos durante la fase práctica y coordinan con las entidades de capacitación el contenido de los cursos que se van a dictar para ajustar su pertinencia. Estas prácticas tienen una duración mínima de tres meses e implican la suscripción de un Convenio de Formación Laboral Juvenil⁶⁶.

64 Cabe recordar que el enfoque de las competencias laborales sostiene que es necesario desarrollar no sólo la parte cognitiva y física, sino también el campo de la personalidad, de tal forma que el individuo adopte una actitud positiva frente al trabajo y a la capacitación.

65 En la primera convocatoria se presentaron 154 propuestas de cursos a cargo de 30 Entidades de Capacitación (ECAP). De estas propuestas, 89 aprobaron la revisión de los aspectos formales y pasaron a la etapa de evaluación técnico-pedagógica. Estas propuestas fueron ordenadas en función al puntaje técnico obtenido en su evaluación y precio, decidiéndose finalmente la adjudicación a 75 cursos con los cuales se alcanzó a 1,515 beneficiarios.

66 Como se mencionó antes, un CFLJ le permite a la empresa contratar a jóvenes por un periodo de 36 meses como máximo, con una subvención económica mínima equivalen-

3.2. Resultados del programa

Hasta Diciembre de 1998, Projovent ha realizado siete convocatorias, a través de las cuales ha logrado beneficiar a más de 19 mil jóvenes, tal como se puede apreciar en el Cuadro 28.

Cuadro 28
Projovent: Resultados generales de las
siete convocatorias del programa

	Beneficiarios	Entidades de Capacitación	Cursos	Costo directo por beneficiario
Primera	1505	14	75	499.84
Segunda	1857	19	96	613.18
Tercera	2243	23	122	590.86
Cuarta	2671	39	140	510.41
Quinta	3075	43	171	508.15
Sexta	3651	43	203	437.86
Séptima	4222	59	222	n.d.
Acumulado	19224	240	280	526.72

Fuente: Elaboración sobre la base de estadísticas internas de Projovent.

Las dos primeras convocatorias se realizaron sólo en Lima Metropolitana, extendiéndose luego el programa a la ciudad de Arequipa desde la tercera convocatoria, a Trujillo a partir de la cuarta, a Chiclayo desde la quinta convocatoria, y finalmente a Cusco y Piura en la sexta.

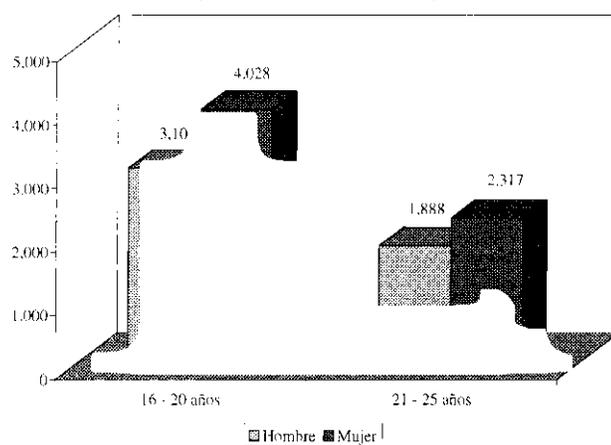
Los costos de este programa son moderados. Capacitar a cada beneficiario implica un costo directo alrededor de los 530 dólares por una capacitación que dura aproximadamente 6 meses.

te a un salario mínimo vital y la obliga a proveerles un seguro médico contra enfermedades y accidentes.

3.2.1. Los beneficiarios

Los beneficiarios de Projovent provienen de las zonas más deprimidas de las ciudades donde se ha aplicado el programa. La mayor parte de estos jóvenes tiene entre 19 y 20 años de edad. Existe una proporción similar de hombres y mujeres en este programa, y alrededor de una de cada cinco mujeres tenían hijos menores de cinco años.

Gráfico 37
Composición de los jóvenes acreditados, por sexo y edad
 (en valores absolutos)



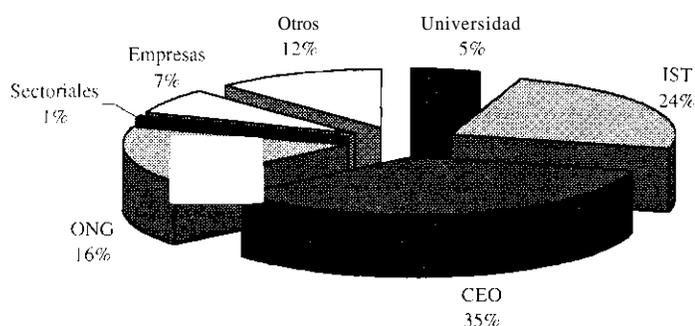
Fuente: Elaborado sobre la base de estadísticas internas de Projovent. Actualizado a la quinta convocatoria del programa.

3.2.2. La oferta de capacitación de Projovent

Uno de los objetivos específicos de Projovent es movilizar a la oferta de capacitación orientándola hacia un modelo más vinculado a las necesidades del mercado. Sin embargo, en este sentido el aporte del programa ha sido discreto dado el relativamente bajo número de entidades participantes. En vista que Projovent exige estándares mínimos de calidad a las

ECAPs y muchas entidades pequeñas no cumplen con tal requisito, algunas han optado por conformar consorcios para presentarse a las licitaciones. Esta modalidad ha sido utilizada principalmente por CEOs e ISTs, que representan la mayor proporción de instituciones que han adjudicado cursos en el programa. También ha sido importante la participación de los Servicios Sectoriales (SSs) y de las ONGs.

Gráfico 38
Entidades de Capacitación que ofrecen
los cursos en el programa



Fuente: Elaborado sobre la base de estadísticas internas de Projovent.
 Actualizado a la quinta convocatoria del programa.

Asimismo, el número de cursos adjudicados por Projovent a lo largo de las convocatorias efectuadas excede los 900. En el Cuadro 29, se muestra que la concentración ocurre en dos ramas principales: textiles y confecciones, y mecánica y motores. Esta última empezó a crecer en importancia a partir de la tercera convocatoria. Debe notarse, además, que uno de los factores limitantes para la presentación de cursos a la licitación es lograr concretar compromisos de prácticas con empresas. Así, la concentración de los cursos en estas dos áreas implica que las entidades de capacitación encuentran más facilidades para conseguir cartas de intención en las empresas de estas ramas.

Cuadro 29
Cursos adjudicados por convocatoria

Cursos	1ra Convocatoria		2da Convocatoria		3ra Convocatoria	
	Número	%	Número	%	Número	%
Textiles y Confecciones	30	40.0	53	54.1	68	36.8
Mecánica y Motores	5	6.7	0	0.0	70	37.8
Producción de alimentos	4	5.3	0	0.0	4	2.2
Computación e Informática	4	5.3	4	4.1	10	5.4
Administración y Comercio	4	5.3	8	8.2	1	0.5
Producción Industrial de Impresos	3	4.0	0	0.0	3	1.6
Carpintería Metálica	3	4.0	0	0.0	10	5.4
Madera y Muebles	3	4.0	9	9.2	4	2.2
Mecánica de Producción	2	2.7	7	7.1	0	0.0
Limpieza	2	2.7	3	3.1	3	1.6
Electricidad y Electrónica	2	2.7	1	1.0	0	0.0
Cosmetología	2	2.7	0	0.0	0	0.0
Telefonía y Telecomunicaciones	1	F3	2	2.0	0	0.0
Educación	1	F3	0	0.0	1	0.5
Calzado	1	1.3	1	1.0	2	1.1
Hotelería y Afines	0	0.0	3	3.1	2	1.1
Otros	8	10.7	7	7.1	7	3.8
Total	75	100.0	98	100.0	185	100.0

Fuente: Projovent

3.3. Impacto del programa

Projovent es uno de los pocos programas públicos que ha construido una línea de base y bases de datos que permitan realizar el seguimiento del programa y evaluar su impacto sobre los beneficiarios. Para esto ha diseñado una metodología de evaluación que compara la situación laboral inicial de los beneficiados, con su situación a los 6 meses y 12 meses de haber concluido el proceso de capacitación. Esta metodología ha tratado de aislar el efecto del programa sobre los cambios en las variables

que miden el cambio en la situación de los beneficiarios, tales como ingresos, situación laboral y búsqueda de empleo, entre otras. Asimismo, se ha utilizado un grupo de control comparable con el grupo de beneficiarios y los individuos incorporados en cada grupo se eligieron aleatoriamente⁶⁷.

Este proceso se realizó en dos etapas. En la primera, se identificaron las zonas de origen de los integrantes del grupo de beneficiario, así como los jóvenes del grupo control, a través de las mismas variables de decisión que sirvieron para acreditar a los jóvenes beneficiarios. Es decir, se identificaron individuos que potencialmente podrían haber sido acreditados para participar en Projoven, pero no se acercaron a los centros de registro del programa. Una vez identificados los potenciales integrantes del grupo de control, se procedió a emparejarlos uno a uno con los integrantes del grupo de beneficiarios, sobre la base de variables personales, laborales y de capital humano. Estas variables fueron: edad, sexo, nivel educativo, estrato socioeconómico y situación laboral previa al inicio del programa. En el Cuadro 30 se pueden observar la equivalencia entre ambos grupos:

La primera evaluación de impacto se realizó seis meses y doce meses después de finalizado la primera convocatoria, entre octubre de 1997 y abril de 1998 (18 meses después del inicio del mismo), sobre la base de una muestra aleatoria estratificada de beneficiarios con sus respectivos controles. Las siguientes dos secciones muestran los resultados en términos de empleo e ingresos hallados en la primera evaluación de impacto de Projoven.

⁶⁷ En rigor, se utilizó el método de "matching comparison", que establece la equivalencia inicial entre ambos grupos.

Cuadro 30
Perfil de los beneficiarios y del grupo de control

	Beneficiarios	Grupo de control
Edad promedio	19.7	20.0
Sexo		
Hombres	43.8%	43.8%
Mujeres	56.2%	56.2%
Nivel educativo		
Primaria	1.6%	1.6%
Secundaria incompleta	12.8%	14.1%
Secundaria completa	45.5%	42.3%
Estrato socioeconómico		
C1	4.5%	4.8%
C2	26.3%	37.2%
D1	45.5%	42.3%
D2	23.7%	15.4%
Situación laboral		
Ocupados	54.5%	61.9%
Desocupados	26.4%	14.0%
Inactivos	19.1%	24.1%

Fuente: Projovent.

3.3.1. Efectos sobre el empleo

El programa ha permitido que la proporción de ocupados en el grupo de beneficiarios crezca ligeramente más que en el grupo de control. En el caso de los beneficiarios de Pro Joven, paralelamente se observa una reducción de la inactividad y del desempleo. En cambio, entre los jóvenes del grupo de control, se observa más inactividad laboral luego del periodo de evaluación aunque también menos desempleo.

Se ha alterado también de modo sustancial la composición de la ocupación. Entre los jóvenes beneficiarios se ha incrementado la proporción de trabajadores asalariados, en mayor medida que el aumento experimentado entre los jóvenes del grupo de control. Esto se debe funda-

mentalmente a que entre los jóvenes de Projovent se reduce tanto el empleo por cuenta propia como el trabajo familiar no remunerado. En cambio, en el grupo de control se incrementa el trabajo familiar no remunerado.

Cuadro 31
Impacto del Programa Projovent sobre el empleo
(en porcentajes)

	Beneficiarios			Grupo de control		
	Después de					
	Antes	6 meses	12 meses	Antes	6 meses	12 meses
Ocupados	54.4	64.4	64.2	52.0	61.8	60.8
Trabajadores asalariados	24.5	54.8	56.4	31.5	40.8	42.7
Trabajadores por cuenta propia	11.2	6.6	6.2	18.6	15.3	15.6
Trabajadores no remunerados	18.7	3.0	1.6	1.9	5.7	2.5
Desocupados	26.4	19.1	19.4	30.1	14.0	14.6
Inactivos	19.1	16.4	16.3	17.7	24.1	24.6

Fuente: Projovent.

3.3.2. Efectos sobre los ingresos

Según el estudio realizado por el equipo de Projovent, la implementación del programa ha implicado una fuerte variación en los ingresos reales de los beneficiarios. Así, los beneficiarios muestran un incremento de 128% en sus ingresos reales, mientras los jóvenes del grupo de control presentan un incremento de sólo 24%. El mayor impacto en términos de ingresos se da en el caso de las mujeres, quienes alcanzan un incremento real de 184%. Así, Projovent no sólo habría contribuido a incrementar la productividad de los beneficiarios, sino que, además, redujo los diferenciales de ingreso por género de las participantes. Antes del programa la diferencia entre hombres y mujeres era de 45% a favor de los primeros; después del programa, las diferencias entre hombres y mujeres se redu-

decrecieron a 3%. Mientras tanto, para el grupo de control, las diferencias de ingresos por sexo solamente se redujeron de 66% a 30%. Con la finalidad de validar estas conclusiones Projovent ha realizado una estimación econométrica de los diferenciales de ingreso corrigiendo sesgos de selección. Se encuentra un efecto positivo y estadísticamente significativo de Projovent sobre el diferencial de ingresos posterior con respecto a las condiciones previas al programa. Estos resultados están evidentemente asociados con el hecho de haber obtenido empleo después de los cursos de capacitación (condición de ocupado). En general, se encuentra que haber participado en Projovent aumenta, en promedio, 60% la diferencia de ingresos entre los beneficiarios y el grupo control.

Cuadro 32
Impacto del Programa Projovent sobre el empleo
(en porcentajes)

	Beneficiarios		Grupo de control	
	Antes	Después de 6 meses	Antes	Después de 6 meses
Ingresos reales (índice antes=100)	100.0	228.0	100.0	124.0
Hombre	100.0	201.2	100.0	113.7
Mujer	100.0	284.1	100.0	144.8
Aporte al ingreso del hogar	14.6	32.0	100.0	n.d.

Fuente: Projovent.

Debe notarse sin embargo, que una parte del incremento en los ingresos de los beneficiarios respecto del grupo de control se debe a que entre estos había una gran proporción de trabajadores familiares no remunerados, que tenían antes del programa un ingreso de cero -o una propina. En este sentido, evaluaciones posteriores del programa deben de mejorar la comparabilidad de los beneficiarios respecto del grupo de control en lo que se refiere al tipo de inserción en el mercado de trabajo.

3.4. Projovent: A modo de balance

Projovent fue creado con los fines de mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes pobres y dinamizar el mercado de capacitación en el país. Aunque es posible afirmar que Projovent ha contribuido efectivamente a mejorar la inserción laboral de sus beneficiarios, sus logros respecto a movilizar al mercado de capacitación han sido más bien discretos, debido al relativamente bajo número de instituciones participantes.

El programa ha tenido un importante impacto sobre el empleo y los ingresos de sus beneficiarios. Así, Projovent ha permitido que entre los beneficiarios haya una mayor proporción de ocupados respecto al grupo de control, así como una reducción de la inactividad y del desempleo. De igual modo, entre los jóvenes beneficiarios se ha incrementado la proporción de trabajadores asalariados, reduciéndose tanto el empleo por cuenta propia como el trabajo familiar no remunerado. De otro lado, respecto a sus ingresos, los beneficiarios muestran un incremento real de 128%, comparado con el 24% experimentado por el grupo de control. Asimismo, la contribución de los jóvenes al ingreso familiar pasó de 15% a 32%, provocando un incremento real del 25% en el ingreso familiar total.

Projovent también ha tenido un particular efecto a favor de las mujeres participantes. Existe una proporción similar de beneficiarios varones y mujeres, y alrededor de una de cada cinco mujeres tenían hijos menores de cinco años. Mas aún, en términos de resultados, el impacto del programa sobre los ingresos se muestra favorable a las mujeres. Así, su incremento real de ingresos alcanzó el 184%, logrando reducir la brecha de ingresos, que favorece aún a los hombres, del 45% registrado antes del programa a 3% después de su participación.

Si bien el impacto de Projovent sobre los beneficiarios parece haber sido muy positivo, cabe preguntarse si es posible mantener esto si es que el programa se masifica. Dado que el programa se mantuvo a una escala pequeña, el grado de involucramiento del staff de supervisión y monitoreo fue muy elevado, y se logró verificar de manera muy detallada el estricto cumplimiento de los estándares y exigencias del programa tanto en la fase lectiva como en la fase práctica. Una expansión es deseable tanto desde el punto de vista del impacto sobre la empleabilidad de los jóvenes, como desde el punto de vista de sus efectos sobre el mercado de capacitación. Sin embargo, es difícil pensar que en ese caso la magnitud de los efectos positivos de Projovent sea tan grande.

Capítulo 4. Conclusiones

Durante los años noventa, la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo se incrementó, en particular en el caso de las mujeres*. El empleo juvenil y femenino aumentó debido a la expansión de la demanda por parte de las empresas, en perjuicio de los trabajadores hombres, en particular los de mayor edad. Esto estuvo relacionado al dinamismo de algunos sectores económicos, principalmente del sector servicios, y en menor medida a la reducción del costo de contratar trabajadores jóvenes en relación a trabajadores con mayor edad. Asimismo, se expandieron las oportunidades de educación básica y de educación superior tanto universitaria como técnica, fenómeno que más bien era una continuación de una expansión iniciada en décadas anteriores. En esta década se observó también un incremento en la oferta y el acceso a capacitación técnica a través de cursos y carreras cortas en instituciones públicas y privadas.

Sin embargo, las oportunidades y el desempeño de los jóvenes en la educación, la capacitación y el mercado de trabajo son heterogéneos. Sólo en las áreas urbanas del país existen 1.3 millones de jóvenes que viven en hogares cuyos ingresos totales no les permite superar la línea de pobreza. Son dos de cada cinco jóvenes de las zonas urbanas, quienes enfrentan problemas de exclusión no sólo en el mercado laboral sino también en el sistema educativo. Así, si bien los indicadores de acceso a la educación y a la capacitación mejoraron, inclusive entre los más pobres, las diferencias de calidad entre las instituciones a las que acceden jóvenes de distintos niveles socioeconómicos son muy grandes.

Este trabajo utiliza información hasta 1997. Desde 1998, una larga recesión redujo los indicadores de empleo considerablemente.

Analizando la situación de los jóvenes de acuerdo a su situación socio-económica, se encuentra que la participación de los jóvenes pobres en el mercado de trabajo es menor que entre los jóvenes que no están en situación de pobreza (42% vs. 58%) y que sus tasas de subempleo son mucho mayores (61% vs 36%). Esto refleja una mayor dificultad de inserción laboral de aquéllos en condición de pobreza, y que cuando logran hacerlo, es en empleos de baja productividad e ingresos. Muestra de ello es que los jóvenes pobres trabajan con mayor frecuencia como asalariados en empresas pequeñas y como trabajadores familiares no remunerados que los jóvenes no pobres. Además, los empleos a los que logran acceder cuentan con escasa protección laboral: el 90% de ellos no cuenta con un seguro de salud y el 85% trabaja sin contrato.

Asimismo, se ha encontrado que la tasa de desempleo juvenil, si bien elevada, se redujo ligeramente durante la última década. Esto se debió a la flexibilización de las normas laborales, que generaron mecanismos de contratación que hicieron relativamente más barato contratar trabajadores jóvenes, al surgimiento de nuevas actividades, en particular en el sector servicios y a una preferencia por trabajadores jóvenes respecto de trabajadores adultos en un proceso de cambio en la estructura productiva. Hasta 1997, hubo un contexto favorable en el mercado de trabajo de los jóvenes, aunque esta mejora estuvo acompañada de un magro crecimiento de los ingresos. Además, la reducción del desempleo esconde otros problemas del mercado de trabajo de los jóvenes. Por un lado, si bien la duración del desempleo en el Perú es baja, ya que el 60% de los jóvenes se emplean a la sexta semana de búsqueda de empleo, muchos de los episodios de desempleo terminan en la inactividad, no necesariamente en un nuevo empleo. De otro lado, la rotación laboral de los jóvenes es sumamente elevada, hallándose que un 53% cambia de situación laboral al menos una vez al año y sólo el 17% de los jóvenes se encuentra ocupado durante todo el año.

Estas dificultades en la inserción laboral juvenil, en particular de los más pobres, son en parte reflejo de problemas en el sistema educativo básico, en donde, como se ha mostrado aquí, el atraso y la deserción son mucho más elevados para estos jóvenes. Dados los altos costos en tiempo, con el consecuente costo de oportunidad en el mercado de trabajo y los elevados costos financieros de las carreras técnicas y profesionales, los cursos cortos de capacitación para el trabajo son una alternativa para los jóvenes pertenecientes a los estratos de menores ingresos, así como para aquéllos que simplemente no quieren una educación post-secundaria más extensa. En efecto, se encuentra que el acceso a la capacitación entre los jóvenes de bajos recursos, no es mucho menor que el acceso de los jóvenes de estratos más ricos.

La capacitación técnica, que en este trabajo comprende al conjunto heterogéneo de carreras cortas en CEO's, la secundaria técnica, los cursos cortos -menores a un año- impartidos en ISTs, Servicios Sectoriales (SENATI, CENFOTUR, etc) algunas universidades y ONGs, así como las experiencias de capacitación en las empresas, genera retornos positivos a los individuos en el mercado de trabajo. En particular, las experiencias de capacitación que han tenido lugar en Institutos Superiores Tecnológicos, Centros de Formación Sectorial y el propio centro de trabajo tienen elevados retornos pecuniarios; los que han pasado por las mismas ganan 32%, 22% y 53%, más que individuos comparables -con la misma educación, la misma experiencia, etc., respectivamente. Obviamente, estos incrementos en los ingresos son promedios y el impacto individual varía mucho, en parte, debido a la heterogeneidad de las instituciones.

No obstante, estos elevados retornos a la capacitación se refieren a aquéllos que efectivamente perciben ingresos. Hay muchos jóvenes que, a pesar de haberse capacitado, no logran insertarse adecuadamente en el merca-

do de trabajo: del total de jóvenes provenientes de hogares pobres que se han capacitado, dos tercios no trabajan, cifra que se reduce a 46% entre los jóvenes no pobres.

Las diferencias en el impacto de la capacitación sobre el desempeño en el mercado de trabajo se generan en parte debido a la heterogeneidad y dispersión de calidades de esta formación, que lleva a que muchas inversiones en capacitación no sean rentables. Efectivamente, en el Perú la oferta de capacitación técnica en el Perú es sumamente heterogénea en tipos, modalidades y entidades ejecutoras. Esto puede ser visto como una adecuación del mercado de capacitación a necesidades diversas y cambiantes de los jóvenes y las empresas. Sin embargo, esta heterogeneidad también puede ser vista como un punto débil de la oferta, en tanto muchas veces no se garantiza estándares mínimos de calidad.

El 64% de los jóvenes que recibe o ha recibido entrenamiento ocupacional hacia 1997, lo hizo en ISTs y CEOs y un 20% en los Servicios Sectoriales. Sólo 3% recibió capacitación en su centro de trabajo, revelando una muy baja inversión empresarial en este rubro. Habría también que mencionar al respecto, que actualmente la legislación peruana no otorga ningún incentivo tributario o fiscal a las empresas que invierten en capacitación de sus trabajadores, por lo que los pocos recursos que se invierten en este rubro suelen orientarse a los trabajadores que ya cuentan con cierto nivel de calificaciones técnicas o profesionales previas.

En este estudio se hizo un análisis más detallado de la capacitación en cursos cortos ofrecida por ISTs y CEOs. Estos dos tipos de instituciones se han multiplicado rápidamente en los últimos años. En el ámbito nacional, en 1986, existían 996 de estas entidades, cifra que se incrementó a 1,778 en 1993 y a 2,470 en 1996. Asimismo, la participación del sector privado en la matrícula de capacitación técnica que era del 60% hacia

1996, es mucho mayor que en la educación básica, donde alcanza apenas un 17% y es similar a la que se observa en la educación superior.

El crecimiento de la oferta de los CEOs e ISTs ha estado influenciado por un incremento en el tamaño absoluto de la cohorte actual de jóvenes y por el hecho de que cada vez más jóvenes egresan del sistema educativo demandando servicios de formación para el trabajo, dados sus escasos recursos y la inaccesibilidad para ellos de niveles superiores de educación. De otro lado, se han flexibilizado los requisitos administrativos para la constitución de estas entidades y se mantiene un régimen tributario relativamente favorable, lo que incentivó aún más el crecimiento registrado en la oferta de estas entidades.

Respecto a la distribución geográfica de la oferta, los hallazgos más importantes del estudio fueron que la oferta relativa es menor en los departamentos más pobres, aunque en el caso de la capacitación técnica, se encontró que el sector público compensa al menos parcialmente la inequidad existente. Así, si bien la oferta relativa de las entidades privadas -que conforman la mayor parte de la oferta, es mayor en los departamentos más ricos, la oferta relativa pública tiende a ser mayor en los departamentos más pobres. Asimismo, es importante mencionar que pese a que la mayor parte de la oferta de capacitación se encuentra en Lima, la mayor oferta relativa respecto a la población juvenil potencialmente demandante, se ubica en otros departamentos.

Con el fin de indagar con mayor profundidad las diferencias al interior de esta oferta de capacitación técnica se aplicó una encuesta a 1,517 ISTs y CEOs en 14 ciudades del Perú. Se encontró que, según la percepción de los directivos de las instituciones, sólo el 5% de los estudiantes proviene de familias del estrato alto, el 25% del estrato medio alto y 70% a los estratos medio-bajo y bajo. Cuando se diferencia por entidades

públicas y privadas, se tiene que, en el caso de las entidades públicas, el 84% del alumnado proviene del estrato bajo y medio bajo, mientras que en las privadas, esta cifra es de 65%. Debe notarse que esta cifra se calcula en base a la apreciación de los directivos de la institución respecto de las características de su alumnado.

Asimismo, se encontró una diferencia clara en la disponibilidad de maquinaria más adecuada. Las entidades que orientan su oferta a segmentos más pobres tienen un mayor porcentaje de maquinaria antigua y lo mismo sucede con entidades públicas. Ello refleja un desfase entre la tecnología utilizada por las entidades de capacitación y la utilizada por las empresas que potencialmente demandan los servicios de los egresados de las mismas. En este sentido, se encontró que en los CEOs públicos y en los ISTs públicos, en promedio, un 59% y un 52% de la maquinaria debería renovarse para ser similar a las utilizadas en las empresas del sector productivo correspondiente. En cambio en las instituciones privadas, estas cifras llegaban a 37% y 28%, respectivamente. En el caso de los CEOs privados, el problema era más grave entre aquéllas instituciones orientadas al estrato más pobre. Asimismo, se encontró que en las instituciones privadas, un mayor porcentaje de instituciones realizaba convenios con empresas para capacitar a sus trabajadores o establecían vínculos para lograr que sus alumnos realizaran prácticas en empresas, lo cual refleja mayores vínculos con el aparato productivo.

Respecto a los estudiantes de estas instituciones, en el caso de los ISTs se encuentra que estos suelen tener mayor escolaridad, tanto básica como de asistencia previa a educación superior u otro entrenamiento ocupacional, que los estudiantes de CEOs. De igual modo, se encuentra que casi la mitad de los que asisten a cursos de entrenamiento ocupacional también trabajan, fenómeno que es más frecuente en las instituciones privadas, ya sea porque los que asisten a éstas tienen mayor empleabilidad

o porque lo hacen justamente como una estrategia para solventar los gastos que la educación privada implica.

Toda esta evidencia sugiere que las insituciones de capacitación que ofrecen cursos de entrenamiento ocupacional, se caracterizan por ser muy heterogéneas. Si bien los jóvenes provenientes de hogares de escasos recursos tienen acceso a la capacitación, en general tienden a acceder a instituciones de menor calidad, y asisten en mayor proporción a instituciones públicas. Adicionalmente, se encuentra alguna evidencia de que estas entidades públicas tienen mayores dificultades y restricciones para proveer el servicio educativo por la precariedad de sus recursos. De otro lado, al interior de las instituciones privadas, también existe heterogeneidad y las que atienden a la población pobre tienen infraestructura de menor calidad.

Finalmente, se encuentra en el Programa de Capacitación Laboral Juvenil Projoven del Ministerio de Trabajo y Promoción Social una experiencia muy interesante, ya que además de tener mecanismos de focalización adecuados para proveer de subsidios a la población pobre de las áreas urbanas, se orienta a vincular la oferta de capacitación con las empresas del sector productivo. Esto, además de asegurar la pertinencia de la capacitación, mejora su calidad y, en una perspectiva de mayor alcance, contribuye a cambiar los modos tradicionales de operación de las entidades de capacitación en tanto las acerca a la esfera de la producción. Estudios de evaluación de impacto realizados por el programa dan cuenta de los beneficios en términos de empleabilidad que los participantes del programa vienen obteniendo. Sin embargo, queda aún pendiente el análisis de los efectos del programa sobre la dinamización del mercado laboral y de capacitación. Projoven ha introducido prácticas en el mercado de capacitación que deberían de hacerse masivas con el fin de mejorar la calidad de la oferta de capacitación.

Por un lado, es necesario la introducción de mecanismos de supervisión de la calidad de la capacitación y el establecimiento de estándares mínimos de calidad. Por otro, se debe difundir y promover la necesidad de que las entidades de capacitación establezcan vínculos estrechos con empresas, con el objetivo de asegurar la pertinencia de los contenidos de la capacitación a las necesidades cambiantes del mercado de trabajo. También es necesaria la implementación de sistemas adecuados de información, para que los jóvenes que van a invertir su tiempo y dinero en capacitarse puedan conocer el desempeño en el mercado de trabajo de los egresados de las distintas instituciones públicas y privadas.

Es crucial que el Estado sea más activo en su rol de igualador de oportunidades y que asegure la provisión de servicios de capacitación con un mínimo de calidad. Con este fin, sería necesario que aumentara la inversión pública al respecto y que esto se diera en un marco de mayor competencia, mayor autonomía y mayor rendición de cuentas sobre la eficiencia de los recursos utilizados por las instituciones públicas de capacitación. Finalmente, sería conveniente explorar la utilidad de incentivos tributarios y fiscales a empresas que destinen recursos para la formación de sus recursos humanos, más aun dada la evidencia de que la capacitación en el centro de trabajo es una de las formas de entrenamiento ocupacional con mayor rentabilidad en términos de incremento de ingresos laborales.

Bibliografía

Acosta, Laura (2001). La Educación Técnica en el Perú. Hacia una Responsabilidad Compartida entre el Estado, la Sociedad y la Empresa. Exposición en la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) 2001. Mimeo.

Banco Interamericano de Desarrollo (1998). Labor Markets in Latin America: A Supply Side Story? Mimeo.

Behrman, Jere, Suzanne Duryea y Miguel Székely (1999). Decomposing Fertility Differences Across World Regions and Over time: Is Improved Health more Important than Women Schooling? Working Paper #406. Office of the Chief Economist, IDB. Washington D.C.

Carnoy, M. y Fred Fluitman (1994). Training and the Employment Problem of Industrialized Countries. Training Policy Studies 15, ILO, Ginebra.

Chacaltana, Juan (1994). "La Medición de la Pobreza". En: Anderson, Jeanine et. al. Pobreza y Políticas Sociales en el Perú. Universidad del Pacifico - Taller de Políticas Sociales. Lima

Chacaltana, Juan y Norberto García (1999). Mujer, Empleo y Pobreza: La Experiencia Reciente de los Países Andinos. Documento de Trabajo No. 100. Oficina de Área y Equipo Técnico Multidisciplinario para el Área Andina de la OIT Lima

Chacaltana, Juan (1999). Un Análisis Dinámico del Desempleo en el Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Chung, Yue-Ping (1995). "Returns to Vocational Education in Developing Countries". En Carnoy M., "International Encyclopedia of Economics of Education", Pergamon.

CINTERFOR/Oficina Internacional del Trabajo (1990). Capacitación y Empleo de Jóvenes en América Latina.

——(1997). Formación, Democracia y Ciudadanía. Boletín N° 138.

Cuánto S.A. (1997). Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV). Lima.

Cueva, Hanny y Armando Millán (2000). Las Organizaciones Femeninas para la Alimentación y su Relación con el Sector Gubernamental. Cuadernos de Investigación Social. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

Díaz, Hugo (1996a). "Capacitación y Reconversión Laboral en el Perú". En: Reconversión y Capacitación Laboral para el Siglo XXI: Países Andinos. Parte del Proyecto OIT - Gobierno de España.

——(1996b). Capacitación y Reconversión Laboral en el Perú. Reporte de Consultoría preparado para la OIT, Lima.

Gallan, María Antonia (1998). Magnitud y Características de la Población Objetivo. Buenos Aires

——(2000). Formación, Pobreza y Exclusión. Oficina Internacional del Trabajo. CINTERFOR. Buenos Aires

Grupo de Análisis para el Desarrollo (1993). El Mercado de Trabajo Técnico y Profesional y la Oferta y Demanda de Educación Superior. Lima, Perú.

Hunting, Gordon, Manuel Zymelman et al (1986). Evaluating Vocational Training Programs. World Bank, Washington.

INEI (1996). Perú: Proyecciones demográficas 1995-2015

———(1997). Pobreza y Desigualdad en el Perú, 1996. Lima.

Instituto APOYO (1997). Inversión Social. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) e Instituto APOYO. Lima.

Jacinto, Claudia y María Antonia Gallart (1997) Formación para el Trabajo de Jóvenes. Buenos Aires.

———(1998). Por una Segunda Oportunidad. La Formación para el Trabajo de Jóvenes Vulnerables. CINTERFOR. Buenos Aires.

Layard, Richard (1986). The Natural Rate of Unemployment. Handbook of Labor Economics.

Lynch, Lisa (1994). "Payoffs to Alternative Training Strategies at Work". En Freeman, R. "Working Under Different Rules, NBER- The University of Chicago, Chicago.

Mmcer, Jacob (1974). Schooling, Experience and Earnings. Columbia University Press. New York.

Ministerio de Educación del Perú (MINED) (1996). Estudio de las Características Cuantitativas de la Producción de Servicios de Capacitación en Trece Provincias del Perú. Ministerio de Trabajo y Promoción Social e Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima.

———(1997a). Unidad de Estadística del Ministerio de Educación. Lima.

———(1997b). Mapa de la Oferta de Educación Técnica y Formación Profesional del Perú. Lima.

——(1998). Bachillerato: Áreas y Cursos de Desarrollo, Competencias, Capacidades, Contenidos y Actitudes. Oficina de Bachillerato. Lima.

——(1998). Nueva Estructura Curricular. Lima.

——(1999) Bachillerato. Lima.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile (1994). Creando Oportunidades: El Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes: Chile Joven. Santiago.

Ministerio de Trabajo y Promoción Social del Perú (MTPS) (1996). "Programas del Ministerio de Trabajo y Promoción Social" En: Boletín de Economía Laboral N° 1. Lima.

——(1996). Informe Estadístico Mensual. Diciembre.

——(1997a). "Cobertura e Impacto de los Mecanismos de Capacitación para el Trabajo" En: Boletín de Economía Laboral N° 3. Lima.

——(1997b). "Capacitación para el Trabajo" En: Informe Estadístico Mensual N° 5. Lima.

——(1997c). "La Mujer en el Mercado Laboral Peruano: Capacitación y Participación Laboral" En: Boletín de Economía Laboral, No. 6. Lima.

——(1997d). "Los Efectos de la Explosión Demográfica sobre el Mercado Laboral". En: Boletín de Economía Laboral, No. 5. Lima.

——(1997e). Programa de Capacitación Laboral Juvenil - Projoven. Análisis de demanda de capacitación en el Perú. Lima.

———(1998a) "Programas del Ministerio de Trabajo y Promoción Social" En: Boletín de Economía Laboral N°9. Lima.

———(1998b) "Programa de Capacitación para el Trabajo" En: Informe Estadístico Mensual N°31. Lima.

———(1998c) "Hacia una Interpretación del Problema del Empleo en el Perú" En: Boletín de Economía Laboral, No. 8. Lima.

———(1998d). "Evolución del poder de compra de las remuneraciones, 1991-97". En: Informe Estadístico Mensual No. 20. Lima.

———(1998f). Análisis de Demanda de Capacitación en el Perú. Programa de Capacitación Laboral Juvenil - Projoven. Lima..

Oaxaca, R. (1989). "Male-female Wage Differentials in Urban Labor Markets". En: International Economic Review. Vol 14, N°1, 1993, pp. 693-709.

Oficina Internacional del Trabajo (1995). New Approaches to Fighting Poverty. Ginebra.

———(1998) Informe sobre el Empleo en el Mundo 1998-1999. Empleabilidad y mundialización, papel fundamental de la formación. Ginebra.

Programa de Capacitación Laboral Juvenil Projoven (--). Matriz de Planificación. Mimeo.

Saavedra, Jaime (1996). "Educación Pública y Educación Privada en el Perú: su impacto relativo sobre los ingresos". En: ¿Cómo Estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida. Instituto Cuánto y UNICEF. Lima.

——(1997). "Quiénes Ganan y Quiénes Pierden con una Reforma Estructural: Cambios en la Dispersión de Ingresos según Educación, Experiencia y Género en el Perú Urbano" En: Notas para el Debate N° 14. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Saavedra, Jaime, et. al (1997). "Un análisis completo del financiamiento de la educación básica y superior" En: Documento de Trabajo, No. 24. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Lima.

Saavedra, Jaime, R. Melzi y A. Miranda (1997). "Financiamiento de la Educación en el Perú" Documento de Trabajo N° 24. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Lima.

Saavedra, Jaime. (1998). Empleo, Productividad e Ingresos en el Perú. Documento preparado para OIT Lima

Saavedra, Jaime (1999). La Dinámica del Mercado de Trabajo en el Perú Antes y Después de las Reformas Estructurales. Serie Reformas Económicas N° 27. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago.

SENATI (1998). Boletín Informativo, Año 3, N° 11.

Sulmont, Denis et al (1991). El Camino de la Educación Técnica: los Otros Profesionales. Lima.

Weller, Jurgen (1998). Los Mercados Laborales en América Latina: su Evolución en el Largo Plazo, y sus Tendencias Recientes. En: Serie de Reformas Económicas. Comisión Económica para América Latina. Santiago.

Anexos

Anexo 1
Impacto de atributos familiares y personales
sobre la probabilidad de que un joven sea pobre

	Total	Mujeres	Hombres
A. Atributos familiares			
Intercepto	0.579 (18.85)	0.604 (14.52)	0.565 (12.67)
Años de educación promedio de los padres	-0.044 (-32.08)	-0.045 (-23.91)	-0.044 (-21.67)
Edad promedio de los padres	-0.009 (-17.62)	-0.009 (-13.10)	-0.009 (-12.05)
Tamaño de la familia	0.100 (32.39)	0.101 (23.58)	0.099 (22.16)
Total de ocupados en el hogar	-0.205 (-36.34)	-0.213 (-27.18)	-0.195 (-23.94)
B. Atributos individuales			
Hombre	-0.009 (-0.84)		
Casado	-0.013 (-0.81)	-0.042 (-2.16)	0.064 (2.35)
Perceptor	-0.084 (-6.84)	-0.043 (-2.50)	-0.137 (-7.67)
R cuadrado	0.23	0.23	0.23
Nº de observaciones	10,720	5,796	4,924
Chi cuadrado	3330	1827	1517

Nota:

La variable dependiente toma el valor de uno si el joven proviene de un hogar pobre y el valor de cero si proviene de un hogar no pobre.

Estadísticos (t) entre paréntesis. Nivel de significancia del 95%.

La tabla presenta los "efectos marginales" de cada regresor, es decir, el efecto de cada variable sobre la probabilidad de ser joven pobre, haciendo distinciones por género.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Hogares del INEI-MTPS (ENAHO), 1997.

Anexo 2
Efectos de la Capacitación sobre los Ingresos Laborales

	Jóvenes		Todos los ocupados	
Incercepto	1.16 (13.22)	***	1.616 (46.70)	***
Años de educación	0.116 (20.64)	***	0.114 (40.38)	***
Casado	0.088 (2.82)	***	0.114 (7.74)	***
Mujer	-0.424 (-16.70)	***	-0.378 (-28.33)	***
Centro de Educación Ocupacional	0.028 (0.74)		0.042 (2.08)	***
Centro de Formación Sectorial	0.223 (2.93)	***	0.266 (6.35)	***
Instituto Superior Tecnológico	0.323 (6.90)	***	0.375 (14.60)	***
Universidades	0.127 (1.53)		0.361 (9.55)	***
Colegio Secundario Técnico	-0.053 (-0.94)		0.000 (0.01)	
Centro de trabajo	0.528 (6.73)	***	0.369 (14.05)	***
Otros 2/	0.190 (3.06)	***	0.190 (7.93)	***
Experiencia potencial	0.037 (3.47)	***	0.024 (16.08)	***
Experiencia potencial al cuadrado (por 100)	0.001 (1.58)		-0.0003 (-12.53)	***
Experiencia laboral	0.086 (5.61)	***	0.020 (11.01)	***
Experiencia laboral al cuadrado (por 100)	-0.009 (-4.56)	***	-0.0004 (-8.28)	**
Total de horas trabajadas a la semana	-0.014 (-18.25)	***	-0.013 (-33.88)	
R cuadrado	0.39		0.39	
R cuadrado ajustado	0.39		0.39	
F	119		554	
N	2771		12931	

Notas:

1/ La variable dependiente es el logaritmo del ingreso horario.

2/ La categoría "otros" incluye a la capacitación recibida en las fuerzas armadas, a los cursos recibidos por correspondencia, y otros.

(***) Estadísticos t.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Hogares del INEI 1997.

Anexo 3
Características de la población joven en edad de trabajar, según sexo
y situación de pobreza, 1997

	Hombre			Mujer			Total de jóvenes		
	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total
I. Miles de									
personas	1,072	607	1,679	1,099	738	1,838	2,172	1,345	3,517
Educación y trabajo									
Sólo trabaja	442	159	601	342	149	490	784	308	1,091
Sólo estudia	314	235	549	352	277	629	666	512	1,178
Estudia									
y trabaja	186	82	268	166	57	224	352	139	491
No estudia									
ni trabaja	131	131	262	239	256	495	370	387	756
II. Estructura									
Sólo trabaja	41.2	26.2	35.8	31.1	20.1	26.7	36.1	22.9	31.0
Sólo estudia	29.3	38.7	32.7	32.0	37.5	34.2	30.7	38.1	33.5
Estudia									
y trabaja	17.3	13.5	15.9	15.1	7.7	12.2	16.2	10.4	14.0
No estudia									
ni trabaja	12.2	21.6	15.6	21.7	34.6	26.9	17.0	28.7	21.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
III. Composición por status de pobreza									
Sólo trabaja	73.6	26.4	100.0	69.7	30.3	100.0	71.8	28.2	100.0
Sólo estudia	57.1	42.9	100.0	56.0	44.0	100.0	56.5	43.5	100.0
Estudia									
y trabaja	69.3	30.7	100.0	74.4	25.6	100.0	71.6	28.4	100.0
No estudia									
ni trabaja	49.9	50.1	100.0	48.3	51.7	100.0	48.9	51.1	100.0
Total	63.8	36.2	100.0	59.8	40.2	100.0	61.7	38.3	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del INEI-MTPS (ENAHO, 1997). Sólo se incluye el ámbito urbano.

Anexo 4
Características de la población joven en edad de trabajar,
según sexo y situación de pobreza, 1997

	Hombre			Mujer			Total de jóvenes		
	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total
I. Miles de personas	1,072	607	1,679	1,099	738	1,838	2,172	1,345	3,517
Años de educación formal									
0-2	9	11	20	17	20	37	26	31	57
3-6	51	58	108	73	82	155	123	140	263
7-11	764	460	1,223	719	504	1,223	1,483	963	2,446
12 a más	249	79	328	290	132	422	539	211	750
II. Estructura									
Años de educación formal									
0-2	0.8	1.8	1.2	1.6	2.7	2.0	1.2	2.3	1.6
3-6	4.7	9.5	6.5	6.6	11.1	8.4	5.7	10.4	7.5
7-11	71.2	75.7	72.8	65.4	68.3	66.6	68.3	71.6	69.6
12 a más	23.2	13.0	19.5	26.4	17.9	23.0	24.8	15.7	21.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
III. Composición por status de pobreza									
Años de educación formal									
0-2	45.1	54.9	100.0	46.0	54.0	100.0	45.7	54.3	100.0
3-6	46.8	53.2	100.0	46.9	53.1	100.0	46.9	53.1	100.0
7-11	62.4	37.6	100.0	58.8	41.2	100.0	60.6	39.4	100.0
12 a más	75.9	24.1	100.0	68.7	31.3	100.0	71.9	28.1	100.0
Total	63.8	36.2	100.0	59.8	40.2	100.0	61.7	38.3	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del INEI-MTPS (ENAHO, 1997). Sólo se incluye el ámbito urbano.

Anexo 5
Entidades donde se capacita la PET joven,
según género y situación de pobreza
(en porcentajes)

	Hombre			Mujer			Total de jóvenes		
	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total
Tipo de centro donde se capacitó									
Centro de Educación									
Ocupacional	19.4	19.1	19.3	36	36.4	36.1	28.6	29.4	28.9
Servicio									
Sectorial	8.7	6.7	8.1	1.6	2.2	1.8	4.7	4.0	4.5
Instituto Superior									
Tecnológico	32.1	28.4	31.0	31.0	23.5	28.5	31.5	25.5	29.6
Universidad	8.8	4.4	7.5	6.5	5.8	6.3	7.5	5.2	6.8
Colegio Secundario									
Técnico	18.5	30.6	22.1	14.5	20.7	16.6	16.3	24.7	19.0
Centro de									
Trabajo	4.4	2.6	3.9	2.6	1.5	2.2	3.4	2.0	2.9
Otro1/	8.0	8.2	8.1	7.9	9.8	8.5	7.9	9.1	8.3
Total									
(en miles)	437	625	625	551	276	988	988	464	1452
Total (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota:

1/ En la categoría "otro" se ha incluido, además de la categoría "otro tipo de capacitación" a aquélla impartida en las Fuerzas Armadas y por correspondencia.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del INE1-MTPS (ENAH0, 1997). Sólo ámbito urbano.

Anexo 6
Asistencia a educación básica y post secundaria,
según sexo y situación de pobreza, 1997

	Hombre			Mujer			Total de jóvenes		
	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total
Valores Absolutos (miles)	1,072	607	1,679	1,099	738	1,838	2,172	1,345	3,517
Asiste actualmente (educ. básica) ¹⁷	272	231	503	281	235	516	553	466	1,019
Con adelanto ²⁷	6	9	16	13	8	21	20	17	36
En su nivel	76	53	130	103	65	169	180	119	299
Con retraso ³⁷	189	168	357	164	162	327	353	331	684
Un año	105	71	175	89	77	166	193	148	341
Dos o más años	84	98	182	76	85	161	160	183	343
Asiste actualmente (educ. post escolar) ⁴	227	87	314	238	99	337	466	185	651
No asiste actualmente	573	290	863	581	404	985	1,153	694	1,847
Asistió anteriormente	569	285	854	578	395	973	1,147	680	1,827
Nunca asistió	4	5	9	2	9	12	6	14	20

Notas:

- 1/ Se refiere a la educación primaria y secundaria.
- 2/ Todos los casos reportaron un solo año de adelanto.
- 3/ Debido a las reglas para el ingreso al sistema escolar, se consideró que no hay atraso si el individuo tiene la edad normativa correspondiente al grado o un año más.
- 4/ Se refiere a la educación post secundaria formal, ya sea superior (universidades) o superior no universitaria (carreras técnicas en ISTs, ISPs, y Servicios Sectoriales).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del INEI-MTPS (ENAH0, 1997). Sólo se incluye al ámbito urbano.