

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEABILIDAD EN JÓVENES

Cynthia Socorro Gosicha Vidal
Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima)

INTRODUCCIÓN

La empleabilidad es un concepto que tiene basto desarrollo doctrinal, la cual recalca su valor trascendental en la sociedad, sin embargo no tiene acogida legislativamente por nuestro país, esto conlleva preguntarse ¿Qué es la empleabilidad y por que es importante en nuestra sociedad? y si es así ¿Porqué no tiene acogida legislativa?

La empleabilidad es el conjunto de calificaciones, conocimientos y competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo y todo lo que ello trae consigo, su importancia trasciende a causa de la mundialización, los progresos técnicos y las nuevas formas de organización del trabajo, siendo así que los logros de un país dependerán de que se cuenta con tecnología y personal calificado que este en la capacidad de enfrentar la inestabilidad.

Al respecto, se considera que serán sobre todo los jóvenes de más bajos recursos, quienes se enfrenarán al riesgo de la exclusión del mercado de trabajo, uno que cada vez es más competitivo. Esto se da porque aquellos buscan ingresar a él no cuentan con las herramientas básicas que proporcionan la empleabilidad y en condición altamente desventajosas.

Es así que a partir de un estudio a la realidad de nuestro país a partir de los años 90, que reflejará datos de una dura realidad que viven los jóvenes más pobres y de lo difícil que es para ellos insertarse en el mercado laboral, se concederá la importancia de la empleabilidad en los jóvenes. Entonces, ¿Por qué no se ha recogido legislativamente dicho concepto? Esto es debido a que nuestro país solo cuenta con programas de capacitación laboral para jóvenes, lo que no

implica una Política Pública de Empleabilidad que conlleve al desarrollo legislativo que la promueva.

En ese sentido, ¿Por qué no se ha implementado una política pública de empleabilidad en jóvenes que pretenda mejorar la situación de millones de jóvenes que se encuentran en situación de pobreza?

A través del presente trabajo se tratará de desarrollar esta ideas, en la primera parte trataremos el tema de empleabilidad, señalándose su importancia y tratando de dar una definición, asimismo se desarrollará la importancia de actualmente tiene la empleabilidad sobre todo en los jóvenes. Como segundo punto, se abordará la empleabilidad en el Perú, para el desarrollo de dicho punto se referirá a la Reforma Laboral de los 90, fecha a partir de la cual se flexibilizo de manera rápida el mercado laboral en ese sentido de señalara las consecuencia negativas que a partir de la reforma se produjeron en los jóvenes peruanos en términos de empleabilidad, para finalmente abordar la problemática de si se cuenta actualmente en nuestro país con una política publica de empleabilidad. Finalmente, se reseñará al Programa de Capacitación Laboral Juvenil (PROJoven), como el programa más importante con el que se cuenta actualmente así como su importancia y sus efectos positivos por otro lado y de manera comparativa se hará mención a Proyecto Joven, programa inserto en la red de Políticas Públicas Argentinas que cuenta con similares objetivos que PROJoven pero con importantes diferencias.

1. EMPLEABILIDAD

La «empleabilidad», no fue siempre trascendental al referirnos a las relaciones de trabajo y, en particular, al momento de adquirir y mantener un empleo. Sin embargo, en el actual contexto laboral de globalización o mundialización ha alcanzado total importancia.

En este sentido, la OIT (1998) refuerza este supuesto al señalar que, la importancia de contar con personal calificado se da a causa de la mundialización, de los progresos técnicos y de las nuevas formas de organización del trabajo. Los tres elementos están íntimamente ligados: al reducir costos y acelerar la comunicación, la nueva tecnología de la información ha contribuido poderosamente a mundializar la producción y los mercados financieros. A su vez, al aumentar la competencia la mundialización, ha motivado la difusión de la tecnología y la adopción de nuevas formas de organización del trabajo. Los logros económicos de un país dependen cada vez más de que pueda disponer de una tecnología y de un personal calificado. Esto vale tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados, por lo que los sistemas de formación de todas las partes del mundo tendrá que satisfacer estas nuevas exigencias.

Asimismo señala que la sociedad viene siendo testigo de diversos cambios que han conllevado a la aparición de una nueva era, dándose respuesta al debilitamiento del empleo tradicionalmente concebido. Dichos cambios serían los siguientes:

1. Un cambio importante en todo lo que tiene que ver con el proceso productivo de los negocios. RIFTKIN (1997, citado en TARAZONA y MAISH, 2002) enuncia justamente que existirá:
 - a. Una transformación substancial en la forma como se llevan a cabo los negocios.
 - b. La tecnología amenaza la relación entre la masa trabajadora y las compañías, y la función de la primera en estas últimas.
 - c. Los cambios tecnológicos permiten que las compañías puedan prescindir de los trabajadores más rápido de los que contratan, creando un desequilibrio en este proceso.
2. En lo que respecta al panorama de empleo en el siglo XXI, ya se anticipa que:

«... en la Unión Europea, solo uno de cada cuatro adultos tendrá un empleo estable y que cualquier persona tendrá que pasar por lo menos por tres profesiones diferentes a lo largo de una vida, ya sea porque se trabajará cada vez menos o porque las tareas serán cada vez más inestables (Revista Nueva Empresa 1997)» (TARAZONA y MAISH, 2002, p. 35).

Además de ello, se espera que las empresas dejen de considerar al empleo continuo como una característica importante a persistir (Johansen & Swigrt, 1996, citado en TARAZONA y MAISH, 2002).

Todo esto conlleva a TARAZONA y MAISH (2002) a postular que la fuerza laboral comenzará a desplazarse a otro sistema con nuevas condiciones y vinculaciones de trabajo. Las propias autoras ven a futuro que, en primer lugar, el resquebrajamiento de la estabilidad en el empleo, aumentará la importancia de las competencias personales para poder mantenerse empleado antes que el desempeño. En segundo lugar, se distingue que las organizaciones se entenderán a sí mismas como grandes proyectos comunes donde todos los miembros estarán integrados y las tareas a realizar serán más desafiantes y exigentes. En tercer lugar, se tiene que los ambientes en los que se desarrollan los trabajadores serán más inciertos donde se asumirán mayores riesgos y la inquietud intelectual, así como la capacidad emprendedora, se pondrá a prueba. Todo esto llevará hacia un trabajo que se desenvuelve con mayor libertad y mayor autonomía.

Con respecto a lo anterior, la OIT (1999, citado en TARAZONA y MAISH, 2002) se refiere a la empleabilidad como «la condición que debe mantener una gran parte de la población activa de un país para enfrentar la inestabilidad del

empleo y la dificultades producidas por la confluencia de la integración económica mundial con los adelantos técnicos».

Es por ello que la empleabilidad, al ser nuevo el entorno en que se desenvolverá la fuerza laboral como consecuencia de la inestabilidad del empleo y el surgimiento de nuevas condiciones y vinculaciones de trabajo, constituye un escenario natural de atención en cuanto a sus avances en nuestro medio.

Por lo tanto, se considera que la inversión pública en la mejora de la empleabilidad de la personas no solo incidirá en reducir el desempleo del personal que carece de calificaciones, sino que al mismo tiempo incidirá en la conformación de oportunidades más equitativas. El canal para dicho mecanismo aparece porque el mayor acceso a oportunidades de formación equitativa se reflejará en el logro de mejores niveles de empleabilidad y, por tanto, se podría concluir que también se trata de oportunidades equitativas de acceso al empleo.

Cabe señalar, que se consideraran como claves de la empleabilidad de los trabajadores: la capacitación, el desarrollo de las habilidades y la formación continua (elemento fundamental en un mundo con avances tecnológicos que acelera exponencialmente), ya que estas son las que desarrollan la capacidad del individuo para hacer uso de las oportunidades de trabajo y de ganancia, y para adaptarse a los cambios que traen el progreso tecnológico y la globalización al mercado de trabajo.

En ese sentido, Pedro WEINBERG (2004) señala que la importancia de formación para la empleabilidad se fundamenta en dos motivos: por un lado, el empleo actualmente ya no es generado en forma masiva, sino que también necesita ser creado mediante capacidad de emprendimiento y estrategias de cooperación. Conservarlo requiere de aptitud de adaptación y aprendizaje constante para poder enfrentar los cambios en los contenidos y en las modalidades de hacer las cosas; de ahí la priorización de la empleabilidad.

Por lo que, el citado autor concluye que formar para la empleabilidad en el actual contexto quiere decir:

- Forjar en las personas aquellas competencias claves que les permitan desarrollar capacidades para que mejoren sus posibilidades de inserción laboral, disminuyéndose así el riesgo de la obsolescencia y permitiéndoles permanecer de manera activa y productiva a lo largo de su vida en un mismo puesto o actividad o en cualquier otra.
- Formar para un aprendizaje permanente que implique: aprender, ser y hacer.
- Ayudar a las personas a identificar los obstáculos que le impidan el logro de sus objetivos. Así como enseñarles a valorar sus habilidades y

conocimientos al igual como las demandas y competencias que se requieren en el mundo del trabajo.

Por otro lado, se ha señalado que la empleabilidad y el empleo mantienen un nexo tanto conceptual como práctico con el empleo. Este nexo surge debido a que la empleabilidad abarca las calificaciones, conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes períodos de su vida (Conferencia OIT, 2000).

No obstante, hay que tener en cuenta que empleo y empleabilidad no son lo mismo, siendo este último concepto mucho más rico en cuanto a contenido. El estar empleado significa tener un trabajo, mientras que ser empleable significa poseer las cualidades requeridas para mantener un empleo, progresar en el lugar de trabajo al igual que tener las posibilidades de reinsertarse de forma satisfactoria al mercado laboral. Pero para el joven o adulto que no está adecuadamente preparado, el trabajo tiene una condición temporal (BAREMAN y SPILL, 1998, citado en TARAZONA y MAISH, 2002).

Hay que recalcar que no se puede pasar por alto los cuestionamientos y críticas del que es objeto el concepto de empleabilidad. Por ejemplo, la que la sitúa junto a las nociones de flexibilidad y desregulación, a manera de fundamento del abandono de la responsabilidad social en el empleo. Dentro de esa visión, la empleabilidad entraría como un componente individualista desde la perspectiva de la educación y la formación profesional, agrupándose a manera de banco o cartera de habilidades o competencias. De esta forma lo que buscará la empleabilidad es aparentar positivismo en una situación de desmantelamiento de la sociedad salarial. Antes la educación y la formación profesional eran tratadas como derechos subjetivos de todas las personas, como servicios o bienes a ser adquiridos para competir en el mercado productivo, en una perspectiva productivista, pragmática y, por tanto, desintegradora (FRIGOTTO y GAUDÊNCIO, 2004, citado en WEINBERG, 2004).

Estas diferentes visiones reflejan los debates más amplios sobre los papeles de Estado, mercado y sociedad con relación al desarrollo económico y social. Existen entonces no una, sino varias ideas acerca de lo que la empleabilidad contiene y connota.

Conforme a lo anterior, Pedro WEINBERG (2004) sustenta que la empleabilidad, se encuentra en estrecha vinculación a la estructura de oportunidades de una sociedad determinada. Dicha estructura se vinculará a tres ámbitos privilegiados: el Estado, el mercado y la familia. Es así que, ante un retroceso por parte del Estado, una desestructuración familiar, y un mercado que por sí solo no es

capaz de generar oportunidades de trabajo para todos, colocar a la empleabilidad como solución poniéndose en manos de las personas dicha responsabilidad resulta una medida injusta. Por tanto, sería más adecuado y justo centrarse en discutir cuales serían las medidas que de manera democrática, reconstruyan la estructura de oportunidades permitiendo así a los ciudadanos hacer uso de derechos fundamentales (educación y formación profesional) o, más ampliamente al aprendizaje permanente como manifestación de su ejercicio de ciudadanía y como base para su acceso al trabajo.

En definitiva, tal como lo señala WEINBERG (2004) las características de «ser empleable» de un trabajador, si bien pueden haber sido adquiridas por éste y constituyen su patrimonio personal, derivan de una inversión social que le permitió tener acceso a oportunidades diferenciadas. Por tanto, es responsabilidad del trabajador la defensa de ese patrimonio, actualizándolo en lo que atañe a su capacidad de estar disponible. Por otro lado, es responsabilidad de todo el colectivo social lo que corresponde a la construcción y mantenimiento de mecanismos democráticos que garanticen, primero, el permanente acceso a las oportunidades formativas; y, segundo, que estas oportunidades formativas sean complementadas con oportunidades de empleo, trabajo e ingresos.

1.1. Empleabilidad en jóvenes

Para efectos del desarrollo de la siguiente sección, delimitaremos nuestro campo de trabajo «jóvenes» a la definición elaborada por Naciones Unidas. Al respecto dicha institución recomienda como definición del grupo «juventud» a la población entre 15 y 24 años de edad. El límite inferior de 15 años no traduce la realidad de muchos países de la región, donde la entrada al empleo se produce mucho antes. Asimismo, el convenio sobre edad mínima de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) de 1973 establece los 15 años como límite mínimo de admisión al empleo, por debajo del cual se considera trabajo infantil. Por otro lado, también nos referiremos a aquellos jóvenes de bajos recursos y que es debido a su situación económica, entre otros factores que se ven limitados a obtener las calificaciones, conocimientos y competencias que les permitirán ser considerados empleables.

En líneas anteriores, ya se ha señalado en que consiste concepto empleabilidad y la importancia que este ha adquirido debido a diversos cambios que han acontecido en la sociedad. En ese sentido, si bien se considera la importancia fundamental de la empleabilidad de las personas, dicha característica deberá identificar a la juventud con mayor relevancia aún. Esto ya que los jóvenes en la actualidad son considerados como un grupo vulnerable, sobre todo aquellos jóvenes que se encuentran dentro de los grupos más pobres de la sociedad y que por lo tanto cuentan con menos posibilidades de desarrollar

capacidades, conocimientos y competencias. En definitiva, la debilidad de la innovación tecnológica y la escasez de recursos, sumado a las exigencias de productividad de ciertos sectores puntuales, han creado un mercado laboral difícil para todos y doblemente difícil para los jóvenes.

Al respecto la OIT menciona una característica substancial en la economía mundial que crea una singularidad en cierto sentido perversa:

«...por un lado, los países que se enfrentan con una mundialización rápida y con una competitividad acuciente tienen una mayor necesidad de invertir en la formación y en el perfeccionamiento profesional de su población activa, por otro, esas mismas fuerzas mundiales amenazan con crear condiciones de segmentación del mercado de trabajo y exclusión del empleo, con una disminución de las oportunidades y de los incentivos en materia de formación» (OIT, 1999, p. 229).

Sin embargo, la OIT hace mención especial que el riesgo que corren los segmentos de trabajadores vulnerables, como los jóvenes desempleados, se eleva considerablemente, abriéndose la posibilidad que cada vez estos sean excluidos del mercado de trabajo con el cambio del sistema económico mundial. Estos trabajadores tienen como problema común el deterioro de su situación laboral debido a los procesos de mundialización, los progresos tecnológicos y la nueva forma en que se organiza el trabajo.

Ya se vislumbra la necesidad de la presencia de políticas públicas que puedan hacer frente a todos los «vaivenes» que aparecen con los nuevos procesos económicos en el escenario mundial, más aun, cuando se trata de disminuir la vulnerabilidad de los grupos sociales que se encuentran menos protegidos.

Por otro lado, si bien se puede encontrar dentro de las personas empleadas a jóvenes, los puestos que son ocupados por éstos se caracterizan por contener menores ventajas y darse en condiciones precarias.

«El tipo de inserción de los jóvenes se constriñe, en general, al sector de alta informalidad. Cuando consiguen un empleo éste es de menor salario y menor protección social; de mayor precariedad e inestabilidad. Si bien es poca la información con se cuenta en relación con los contratos de trabajo juvenil, se puede afirmar que, en la mayoría de los casos, los jóvenes trabajan sin contrato y sin seguridad social. Son precisamente los grupos más jóvenes los que participan con mayor inestabilidad de estas nuevas reglas de juego laboral». (ABDALA, 2004)

En esa misma línea se considera que entre las dificultades que enfrentan los jóvenes de bajos recursos para insertarse en el mercado de trabajo, están directamente relacionadas con los problemas que ellos encuentran al momento de acceder a un puesto de trabajo. Es así que no solo no cuentan con las calificaciones

necesarias para competir en igualdad de condiciones al momento de ocupar dicho puesto que se encuentre escasamente disponible, sino también en el momento en que acceden a él no poseen la preparación necesaria para adaptarse a él así como para adquirir los conocimientos necesarios requeridos para aquel puesto. Asimismo, deberá considerarse que existen otros factores de tipo familiar e individual que afecta a los jóvenes en especial a aquellos que se encuentran en situación de mayor necesidad.

Lo expuesto anteriormente no son las únicas dificultades que enfrentan los jóvenes de la región ya que, no obstante la evolución descendente de las tasas de fecundidad, sigue persistiendo una alta proporción de población joven. Lo que implica que cada año, cada mes, cada día salen al mercado laboral nuevos jóvenes. Al mismo tiempo, en el sistema productivo hay un significativo número de trabajadores que por diversas razones han podido permanecer activos y vigentes, y que defienden sus trabajos al máximo. También están los que han perdido sus puestos de trabajo y que buscan afanosamente ser reinsertados. Si a los anterior sumamos la cada vez mayor participación de la mujer en el aparato productivo, es entendible que la perspectiva de obtener un trabajo para cualquier joven (especialmente si no se tiene una adecuada capacitación) es sombría (WEINBERG, 2004).

Planteado el problema de esa manera, parece que la mejor forma para que un trabajador joven mejore sus condiciones de empleabilidad, es haciéndose más competitivo en el mercado de trabajo. Esto conlleva a un proceso de aprendizaje de manera permanente, que no puede perder de vista la economía mundial y la organización del trabajo, más aún con una mayor inmersión del país dentro del comercio exterior.

Respecto a esto último, ABDALA (2002) señala que la competencia en el mercado laboral modifica los requerimientos sobre ciertas competencias elementales a nivel individual que los jóvenes deben poseer que les permita la integración. Estas competencias básicas a las que se hace referencia son:

«características actitudinales, autoestima, creatividad, capacidad para identificación y resolución de problemas, responsabilidad, interés en el aprendizaje permanente, buena comunicación, eficiencia, proyectos a largo plazo, participación activa, disposición al cambio, alta responsabilidad y pensamiento creativo e interactivo con nuevos códigos de comunicación basados en la tecnología y el trabajo en equipo» (ABDALA, 2002, p. 231).

y su adquisición será favorecida por la comprensión de la lectura-escritura, posibilidad de cierto grado abstracción y el uso de la lógica-analítica, así como el uso práctico de las matemáticas.

Finalmente, es importante tomar conciencia por parte de los Estados y los actores sociales de la importancia que adquiere la formación de los jóvenes, ya

que son ellos los que finalmente forjarán el futuro de cada nación y todo lo que ello conlleva. ABDALA (2002) argumenta que la educación y formación de los adolescentes es un tema que se trata con carácter prioritario en todo el globo. Esto se concibe claramente cuando se entiende al Estado como un agente que tiene una perspectiva de largo plazo, y sobre ella recae el desarrollo de los niños y jóvenes.

2. EMPLEABILIDAD EN EL PERÚ

Al abordar el tema de empleabilidad en el Perú, se quiere reflexionar sobre la importancia que dicho concepto refleja en la realidad de nuestro país respecto a la difícil situación laboral que vienen enfrentando los jóvenes peruanos de bajos recursos. Situación que se acentúa a consecuencia de las reformas implantadas a partir de los años noventa, incrementándose la necesidad, sobre todo de aquellos que recién se incorporaban al mercado de trabajo que cada vez se hace más flexible, de contar con la herramienta de adaptabilidad (empleabilidad) para conseguir y conservar un empleo en circunstancias laborales cada vez más cambiantes.

Al respecto, se busca enfatizar sobre lo substancial que significa implantar una política pública de empleabilidad, sobre todo frente a contextos críticos tales como los que han acontecido en nuestro país a partir de la década de los noventa relacionados a la necesidad y, por otro lado, a la falta de empleabilidad con la que cuentan los jóvenes.

Por último, ante esta situación interesa saber si actualmente nuestro país cuenta con una política pública de empleabilidad, que haga frente a la crisis económica y social que conlleva a la situación laboral precaria de los jóvenes.

2.1. Reforma Laboral Peruana en los 90

Tal como lo comentan CHACALTANA y GARCÍA (2004), durante muchos años el Perú fue considerado entre los países con una de las legislaciones más rígidas de América Latina. Los mecanismos de incorporación de personal enfrentaban numerosas restricciones y costos, en tanto que las posibilidades de despido eran bastante limitadas. La estabilidad laboral absoluta había adquirido rango constitucional en 1979. Como resultado de este proceso –y probablemente también debido a la cada vez menor capacidad de la autoridad del trabajo para detectar infracciones laborales– el mercado laboral se dividió en dos partes: una cubierta por las leyes laborales y otra desprotegida. Con el tiempo, la primera se fue haciendo cada vez más reducida y la segunda creció de manera acelerada.

En este contexto, a inicios de los noventa, el Gobierno promovió una importante y rápida reforma laboral en el campo de los derechos colectivos e individuales de los trabajadores. En el terreno colectivo se modificaron las normas

correspondientes a la conformación de representaciones sindicales, la negociación colectiva y el derecho de huelga. En el terreno de los derechos individuales se produjeron cambios en las modalidades de despido y contratación de los trabajadores. En cuanto a despidos, se eliminó la estabilidad laboral absoluta y se la reemplazó por el concepto de estabilidad «relativa» –definida como la posibilidad de despedir arbitrariamente a cambio de una indemnización–; paralelamente se impulsó una importante ampliación en el número de las causas «justas» de despido. En cuanto a la incorporación de mano de obra, se fomentaron los denominados contrato «flexibles» como los contrato a plazo fijo, por servicios, a través de intermediación, etc. Simultáneamente la capacidad del Estado por verificar el cumplimiento de la legislación laboral se fue reduciendo de manera que, en la práctica, había un número creciente de trabajadores sin contrato (CHACALTANA y GARCÍA, 2004).

Al respecto, nosotros nos centraremos en las nuevas formas de incorporación de mano de obra que trajo la reforma. En este aspecto, se crearon nuevas formas de contratación que buscaron flexibilizar la relación laboral. Fueron tres las acciones tomadas:

- Contratación temporal. adicionalmente a las existentes modalidades de contratación temporal o accidental, se añadió la posibilidad de contratar por obra o servicio. La duración máxima de estos contratos paso de 2 a 5 años, aunque cuando se trata de contrato por obra o servicio no hay limite¹.
- Ampliación de las posibilidades de capacitación laboral. Éstas por no tener carácter laboral no obligan al pago de beneficios sociales, sin embargo se tiene la obligación de asegurar una cobertura de salud al joven participante. Con anterioridad a la reforma, los contratos de capacitación para el trabajo solo existían bajo la forma de prácticas pre-profesiones empleada en estudiantes. Con la reforma, esta modalidad no solo fue aplicada para estudiante sino también para egresados de educación superior. Para los que no contaban con educación superior se crearon los convenios de formación laboral, dirigidos a jóvenes de 16 a 25 años; y para los jóvenes entre 14 y 24 años con formación técnica se implementaron los contratos de aprendizaje.
- Se ampliaron las posibilidades de subcontratación laboral. Se crearon cooperativas de trabajo y fomento del empleo y las empresas de servicios

¹ Reglamento de Ley de Fomento al Empleo-Decreto Supremo N° 001-96-TR (26/01/1996) TUO del D. Leg. n° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral-Decreto Supremo N° 003-97-TR 27/03/1997.

especiales (*services*); el cambio consistió en que los trabajadores de los *services* o cooperativas pueden prestar servicios no solo complementarios sino también temporales y especializados².

En lo que respecta al presente documento, se limitará el análisis al segundo de los puntos mencionados: la ampliación de las posibilidades de capacitación laboral, dado que es el que ha incidido en las relaciones laborales de los jóvenes. Cabe indicar que al incluir estos tres programas de formación también se les excluyó de la protección del derecho del trabajo al no considerárseles como contratos de trabajo, lo cual trae como consecuencia la posibilidad para las empresas de contar con servicios a costo reducido, pues al no generarse una vinculación laboral, no existe obligación de otorgar beneficios laborales ni realizar aportaciones al sistema de salud u otros impuestos, etc.

Asimismo, CHACALTANA y GARCÍA (2004) afirman que el mercado laboral a partir de los años noventa se hizo más flexible y competitivo, y por este hecho se podría haber esperado un efecto positivo sobre el aumento de la productividad. Pero la composición del empleo cambio fuertemente en los noventas hacia una mayor informalidad, hacia una mayor proporción de ocupados con corta duración o sin contrato y hacia un contexto más negativo en materia de relaciones laborales; por estos factores cabría esperar un efecto negativo sobre la productividad.

Con relación al contexto económico observado en la primera mitad de la década de los noventa, los citados autores señalan que éste favoreció 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 jóvenes en particular, ha sido muy bajo, lo cual refleja el magro crecimiento en la productividad laboral durante los noventas.

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

² que regula la actividad de las empresas especiales de servicios y de las cooperativas trabajadores-Ley N° 27626 (09/01/2002).

Mediante el estudio realizado por SAAVEDRA y CHACALTANA (2001)³, se respondió a la anterior pregunta analizando primero las categorías ocupacionales en las que se insertan los jóvenes en el mercado de trabajo. 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 los cuentan para iniciar un negocio propio, incluso en el caso de aquellos que no pertenecen a familias pobres, y a su falta de experiencia laboral, entre otros factores.

Con respecto a los jóvenes empleados como asalariados, los autores señalan que 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 trabajan 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%. 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, en particular contractuales.

Los mencionados autores señalan que la informalidad en la que los jóvenes desempeñan su actividad laboral, se ve reflejada 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 los jóvenes, prefiriendo emplearlos sin contrato. Entre los jóvenes, la proporción de trabajadores sin contrato ascendía al 70%, llegando a 84% en el caso de aquellos en situación de pobreza. Esto afirma que los jóvenes pobres se insertan desventajosamente en el mercado laboral y, los empleadores no les reconocen beneficios laborales.

De igual forma, los autores mencionan que 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. Entre los hogares pobres, es poco probable que los jóvenes puedan invertir en una educación larga y costosa, tanto por la incapacidad

³ Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares del MTPS-INEI (ENAHO,1997).

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 los que muchos de ellos desertan del sistema educativo con el fin de ingresar al mercado de trabajo.

En ese contexto, los programas y cursos de capacitación y formación técnica, que suelen tener una menor duración, se presentan como una alternativa para los hogares pobres en los que el joven debe aportar.

Al respecto tenemos que en nuestro país, la capacitación técnica y ocupacional se imparte a través de una red muy diversa de instituciones. En términos generales, existen dos grandes formas a través de las cuales los jóvenes pueden obtener capacitación técnica en el Perú. La primera de ella proviene de los programas impulsados por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE): los Contratos de capacitación Laboral, los Convenios de Formación Laboral Juvenil, las prácticas pre-profesionales y los contratos de aprendizaje. La segunda forma se origina de un conjunto de entidades de capacitación, tales como Institutos Superiores Tecnológicos y Centros de Entrenamiento Ocupacional, entre otros.

SAAVEDRA y CHACALTANA (2001) comentan que estas formas de obtener capacitación, se implementaron a partir de los años noventa debido a una serie de factores que movilizaron el panorama de la capacitación técnica, tal como lo hemos explicado anteriormente. Estos cambios no han tenido los impactos esperados. Mientras los nuevos mecanismos de contratación de jóvenes implantado por el MTPE no tiene 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 desligada de las necesidades del sector productivo y se ha caracterizado por su amplia heterogeneidad de su calidad.

Con relación a la capacitación técnica impartida por las entidades de capacitación, se encuentran centros privados y públicos, siendo a estos últimos a los que recurren mayormente los jóvenes de más bajos recursos.

Si bien los jóvenes de escasos recursos tienen acceso a la capacitación, 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. Asumimos que al interior de las instituciones privadas también existe heterogeneidad y las que atienden a la población pobre tienen infraestructura de menor calidad (SAAVEDRA y CHACALTANA, 2001).

Al respecto los autores concluyen que, 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 ese 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.

2.2. Políticas Públicas de Empleabilidad en el Perú

Tal como lo han manifestado CHACALTANA y SULMONT (2004), el problema del empleo manifestado a través del desempleo, el subempleo y la inestabilidad laboral, son un tema central de debate político. Es así que tanto políticos, gobernantes y expertos han buscado una solución a través de políticas y programas específicos que intentan resolver el problema desde distintos ángulos.

Los autores citados nos indican que existe un consenso en la necesidad de implementar políticas que promuevan el nivel y la calidad de empleo en el Perú, sin embargo, existe poca claridad sobre las características de dichas políticas y la manera de implementarlas. Concluyendo que el debate en torno a las políticas de empleo aún es incipiente en el Perú.

Asimismo, clasifican a las políticas específicas de empleo en dos grupos. Por un lado las «políticas activas», que son aquellas cuyo objetivo es mejorar la empleabilidad de las personas en situación de desventaja para incorporarse o reincorporarse en el mercado laboral y por otro lado las «políticas pasivas», que se proponen garantizar los medios de subsistencia para quienes se encuentran temporal o duramente excluidos del mercado laboral.

El presente trabajo busca enfocarse en la primera de las categorías mencionadas, las denominadas «políticas activas», ya que el tema central gira en torno a la empleabilidad en jóvenes. En ese sentido, se explicará los objetivos de dichas políticas.

CHACALTANA y SULMONT (2004) señalan que entre los objetivos de las políticas activas, se encuentra el de mejorar la «empleabilidad» de los sectores más vulnerables en los mercados laborales, con la finalidad de contribuir con la reducción de la pobreza, la pérdida de autoestima y marginación social generado por el desempleo, para de esa manera promover el acceso de dichos sectores a empleos dignos y reproductivos.

Entre las políticas activas de empleo, CHACALTANA y SULMONT (2004) distinguen tres tipos de programas que las traducen:

- Programas de creación de empleo para la oferta laboral, como programas de empleo temporal y subsidios al empleo, entre otros.

- Programas de desarrollo de capacitación relacionada con el empleo, como capacitación y entrenamiento dirigidos a jóvenes o personas desempleadas por largos periodos de tiempo.
- Programas de promoción de la eficiencia en los mercados y consejería en la búsqueda de empleo.

Por nuestro lado, basaremos el desarrollo del presente acápite en el segundo de estos grupos de programas, aquellos dirigidos al desarrollo de capacitación relacionada con el empleo como capacitación y entrenamiento a jóvenes.

Se considera que la formación profesional ha sido siempre una preocupación, tanto del Ministerio de Trabajo como del Ministerio del Educación. Por su lado, el Ministerio de Trabajo cuenta con una Dirección de Formación Profesional y, por otro, en el Ministerio de Educación el tema de la formación profesional es competencia de la Dirección Nacional de Educación Secundaria y Superior.

Sin embargo, CHACALTANA y SULMONT (2004) señalan que debido a esa dualidad (entre el Ministerio de Trabajo y Educación), el mercado laboral en el Perú se encuentra entre uno de los más complejos, desordenados y de más baja calidad. En vista de ello, ya hacia los años noventa el MTPE intentó promover de forma más dedicada el tema de la capacitación laboral para jóvenes de escasos recursos, tomando como modelo a otros países de la región que ya los habían implementado.

Asimismo, CHACALTANA (2006) señala que en el caso de la capacitación, si bien existe más experiencia y actividad, al mismo tiempo existe más confusión. Existe un gran mercado de capacitación de baja calidad y elevada heterogeneidad, en especial en familias de bajo ingresos. Y, como en otros casos, casi todas estas intervenciones han tomado la forma de programas y no de políticas.

En ese sentido, CHACALTANA y SULMONT (2004), consideran que a pesar de la trayectoria de estos programas, aún no se han desarrollado como políticas nacionales masivas. Todavía se mantienen al nivel de proyectos piloto, lo cual pone en duda caracterizarlos como «políticas» de empleo.

Del mismo modo, CHACALTANA (2006) ha observado que los programas de capacitación son intervenciones específicas, pudiéndose clasificar en dos grandes grupos: (i) apoyo a la oferta de capacitación y (ii) apoyo a la demanda de capacitación. Por el lado de la oferta de capacitación, el debate se centra en los aspectos institucionales del «sistema» de capacitación y los temas de pertinencia de los contenidos; lo cual explicaría la existencia de programas que se han

estado concentrando en promover el esquema de formación por competencias como una manera de unificar los contenidos educativos.

El mismo autor señala que, por el lado de la demanda, ha quedado claro que por más que se fortalezca la oferta, el mercado de capacitación no se desarrolla si no hay demanda de formación estable. En este esquema han aparecido programas como PROjoven, que luego de varios años de su implementación se ha podido concluir que la capacitación produce resultados importantes cuando la empresa esta involucrada⁴.

Asimismo indica que la capacitación debe ser pertinente para poder ser útil, y esa pertinencia solo se logra cuando la empresa se involucra de algún modo. Por estas razones, cualquier estrategia que se pretenda implantar a nivel nacional debe contar principalmente con la participación de las empresas.

Sin embargo, señala que a partir de la experiencia acumulada, un programa resulta insuficiente para resolver los problemas del mercado de capacitación. Esto tiene que ver con cuestiones no solo de dimensión, sino también de orientaciones de la capacitación que se pretende, dado que actualmente, la tendencia de capacitación, es que esta debe ser continua a largo de toda la vida, pues las estrategias de diferenciación solo tienen sentido cuando estas se sostienen en el tiempo.

A modo de conclusión, CHACALTANA y SULMONT (2004) manifiestan que, en lo que se refiera a capacitación laboral, no existe propiamente un Sistema de Capacitación Laboral, sino más bien un conjunto desarticulado de proveedores de servicios de capacitación que, junto con la necesidad de abundantes jóvenes peruanos que salen cada año del sistema escolar, configura un mercado de capacitación disperso, heterogéneo, excluyente y de baja calidad.

Como se mencionó anteriormente, CHACALTANA (2006) remarca que se necesita pasar de los programas a las políticas. Dado que no existe actualmente una política de capacitación porque normalmente es más atractivo, desde el punto de vista político, generar programas –con público objetivo definido– que elaborar una política (la cual, por definición es más transversal). Sin embargo no se puede negar que los programas tienen límites naturales y que, por tanto no pueden ser la única estrategia del Gobierno. Se necesitan políticas, esto es, intervenciones que enfrenten los principales problemas o fallas existentes en el mercado de capacitación como un todo (no solo en parte de él).

⁴ La empresa representa el lado de la demanda.

3. PROGRAMA DE CAPACITACIÓN LABORAL JUVENIL (PROJOVEN)

A partir del análisis efectuado a lo largo de este Estudio, se desea hacer referencia al Programa de Capacitación Juvenil (PROJoven), debido a que es éste el más importante programa con el que actualmente cuenta nuestro país relacionado a la capacitación laboral juvenil, sobre todo es importante recalcar la metodología y la finalidad que posee dicho programa ya que no simplemente busca capacitar a los jóvenes sino que va más allá, en el sentido que busca contar con una «empleabilidad» efectiva, esto es, cuenta con una demanda real de empleadores que son los encargados de realizar la fase práctica de dicho programa luego de la cual aquellos quedan comprometidos a emplear a un grupo de los capacitados. Es así que encontramos en PROJoven el fin último de la empleabilidad en jóvenes, esto es que aquellos luego de adquirir las capacidades que les permitan conseguir y mantenerse en un empleo, sean empleados por las empresas. Con lo que podemos concluir que PROJoven también sirve como un nexo entre la oferta y demanda de empleo lo cual va un paso más allá de un simple programa de capacitación.

Al respecto, el Grupo de Trabajo PROJoven (1997), señala que desde julio del año noventa, en nuestro país se vivieron varios cambios en materia social, política y económica, lo que impulsó al Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS) a tomar medidas que flexibilizaran la legislación laboral a modo de adaptarse a la realidad económica en la que se insertaba. Asimismo, creó programas, a fin que las personas de escasos recursos puedan incorporarse al mercado laboral, entre aquellas medidas implementadas se creó el Programa de Capacitación Laboral Juvenil, como el más importante programa destinado a mejorar la posibilidad de ingreso al mercado laboral de aquellos jóvenes más pobres, combinándose para ello la preparación técnica con la experiencia laboral.

En esa misma línea, José Carlos GALGO (2000) señala que la población joven pobre en el Perú vive una situación laboral precaria, lo que constituye no solo un problema económico, sino también social, ya que está fuertemente ligada a la pobreza, inserción laboral, exclusión y marginación. Ante esta situación, el incremento de la empleabilidad de los jóvenes de estratos pobres a través de acciones de capacitación específica constituye el eje central a través del cual se articula PROJoven, como política activa del Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS).

A continuación se describirá el contenido de PROJoven, así como sus objetivos y haremos hincapié en el impacto de algunas de sus convocatorias, todo ello para determinar si realmente dicho programa cumple con sus objetivos, sobre todo con el de otorgar empleabilidad a los jóvenes. Con la finalidad, de describir a PROJoven, nos basaremos en la información vertida por el estudio realizado al programa por SAAVEDRA y CHACALTANA (2001).

PROJoven fue creado el año 1996, como una iniciativa del MTPS. Fueron dos los principales objetivos del programa: en primer lugar mejorar la oportunidad empleo de los jóvenes de escasos recursos y por otro lado mejorar la calidad de los cursos de capacitación en el país.

PROJoven, está dirigido a la población conformada por jóvenes entre 16 y 25 años de edad con bajos niveles de escolaridad, pertenecientes a hogares pobres o en pobreza extrema y potencialmente a jóvenes que se encuentran desempleados, subempleados o en inactividad forzosa. Asimismo, PROJoven a intentado captar aquellos lugares con mayor impacto, tales como las zonas urbanas periféricas.

Su meta inicial fue capacitar 160 mil jóvenes en un periodo de cinco años, lo que empezaría como una experiencia piloto en Lima y Callao capacitando a 1,500 jóvenes y luego se extendería a 13 ciudades en las cuales el MTPS tiene sede institucional. Sin embargo dicho meta no fue concretizada dado que hasta el año 1998 no se llevo a cabo el financiamiento inicial del programa, viéndose por tanto limitada en función a los menores recursos.

PROJoven cuenta con varios objetivos: (i) facilitar el acceso de jóvenes de escasos recursos al mercado de trabajo, proporcionándoles capacitación y experiencia laboral en ocupaciones demandadas por el sector productivo, (ii) pretende hacer más eficiente el mercado de capacitación, procurando la interacción entre las instituciones de capacitación y las necesidades del sector demandante de mano obra, (iii) a modo de verificación la intención del programa es que luego su culminación se pueda apreciar tasas de ocupación y niveles de ingresos superiores a los de un grupo de control no beneficiado por el programa, (iv) asimismo, se tiene como objetivo reducir el tiempo de búsqueda de empleo y así como incrementar la participación de las mujeres beneficiarias en ocupaciones tradicionalmente masculinas.

A fin de lograr estos objetivos, se realizaron diversas actividades con la intención de focalizar a entidades de capacitación (ECAPs) públicas y privadas, a los beneficiarios potenciales, y a las empresas donde los beneficiarios podrían realizar sus prácticas. Asimismo, se implemento un Registro de Entidades de Capacitación (RECAP), mediante el cual se evalúa a las ECAPs interesadas en participar en el programa con el fin de garantizar un mínimo de calidad en las instituciones participantes.

PROJoven es considerado una de los primeros programas públicos que desde sus inicios conto una metodología establecida, y ha realizado el seguimiento tanto de los beneficiarios como de un grupo de control.

Asimismo, intenta hacer pertinentes los cursos de capacitación laboral, para ello utiliza mecanismos guiados por la demanda, asegurando el encuentro entre

las necesidades del sector productivo y la oferta de capacitación. Para ello, el programa convoca a ECAPs que se encargan de organizar e implementar cursos diseñados en función de los requerimientos del sector empresarial.

El objetivo de los cursos, es lograr en los jóvenes beneficiarios el desarrollo habilidades y competencias para desempeñarse en ocupaciones específicas que requieran semicalificación o calificación inicial. Los cursos cuentan dos fases: la primera, denominada «Formación Técnica», se desarrolla en las entidades de capacitación y la segunda «Práctica Laboral», se realiza en las empresas con las cuales las entidades de capacitación han suscrito un compromiso previo, mediante el cual las empresas a través de una «Carta de Intención» expresa su interés en acoger egresados de los cursos en sus instalaciones suscribiéndose para ello convenios de formación laboral juvenil. Es así, que las cartas buscan garantizar que los cursos ofrecidos efectivamente cuenten con demanda en el mercado.

Impacto del programa

Luego de haber descrito al programa PROJoven, se desea analizar el impacto que tiene sobre sus beneficiarios, para de esa manera poder determinar si el programa realmente cumple sus objetivos –en particular el de empleabilidad en jóvenes–, con dicha finalidad a continuación nos basaremos en estudios sobre los impactos de PROJoven realizados por especialistas, asimismo consideramos pertinente por la abundante información con la que se cuenta, hacer énfasis en la primera, sexta y décima convocatoria.

Antes de ello, debemos precisar que PROJoven es uno de los pocos programas públicos que cuenta con una línea de base y bases de datos que permiten realizar el seguimiento del programa y evaluar su impacto sobre los beneficiarios. Para ello ha diseñado una metodología de evaluación que compara la situación laboral inicial de los beneficiados, con su situación a los 6 y 12 meses de haber concluido el proceso de capacitación. Esta metodología ha tratado de aislar el efecto del programa sobre las variables que miden el cambio en la situación de los beneficiarios, tales como ingresos, situación laboral, búsqueda de empleo y segregación laboral, entre otras. Asimismo, se ha utilizado un grupo de control comparable con el grupo de beneficiarios y los individuos incorporados en cada grupo son elegidos aleatoriamente.

El cuadro siguiente, muestra algunos de los resultados de las evaluaciones del impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil en su Primera, Sexta y Décima Convocatoria, todas ellas a los 6 meses de concluida la fase laboral, la información revisada señala el impacto positivo del Programa en los beneficiarios luego de concluida:

Convocatoria	Efectos en la Inserción Laboral	Efectos en los Ingresos	Efectos sobre la Segregación Ocupacional
Primera Convocatoria	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento del grupo de ocupados. • Reducción de inactividad y desempleo. • Aumento de trabajadores asalariados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento en 128% en sus ingresos reales. • Incremento real de 184%, en caso de las mujeres 	
Sexta Convocatoria	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en un 6% d ocupación en los beneficiarios (efecto que se estima en US\$ 207 mil anuales). 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento en 18% del ingreso por hora (efecto que se estima en US\$ 452 mil). 	<ul style="list-style-type: none"> • Se redujo la segregación ocupacional por género en el grupo de beneficiarios, en comparación del grupo de control.
Décima Convocatoria	<ul style="list-style-type: none"> • El impacto del Programa en la inserción laboral se estima en 3.4%. • El asalarimiento creció 4.2%. • Los beneficiarios con contrato formal de trabajo que gozan de algún tipo de seguro médico y/o de pensiones creció 6.7% 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento alrededor del 10% (Efecto que se estima en S/. 10,000. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se a registrado una disminución en el índice de segregación ocupacional por género (disminución de 11% en comparación con los controles).

Fuente: SAAVEDRA y CHACALTANA (2001), ROBLES y SAAVEDRA (2002), Área de Investigación y Desarrollo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2005).

Proyecto Joven (Argentina)⁵

A modo comparativo, se hace referencia a Proyecto Joven, Programa de Capacitación Laboral Juvenil implementado en Argentina, con objetivos similares a los de PROJoven pero con algunas e importantes diferencias.

Tal como lo describe Jacinto, a consecuencia de los agudos problemas relativos al empleo los cuales tuvieron especial incidencia en los sectores más críticos de la República Argentina, ésta comenzó ha adoptar políticas públicas que intentaron facilitar los procesos de inserción laboral de los jóvenes. Estas políticas se inscribieron en los que se llamó el cambio de modelo de intervención estatal o el nuevo rol del Estado. Por un lado, se constituyeron políticas sociales focalizadas en grupos particularmente críticos, pero también involucraron una estrategia de flexibilización del mercado laboral, de desregulación de las relaciones laborales, y de capacitación en el marco de la denominada reestructuración productiva.

Se señala que, son los más desfavorecidos socialmente quienes más se enfrentan al riesgo de una larga exclusión de un empleo estable. Los jóvenes en situación de pobreza intentan ingresar a un mercado laboral con escasa demanda de empleo en condiciones altamente desventajosas. Es por ello que el Estado

⁵ Sección basada en Claudia JACINTO, 1997.

partiendo de la concepción de que la falta de capacitación sería una de las principales causas de las dificultades de inserción laboral de los jóvenes pobres a implementado un programa orientado por la demanda del mercado de trabajo redefiniendo a la vez su rol en la formación profesional.

Es por ello que se indica que Proyecto Joven (PJ) por su alcance, cobertura y recursos constituye la política en curso de mayor envergadura que plantea una estrategia uniforme, y presupone que el mercado será el mejor orientador de la oferta. Sin embargo, como contrapartida se puede apreciar en cuanto a los jóvenes, que dada su heterogeneidad muestran diferentes expectativas y necesidades formativas. Así, mientras algunos sectores de jóvenes se focalización en el programa, otros dejan libres cursos que no responden a sus expectativas de movilidad social, y algunos presentan necesidades educativas que exceden el alcance de un programa puntual.

Programa Proyecto Joven⁶

Podemos notar que al igual que PROJoven, Proyecto Joven tiene como objetivo aumentar la empleabilidad y la productividad y está enfocado hacia los jóvenes de condición socioeconómica más baja.

El Proyecto Joven es parte de un préstamo del BID para apoyar al Ministerio de Trabajo en un programa de formación para los jóvenes desocupados. El gobierno argentino utiliza un préstamo de 154 millones de dólares y hacia el primer trimestre de 1996 ya llevaba gastado el 73% de ese presupuesto; está aportando 67 millones de recursos propios en este programa para capacitar a jóvenes de entre 16 y 19 años de edad (hay también algunos candidatos por encima de ese límite).

Sin embargo, es importante aclarar que las empresas que reciben a los pasantes en forma gratuita, es decir no les pagan, en comparación de lo que si ocurre en el Perú donde si son retribuidos. Por otro lado, no se exige ni se requiere de las empresas que empleen a los pasantes después, pero evidentemente se espera que lo hagan.

Por otro lado la autora, en su estudio ha concluido que la introducción de grupos de control en el Proyecto Joven en efecto reduce el impacto del programa. En lugar de una ganancia del 40% en el empleo, el grupo que recibe la capacitación sólo aventaja al grupo testigo en 23 puntos porcentuales, lo cual sigue siendo considerable aunque no espectacular.

⁶ Sección basada en DE MOURA, 1997.

4. A MANERA DE CONCLUSIÓN

– La empleabilidad es el desarrollo de calificaciones, conocimientos y competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, progresar en el lugar de trabajo y adaptarse al cambio, elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes períodos de su vida. Es por ello se que consideran claves de la empleabilidad de los trabajadores: la capacitación, el desarrollo de las habilidades y la formación continua, ya que estas son las que desarrollan la capacidad del individuo para hacer uso de las oportunidades de trabajo y de ganancia, y para adaptarse a los cambios que traen el progreso tecnológico y la globalización al mercado de trabajo.

Dicho de ese modo, empleabilidad es un concepto de gran difusión doctrinaria, sin embargo, dicho concepto aún no tiene acogida legislativamente en nuestro país, por que no encontramos norma alguna que la defina, y por extensión la promueva hecho que se considera esencial a fin regular una futura política pública de empleabilidad en jóvenes.

– El presente trabajo, pone énfasis en la situación de empleabilidad de los jóvenes de escasos recursos, sobre todo en el contexto de mundialización en el que nos encontramos inmersos debido a que se considera que son los segmentos de jóvenes desempleados los que corren mayores riesgos de quedar excluidos del mercado de trabajo y, por tanto, la empleabilidad deberá ser una de las características que los identifiquen. En definitiva, la debilidad ante la innovación tecnológica y la escasez de recursos, sumado a las exigencias de productividad de ciertos sectores puntuales, han creado un mercado laboral difícil para todos y doblemente difícil para los jóvenes. Es aquí donde se empieza a vislumbrar la necesidad de la presencia de políticas públicas que puedan hacer frente a los vaivenes que aparecen con los nuevos procesos económicos en el escenario mundial.

– Durante la Reforma, se incrementó la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, esto se debió a la expansión de la demanda por parte de las empresas. También se relacionó con el dinamismo de sectores como el de servicios que acogió en su mayoría a jóvenes y en menor medida se relaciono a la reducción del costo de contratar a trabajadores jóvenes. Además, se observó un incremento en la oferta y acceso de capacitación técnica en instituciones públicas y privadas, sin embargo, éstas no llega a cumplir sus objetivos. Es así que, a causa de la diversidad de entidades que brindan capacitación y sobre todo debido a que aquellas a las que recurren los jóvenes de escasos recursos no cuentan con la moderna y adecuada implementación para brindar dicho servicio, los jóvenes presentan una baja calidad de formación. Por tanto, la escasa modernización del mercado de capacitación técnica y los problemas de desvin-

culación del sector productivo, dificultan el desarrollo en los jóvenes de las competencias necesarias para mejorar su inserción laboral. En ese sentido, el Estado, a través de PROJoven, ha intentado crear un puente entre la esfera productiva y la de la capacitación ocupacional.

– Por lo tanto, cabría preguntarse ¿Existe actualmente alguna forma de contrarrestar estas deficiencias en el sistema de capacitación? ¿Existe alguna Política Pública que promueva la empleabilidad en los jóvenes que no cuentan con una adecuada capacitación? Al responderse a estas preguntas encontramos que no existe actualmente una política de capacitación, sino más bien con lo que se cuenta es con programas con público definido, tal como es el caso de PROJoven cuya meta es capacitar a 50 mil jóvenes en un plazo de tres años, cuando se sabe que en nuestro país hay millones de jóvenes que no trabajan ni estudian. Asimismo, PROJoven está diseñado para jóvenes y como una estrategia de capacitación de apoyo al primer empleo.

En ese sentido, lo que se necesita es una Política Pública de Empleabilidad en Jóvenes que resuelva el problema del mercado de capacitación, mas no un programa que si bien puede colaborar para dicho fin resulta en definitiva insuficiente. Es así que para comenzar con la construcción de una Política Pública debemos en primer lugar identificar los problemas con los que contamos actualmente a fin sugerir aquellos cambios que podrían ser significativos para su cimentación.

Por un lado, se tiene el problema de dimensión, este lo podemos subdividir en beneficiarios y económica. Respecto a la dimensión de beneficiarios encontramos un programa que está dirigido a un número reducido de beneficiarios restringiéndose de esa manera la posibilidad de capacitación a millones de jóvenes que actualmente no estudian ni trabajan, en ese sentido lo que se propone es ampliar la cobertura de capacitación para todos aquellos jóvenes que la necesitan. Asimismo encontramos el problema de dimensión económica, dirigido a la financiación del programa que por su monto reducido no podría ampliarse y cubrir a otros jóvenes en la misma situación de los actuales beneficiarios, para lo cual se propone recurrir a la Cooperación internacional tal como ocurre en países como Argentina cuyo programa de capacitación se encuentra financiado por un organismo multilateral.

Por otro lado, se tiene el problema de orientación de la capacitación, el programa está diseñado para jóvenes como una estrategia de capacitación de apoyo al primer empleo. Sin embargo la tendencia actual es que la capacitación debe de ser continua a lo largo de toda la vida, pues la diferenciación solo tiene sentido cuando se sostiene en el tiempo. En ese sentido lo que se propone es invertir en una capacitación continua en el tiempo que este presente en todas las etapas de la vida laboral.

– Sin embargo, a pesar de que en nuestro país no contamos con una Política Pública de Empleabilidad en Jóvenes, no podemos negar la trascendencia con la que cuenta el Programa de Capacitación laboral Juvenil PROJoven, el cual fue creado el año 1996 y que tiene vigencia hasta el día de hoy. Dicho programa a lo largo de su historia ha contado con un riguroso sistema de evaluación de sus impactos sobre sus beneficiarios, de los cuales podemos concluir la eficacia del programa ya que se cuenta con resultados positivos en materia de inserción laboral, ingresos, disminución en la segregación ocupacional entre otros efectos.

– Asimismo a nivel comparado podemos encontrar programas similares tal como lo es Proyecto Joven en Argentina, dicho proyecto es parte de una red Políticas Públicas, que si bien cuentan con resultados positivos estos no son espectaculares, esto tal vez se pueda atribuir a que al encontrarnos frente a una Política cuyos efectos al ser a gran escala no pueden observarse con tanta claridad como cuando nos hayamos ante un programa.

– En este contexto, se considera que PROJoven ha sido un programa que ha cambiado y modernizado el sistema de capacitación, integrando al simultáneamente la necesidad de la oferta y la demanda de trabajo, teniendo al mismo tiempo impactos positivos durante todo su trayecto es así que cabría preguntarse ¿Por qué no ampliar sus efectos de manera general? ¿Por qué no hacer de PROJoven una Política Pública de Empleabilidad en los Jóvenes?

Ante estas preguntas solo hay que tener una acotación que se refiere a la interpolación de programas a políticas públicas. En ese sentido SAAVEDRA y CHACALTANA hacen bien en mencionar que los resultados obtenidos para PROJoven se circunscriben a un grupo reducido de personas, siendo difícil traspasar los resultados a otro tipo de beneficiarios. El punto favorable es que a largo plazo los efectos si deberían ser perceptibles. Un tema fundamental que es mencionado, que proviene de la teoría económica, es que los efectos a gran escala pueden desatar resultados que no se observan cuando el programa es focalizado o de pequeña escala. Es teniendo en cuenta estos efectos desfavorables que se puede hablar de una puesta en escena de un política pública imitando a PROJoven.

BIBLIOGRAFÍA

ABDALA, Ernesto, *Jóvenes, educación y empleo en América Latina. Papeles de POBLACIÓN*, Centro de Investigación y Estudio Avanzados de la Población, México, 2002.

CHACALTANA, Juan / GARCÍA, Norberto, «Reforma Laboral, Capacitación y Productividad», en GARCÍA, Norberto *et al.* (eds.), *Políticas de empleo en Perú. Consorcio de Investigación Económico y Social*, Lima, 2004.

CHACALTANA, Juan / SAAVEDRA, Jaime, *Exclusión y Oportunidad; jóvenes Urbanos y su inserción en el mercado de trabajo y en el mercado de capacitación*, Grupo de Análisis para el desarrollo, Lima, 2001.

CHACALTANA, Juan, *Empleos para los Jóvenes. Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación*, Lima, 2006.

CHACALTANA, Juan / SULMONT, Denis, «Políticas activas en el mercado laboral peruano: El potencial de la capacitación y los servicios de empleo», en GARCÍA, Norberto *et al.* (eds). *Políticas de empleo en Perú*. Consorcio de Investigación Económico y Social, Lima, 2004.

Conferencia OIT, Resolución sobre el Desarrollo de Recursos Humanos. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 88ª reunión. Ginebra, junio de 2000.

DE MOURA CASTRO, Cláudio, «Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas», en *Boletín Cintenfor*, 1997.

JACINTO, Claudia, «Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes en Argentina: un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores», en *Boletín Cintenfor*, 1997.

GALDO, José Carlos, «Una metodología de evaluación de impactos de los programas de educación y/o capacitación en el mercado laboral: el caso de PROJoven», en VÁZQUEZ HUAMÁN, Enrique, *Impacto de la Inversión Social en el Perú*, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, 2000.

Grupo De Trabajo PROJoven, «La experiencia PROJoven: apoyo a la inserción de los jóvenes en el mercado laboral del Perú», en *Boletín Cintenfor*, 1997.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, «Programa de Capacitación Laboral Juvenil-PROJoven-Primera Evaluación de Impacto Decima Convocatoria», en *Informe presentado por el Área de Investigación y Desarrollo*, Lima, 2005.

Naciones Unidas. La Juventud y las Naciones Unidas [en línea], [citado 29-09-2008], Formato html, Disponible en Internet:

<http://www.un.org/esa/socdev/unyin/spanish/nationalpolicy.htm>

ÑOPO, Hugo / ROBLES, Miguel / SAAVEDRA, Jaime, *Una mediación del impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil PROJoven*, Grupo de Análisis para el desarrollo, Lima, 2002.

Organización Internacional Del Trabajo – OIT, Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1998: Empleabilidad y Mundialización-Papel fundamental de la formación. OIT, Ginebra, 1998.

Organización Internacional Del Trabajo - OIT Convenio núm. 138 Sobre la edad mínima de admisión al empleo.

TARAZONA, Silvia / MAISH, Elena, «El tránsito de la pérdida del empleo a la empleabilidad. Documento de Trabajo N° 50», *Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico*, Lima, 2002.

WEINBERG, Pedro Daniel, *Formación profesional, empleo y empleabilidad*, OIT CINTENFOR: Foro Mundial de Educación, Porto Alegre, 2004.