

Comentarios al estudio de Perú

Félix Mitnik¹

1. Coordinador General del Programa de Capacitación de Trabajadores en Empresas (BID-FOMIN), Córdoba, Argentina.
2. Bajo la denominación "educación para el trabajo" se está incluyendo la formación de los ingresantes al mercado laboral (que engloba a la educación general, a la formación profesional y a la capacitación laboral) y a la educación permanente de la población económicamente activa (a través de actividades formativas convencionales o por el aprendizaje en el propio puesto de trabajo).
3. Magnificado en el caso de los sectores pobres por el circuito diferencial de baja calidad en el que se realiza su educación.

I. Consideraciones previas

El trabajo se inscribe en una línea de investigación que, utilizando las herramientas de la econometría, aspectos de la teoría del capital humano e indagaciones cuantitativas de la realidad, aporta información valiosa para que los países de la Región puedan definir de manera lógica e integrada una estrategia de educación para el trabajo² que incremente la competitividad de la economía y que, fundamentalmente, contribuya al objetivo de la equidad social.

La naturaleza del conjunto de estas indagaciones es compleja, ya que, para alcanzar avances conceptuales, es necesario abordar, desde diversos puntos de vista, múltiples temáticas. En el caso particular de quienes utilizan como herramienta las estadísticas laborales y educativas, la complejidad está dada, además, por la limitada calidad de la información con que se cuenta en la mayoría de los países de América Latina y por las diferencias metodológicas o conceptuales que dificultan las comparaciones entre países.

El documento distingue, desde una perspectiva temporal, dos tipos de objetivos en la formación laboral de jóvenes. El primero, de corto plazo, que podría requerir acciones de capacitación inmediatas, está destinado a atender a las generaciones castigadas por el deterioro del sistema educativo asociado a la crisis de los ochenta³. El segundo, de largo plazo, advierte sobre el hecho de que, al utilizar como herramienta fundamental la mejora de la educación general, recién producirá

impacto cuando las cohortes que actualmente se forman en el sistema educativo ingresen al mercado laboral.

En el caso más particular aún de los jóvenes pobres, el rol de la capacitación parecería ser el de un mecanismo de intermediación en el mercado de trabajo, orientado a suministrar un stock mínimo de capital humano, que se traduzca en competencias elementales orientadas a incrementar las probabilidades de obtener un empleo y a generar diferenciales de ingreso frente a quienes no fueron capacitados. La inversión en ese tipo de mecanismos sólo será exitosa si existen fuertes señales de mercado que garanticen la pertinencia de la capacitación para el empleo, lo que, en el caso de Perú, podría estar ocurriendo de manera insatisfactoria. Aun cuando existieran dichas señales, los análisis costo/beneficio deberían ser muy cuidadosos, ya que el incremento de capital humano que suministran formaciones breves (como la que brinda la capacitación laboral) se deprecia muy rápidamente, lo que podría determinar que los resultados efectivos de la capacitación se disiparan muy pronto. Este posible resultado pone de relieve la ausencia, en América Latina, de fuentes de información que permitan realizar el seguimiento temporal de individuos capacitados (datos de panel).

II. Cuatro aspectos centrales

II.1 El mercado de trabajo de los jóvenes

A diferencia de lo que ocurre en muchos otros países de la Región, la tasa de desempleo juvenil ha disminuido en Perú durante el período de siete años analizado (-2,4% anual) al mismo tiempo que aumentaba la tasa de participación (3,9% anual). Si bien los autores no lo indican, es probable que esa situación coincida con una mejora en la elasticidad empleo-producto asociada a la liberación del mercado de trabajo⁴. Lamentablemente estas mejoras en el mercado de trabajo han alcanzado de manera limitada a los jóvenes pobres para los cuales, nuevamente de manera similar a lo que ocurre en los restantes países de América Latina, las tasas de desempleo y subempleo son mayores que para el resto de la PEA. Particularmente sorprendente es el hecho de que la tasa de inactividad absoluta indique que casi un 30 por ciento de los jóvenes pobres de 20 a 24 años ni trabajan ni estudian. Aquellos que sí están empleados tienen trabajos de baja productividad y de reducida calidad (sin prestaciones sociales de ninguna naturaleza) tal como en el resto del continente.

4. Entendemos que Perú ha realizado una de las reformas más profundas del continente en el área de la legislación laboral que ha abarcado la disminución de los costos de despido, la eliminación de la estabilidad laboral absoluta, la creación de nuevas causales justas de despido, la introducción de nuevas modalidades contractuales (asociadas a una reforma de los convenios de formación laboral juvenil), la flexibilización de las normas relativas a la intermediación laboral, la reforma en la Compensación por Tiempo de Servicios, la creación de un sistema privado de pensiones, la eliminación del monopolio sindical y la limitación de la participación del Estado en la negociación.

II.2 Efectos de la capacitación sobre los ingresos

La utilización de una ecuación de ingresos del tipo Mincer permite a los autores medir los efectos de la capacitación que brindan diferentes instituciones sobre los ingresos laborales de los jóvenes. Encuentran que la contribución a los ingresos de la capacitación en el propio centro de trabajo es de un 53 por ciento⁵, la de los Institutos Superiores Tecnológicos de un 32 por ciento, la de los Centros de Formación Sectorial de un 22 por ciento, la de las Fuerzas Armadas y otras de un 19 por ciento, la de las Universidades de un 13 por ciento, la de cada año adicional de educación de un 12 por ciento y la de la experiencia laboral de un 9 por ciento. Estos valores indican un impacto positivo de las acciones formativas señaladas (válido para aquellos que consiguieron empleo) y son, en conjunto, muy elevados frente a los de los Centros de Educación Ocupacional y Colegios Secundarios Técnicos cuya capacitación parecería no tener ningún impacto en el incremento de los ingresos laborales de los jóvenes que están empleados⁶.

II.3 El modelo de capacitación existente

No es habitual encontrar, en la literatura latinoamericana, una descripción y análisis tan detallados del sistema de formación que los autores engloban bajo la denominación “técnica y ocupacional”. Es llamativo, en particular, la importancia que tiene el sector privado dentro de este sistema y la limitada pertinencia para el empleo de los cursos que desarrolla, a los que, sin embargo, asiste un porcentaje muy significativo de los jóvenes peruanos.

Pese a que no ha sido objetivo de la investigación analizar en detalle los tipos de cursos ofrecidos por el sistema de capacitación, la descripción que se realiza (que incluye reiteradas referencias a la obsolescencia del equipamiento) conduce a la hipótesis de que la configuración de las ofertas, en particular de los Centros de Educación Ocupacional y Colegios Técnicos, está fuertemente ligada al modelo de industrialización sustitutiva de importaciones que Perú ha abandonado. Sólo hay referencias limitadas a capacitaciones en el área de servicios. Los casos concretos que se citan son de las áreas mecánica y textil.

5. Los resultados han sido reordenados de manera decreciente para facilitar la interpretación.

6. En estos dos últimos casos los resultados no han sido estadísticamente significativos.

II.4 Efectos de la capacitación sobre el empleo

Dentro del conjunto de acciones que, hipotéticamente, podrían beneficiar a los jóvenes pobres, existe un solo programa -PROJoven- que ha diseñado una metodología rigurosa de evaluación de impacto y que puede, en consecuencia, comparar el empleo para el grupo tratado con la situación de un grupo control de similares características. La diferencia en el empleo ha sido en este proyecto ligera, pero el efecto sobre los ingresos ha resultado, al igual que en otras experiencias latinoamericanas, muy significativo. Se han producido, además, impactos muy importantes sobre los ingresos de las mujeres del grupo tratado frente al control. La experiencia es, sin embargo, pequeña frente a la magnitud de la población objetivo a la que se debería atender y se ignora si se trata de un impacto de corto, mediano o largo plazo.

Para las restantes e innumerables acciones de capacitación disponibles en Perú, no existiría, aparentemente, información que permita determinar el efecto de la capacitación sobre el empleo. Sólo se ha podido comparar la inserción relativa de no pobres capacitados frente a la de pobres capacitados que es mucho mayor (54 y 34% respectivamente). No se cuenta con elementos que permitan determinar la incidencia de la capacitación en esa inserción laboral.

III. Planteos e interrogantes para el futuro

III.1 Paradigma de la educación para el trabajo

Dado que la salida de la pobreza está asociada con la calidad de la educación general, sería conveniente, en un futuro, completar este estudio analítico con indagaciones que conduzcan a formular una propuesta completa de modelo de educación para el trabajo acorde con el programa económico que ejecuta Perú.

El modelo a proponer debería surgir de una indagación conceptual acerca de cuáles deberían ser, en un plano ideal, los componentes del sistema, sus mecanismos de financiamiento y sus indicadores de pertinencia, eficiencia y eficacia. Disponer de este modelo permitiría comparar la situación actual con la deseable y diseñar una política gradual de transformación.

La indagación debería, en lo que hace al financiamiento, identificar las áreas en las que, siempre a nivel conceptual, correspondería que

7. Esta necesidad es consecuencia, a su vez, del incremento en la velocidad de la transformación tecnológica y de la volatilidad de los mercados.
8. El concepto que fundamenta esta sugerencia de profundización del estudio acerca de la rentabilidad de la capacitación en la empresa es que para permanecer en el mercado de trabajo resulta tanto o más importante una formación general de calidad que los saberes técnicos específicos, dado que estos últimos están perdiendo peso relativo como herramienta para obtener un empleo en los sectores dinámicos (y sobre todo para retenerlo). En el marco de una rápida obsolescencia de las calificaciones, la PEA pierde paulatina y velozmente su condición de "empleable" dentro de los sectores modernos. Estos tienden a reclutar a sus trabajadores entre quienes han acumulado más capital humano de naturaleza general en el sistema educativo formal para, a partir de allí, incrementarlo rápidamente en áreas específicas. De esta manera, la inversión en formación específica se torna obsoleta muy rápidamente siendo necesaria, en periodos del orden de un quinquenio, una nueva formación específica, la que sólo se puede construir sobre la base de una sólida

dicho financiamiento fuera ineludiblemente de naturaleza pública y aquéllas en las que podría ser de naturaleza privada (tanto por los individuos como por las empresas), proponiendo alternativas a tal efecto.

Al desarrollar dicho análisis debería considerarse que la integración de Perú al flujo internacional de bienes y servicios requerirá, de manera creciente, que los trabajadores tengan flexibilidad para adaptarse a los cambios constantes que caracterizan al empleo en la sociedad contemporánea⁷, por lo que convendría que el mismo incluyera, como componente, la formación permanente de la PEA. Sería aconsejable realizar estudios orientados a determinar por qué las inversiones que efectúan las empresas en la capacitación de su personal (que claramente deberían incrementarse dado el elevado rendimiento asociado a las mismas que han detectado los autores) parecerían estar tan por debajo del óptimo racional que sugiere la comparación con datos de otros países de la Región y del mundo⁸.

III.2 El funcionamiento del sistema

El modelo ideal tendría que ser comparado con el real. A tal efecto sería necesario conocer la eficacia y la eficiencia de la inversión que realiza el Estado peruano, para lo cual habría que estudiar los costos de la formación que se brinda con recursos del erario público y sus beneficios sociales y privados. Los datos que se obtengan podrían ser cotejados con los de otros países de la Región y del mundo, a los fines de establecer parámetros de referencia.

La baja eficiencia de la educación general destinada a los sectores pobres debería ser también motivo de una cuidadosa indagación que analizara los factores intrínsecos⁹ y extrínsecos¹⁰ que determinan esa situación (que en muchos casos ya han sido motivo de investigaciones en la Región) y que evaluara soluciones alternativas¹¹ en diferentes escenarios de crecimiento macroeconómico, de racionalidad del gasto social y de inercia cultural frente a los cambios.

Desde el punto de vista de las soluciones de corto plazo, vinculadas a la capacitación laboral, un aspecto que merecería particular atención está dado por el hecho de que parte de la inversión se efectúa en instituciones cuyo equipamiento físico es, en muchos casos, obsoleto (y en consecuencia, muy probablemente, el capital humano de sus docentes también). Es razonable sugerir un análisis que permita determinar el orden de magnitud del monto requerido para actualizar el equi-

pamiento y evaluar alternativas de inversión diferentes a las de reiterar un modelo institucional que puede no ser el más eficaz frente al actual paradigma técnico-económico.

Atento a que una de las principales preocupaciones que sugiere el estudio sería la de la inserción de los jóvenes pobres, se podría intentar evaluar *–ex ante–* el efecto de la capacitación en comparación con el beneficio de un subsidio focalizado al empleo (el pago parcial o total del sueldo de un joven que realiza un aprendizaje en el propio puesto es un mecanismo de importancia creciente para facilitar la transición escuela-trabajo en diversos países). Parecería conveniente, a estos efectos, profundizar el análisis de los resultados que se han obtenido al aplicar el modelo de Mincer (en particular aquellos que indican que la experiencia laboral estaría teniendo un impacto mayor en los ingresos que la capacitación en los CEOs o en los colegios técnicos¹²). El análisis de la experiencia internacional comparada sería también importante en este sentido, ya que existen evidencias empíricas que llevan a cuestionar la eficiencia de la “segunda oportunidad” de incrementar su capital humano que se brinda a los jóvenes pobres mediante la capacitación laboral¹³.

III.3 La situación en los sectores rurales

Los sectores rurales constituyen el 28 por ciento¹⁴ de la PEA peruana. Convendría, en consecuencia, realizar, si no se lo ha efectuado aún, indagaciones de similar rigor a la del trabajo que se está comentando, a fin de completar el diagnóstico que, en razón de los datos disponibles, se ha centrado en el análisis de los sectores urbanos. Dicho análisis sería muy importante atento a que las evidencias recogidas en otros países latinoamericanos permiten predecir que la situación de los jóvenes pobres de las áreas rurales podría ser aún más desfavorable que la de los sectores que viven en las ciudades. Convendría profundizar también en el efecto que, sobre el empleo de los jóvenes pobres, podría tener el hecho de que su lengua materna no sea el español sino alguna de las que corresponden a las etnias de Perú.

III.4 El efecto del género en la inactividad absoluta

Sería de sumo interés indagar si existen diferencias de género en las elevadas tasas de inactividad absoluta.

formación básica. Se trata, por supuesto, de un proceso que no se da de manera homogénea ni inter sectores ni intra sectores de la economía. Si estos supuestos fuesen aplicables a Perú, el alto rédito que se ha encontrado a la capacitación laboral en la empresa podría estar asociado, simultáneamente, a otros factores tales como el nivel de escolaridad del personal que se ha entrenado.

9. Por ejemplo la relación alumnos por docente, los mecanismos de contratación del personal, la eficiencia de su formación, la adecuación de los planes de estudio a las poblaciones marginales, la existencia de textos adecuados a las etnias, la presencia de mecanismos de evaluación de los logros estudiantiles, el nivel de información sobre el funcionamiento del sistema, la supervisión pedagógica o la sensibilidad que se haya desarrollado para atender a los grupos con dificultades especiales.

10. Por ejemplo la desnutrición crónica de naturaleza calórico proteica (por ingesta inferior a los requerimientos nutricionales) y la anemia (por insuficiente ingesta de hierro) o la hipovitaminosis (por dietas carentes de nutrientes específicos). Los efectos principales de estas enfermedades son re-

tardos de crecimiento que se presentan pese a que, aparentemente, los niños son sanos. Esos retardos afectan el desarrollo mental y, por ende, la inteligencia. El impacto sobre la capacidad de aprendizaje es prácticamente irreversible.

11. Que deberían ir desde la asistencia integral a la madre gestante y al niño lactante hasta el control social directo de la inversión en educación.
12. Desde esta perspectiva constituye también motivo de preocupación que, aparentemente, la tasa de desempleo para trabajadores calificados sería más alta en Perú que en otros países, lo que podría sugerir que existe un exceso de oferta de calificaciones que no tienen uso en el mercado de trabajo.
13. Por ejemplo el trabajo de W. Lee Hansen (1991) o la obra de W. Norton Grubb (1996).
14. Datos del CELADE para el año 2000. En 2025 constituirían el 23%.
15. El problema central para lograr este resultado no es probablemente el económico sino el de la estrategia de gestión (financiera, curricular, administrativa, de seguimiento del desempeño, de control social por parte de los actores, de asistencia integral

IV. Políticas públicas orientadas a la equidad

En su primera sección, el documento demuestra que una parte muy importante de las inequidades sociales que se presentan en Perú se deben a una desigual distribución de las oportunidades laborales y que esa desigualdad se puede explicar, a su vez, sobre la base de las diferencias en capital humano.

La elevada rentabilidad de la inversión en educación general que se ha señalado en el trabajo indica, de manera clara, que la única política posible orientada al mediano y largo plazo es que el Estado tenga como una de sus principales metas la de proveer a todos los niños y jóvenes de una sólida formación general que incluya conocimientos básicos y desarrollo de capacidades intelectuales. Se trata de universalizar una formación significativa y pertinente desde el punto de vista de las exigencias que imponen los mercados laborales en los que trabajarán quienes hoy estudian. Para ello sería necesario eliminar los circuitos diferenciales de baja calidad a los que asisten los jóvenes pobres¹⁵, tema sobre el que es fácil acordar. Las diferencias de enfoque se presentarán como problema en el campo de los instrumentos (no hay reglas suficientemente poderosas en la vida de las sociedades que garanticen que una determinada acción producirá un determinado resultado).

La investigación realizada orienta también hacia la conclusión de que la capacitación laboral podría no tener ningún efecto sobre la generación de empleo. Dicha generación sólo se daría en el marco de un crecimiento económico sostenido, una modernización de las instituciones, una política de integración de todos los sectores (incluido el rural) en los beneficios del crecimiento y una fuerte participación en el Producto Bruto Nacional por parte de un Estado de elevada eficacia y eficiencia (pequeño y poderoso). A partir de allí surgirán “señales del mercado” que, convenientemente detectadas, permitirán capacitar en áreas de elevada rentabilidad individual y social.

Otro elemento de política pública que surge del trabajo es el de la conveniencia de desarrollar un sistema de formación continua. Dicha formación suele financiarse con impuestos, créditos fiscales o una combinación de ambos sobre la nómina salarial. Para garantizar neutralidad desde el punto de vista del costo de la mano de obra, debería tenderse a que las empresas tengan libre disponibilidad de los recursos que potencialmente se recauden (condicionado a que los montos se asignen a

que apunte a cubrir las carencias alimenticias y de salud de los jóvenes pobres, etc.).

incrementar el capital humano de **todo** su personal según pautas que fije el Estado).

La investigación realizada ha permitido detectar que existe una relación inversa entre la situación económica de las diversas regiones de Perú y el nivel de financiamiento estatal de la capacitación laboral. Una política pública orientada a atender zonas rezagadas sería conceptualmente correcta, por lo que debería mantenerse. Sería deseable, sin embargo, generar mecanismos que permitiesen que la inversión estatal fuese transferida a instituciones o entidades públicas, privadas o mixtas, capaces de detectar demandas regionales o locales cambiantes a las que pudiesen responder de manera rápida con niveles elevados de inserción laboral efectiva (asociados a estándares rigurosos de calidad en la capacitación), evaluados mediante grupos de control y con costos que garantizaran una significativa rentabilidad social e individual. Para ello se necesitaría el análisis de un novedoso diseño institucional, que incluyera un gerenciamiento eficaz y eficiente, amplia flexibilidad para contratar recursos humanos y bienes y servicios, estrechos vínculos con el sector productivo y disponibilidad de recursos para incorporar nuevas tecnologías formativas y hacer seguimiento a los graduados. El marco de financiamiento que más probablemente pueda favorecer un desarrollo institucional con estas características es el de hacer operar a las organizaciones formativas en condiciones de competencia.

Bibliografía

- GRUBB, W. Norton, 1996. Learning to work, the case for reintegrating job training to education. New York: Rusell Sage Foundation.
- HANSEN, W. Lee, 1991. Non market failures in goverment training programmes. Springer Verlag.