

## V

### ***Formación de jóvenes desempleados en América Latina***

*Claudio de Moura Castro y Aimée Verdisco*

---

Este capítulo analiza los programas de capacitación dirigidos a los jóvenes desfavorecidos en América Latina. Se presentan los ejemplos de Chile Joven, del Proyecto Joven de Argentina y del Plan Nacional de Educación Profesional-PLANFOR, de Brasil. La idea de estos programas es atractiva políticamente y algunos han sido exitosos. Datos relativamente confiables muestran que los jóvenes encuentran trabajos en ocupaciones suficientemente próximas a aquellas para las que se formaron; este éxito merece ser señalado particularmente, ya que informes de experiencias similares implementadas en muchos lugares del mundo indican que éstas han sido mediocres.

#### ***1. ¿La misma triste y vieja historia?***

Los proyectos serán comparados en términos de la calidad de la formación ofrecida y los mecanismos de focalización utilizados; se presenta también un contexto teórico más amplio dentro del cual pueden ser situados. Comparados y comprendidos así, emergen algunos resultados interesantes: los dos proyectos "Joven" son fuertes en su focalización pero débiles en la calidad de los cursos de formación que ofrecen. Los cursos patrocinados por el PLANFOR, por el contrario, tienden a ser de buena calidad pero pobremente focalizados. De esta manera, y arriesgando exagerar para ilustrar el punto, mientras que Chile y Argentina ofrecen una formación adecuadamente focalizada de relativamente baja calidad, Brasil ofrece buena formación con mecanismos débiles de focalización. Ambos sistemas podrían aprender uno del otro.

## **2. El escurridizo arte de capacitar**

Por largo tiempo la formación ha ocupado una posición central en las agendas de los gobiernos en todas partes; como la mayoría de las políticas públicas, ha tenido considerables cambios de rumbo, en respuesta a las diferentes condiciones económicas y sirviendo a diferentes estructuras políticas. Tradicionalmente, los gobiernos promovieron y financiaron la formación como un medio para aumentar la productividad y crear una fuerza de trabajo capaz de absorber tecnologías más complejas y sofisticadas. Esta fue la principal justificación para la formación durante el *boom* económico de la segunda postguerra mundial; esto es así, a pesar de que los economistas a menudo plantean el argumento de los retornos económicos de la formación –en forma de mejores ingresos para aquellos que la recibieron– argumento que, aunque no es lo mismo, es compatible.

En los años setenta las circunstancias habían cambiado. Cuando la recesión económica se instaló en el mundo, se pidió algo más a la formación: que “creara” empleo. La justificación de esta política fue simple y elocuente: cuanta más formación tuviera la gente, mayor sería su nivel de empleo. Más que una respuesta a la oferta de trabajo, la formación fue considerada como un medio para estimular la demanda de trabajo, particularmente para el caso de las poblaciones marginales.

Dejando de lado el enfoque o las consideraciones éticas tomadas en cuenta, la formación ha probado ser una buena inversión únicamente cuando sus graduados encuentran un trabajo donde utilizan las habilidades recientemente adquiridas. Más aún, este es el límite inferior de y para la formación, pues de otra forma sería una mala inversión: es más costosa que la educación regular, y si las habilidades aprendidas no se utilizan, no tiene sentido gastar ese dinero; en este caso, es mejor proveer más educación. Por lo tanto, obtener un buen ajuste entre la demanda y la oferta de formación se convierte y permanece como la justificación *sine qua non* para su provisión.

### **2.1 De una formación para los puestos de trabajo a una formación sin ellos**

Desde la perspectiva de las políticas públicas, la formación llegó principalmente a la sombra de la expansión económica de la segunda postguerra. El crecimiento explosivo de la formación durante este período coincidió con el rápido crecimiento económico y con los severos cuellos de botella en las calificaciones; superar estas deficiencias ofreció la obvia justificación para las políticas nacionales de formación. A

medida que la rápida expansión de los sectores manufactureros e industriales sobrepasó la capacidad de los esfuerzos de formación en el trabajo –dominantes en ese momento– para preparar una fuerza de trabajo calificada en un tiempo acotado, las naciones de todo el mundo respondieron creando institutos de formación financiados y operados en forma pública. América Latina no fue la excepción. Más aun, las instituciones nacionales de formación de la región, nombradas aquí como las “S-I” (se llaman, por ejemplo, SENAI, SENA, SENAC, SENAT, SENATI e INA, INCE, INFOTEC, INACAP) pueden rastrear sus orígenes en estos períodos de expansión económica. Todas compartían un enfoque y una visión común: lo que importaba era la oferta de formación; y cuanto más, mejor<sup>1</sup>.

La formación siguió una secuencia sencilla: capacitar instructores, transmitir, adaptar y preparar materiales para la formación, construir centros y comprar equipamiento, todo al ritmo más rápido posible. En la mayoría de los casos, este modelo probó ser viable y autosustentable. Dentro del sistema, se construyeron estructuras para el financiamiento y la ejecución, y para la autonomía política. Un impuesto a la nómina salarial proveía estabilidad financiera, presupuestos amplios y una perspectiva de largo plazo. Las llamadas “series metódicas” proveyeron un medio de ejecución eficaz, práctico y a prueba de fracasos. La independencia respecto a las escuelas académicas y al Ministerio de Educación (en casi todos los casos) liberó a la formación profesional del *ethos* de clase media de las escuelas académicas y del prejuicio contra las ocupaciones manuales. Más aun, estas instituciones a menudo estaban muy cercanas a las empresas, asegurando así que la orientación general de la formación estuviera en línea con las necesidades de la industria.

Por varias décadas este sistema gozó de buena reputación y formó a varias generaciones de trabajadores altamente calificados. Fueron, en general, significativamente mejores que las escuelas regulares de sus países. Algunas fueron instituciones destacadas. Formaron trabajadores que posibilitaron que los sectores modernos de la economía se desarrollaran, respaldando los procesos de sustitución de importaciones. A pesar de las críticas que recibieron, la mayoría fueron islas respetadas de aprendizaje serio, en contraste con la mediocridad general de las escuelas académicas.

---

<sup>1</sup> Ver el capítulo 2.1 de este libro. También publicado por el International Institute for Educational Planning–IIEP: Castro, C. de Moura, *Training policies for the end of the century*. París: IIEP-UNESCO (Research and Studies Programs), 1995.

---

*Claudio de Moura Castro*

Pero cuando la economía de la región comenzó a estancarse, las “S-I”, como la mayoría de las instituciones ligadas a la oferta, perdieron su dinamismo. Las crisis del petróleo, las alteraciones económicas que siguieron y una industrialización ahorradora de mano de obra, hicieron disminuir el crecimiento del empleo en el sector moderno y llevaron a un aumento del sector informal y del cuentapropismo. Las “S-I”, entonces, perdieron su ventaja y comenzaron a graduar a alumnos que no encontraban un mercado de trabajo activo y claro en los sectores industriales. Muchas experimentaron con la formación para el sector informal –experiencias que a menudo tuvieron una base más amplia que en otros lugares del mundo<sup>2</sup>– pero solo unas pocas (por ejemplo el SENA de Colombia y sus “Talleres populares”) fueron realmente capaces de hacer esta transición. En general, la mayoría de esas experiencias permanecieron como pequeñas iniciativas que nunca fueron replicadas en mayor escala.

A medida que el mercado para las ocupaciones industriales modernas perdió su impulso, las “S-I” fracasaron en su correspondiente adaptación; en lugar de satisfacer a los nuevos mercados que tenían demanda más activa, permanecieron encerradas en sus prioridades de oferta originales, como si nada hubiera sucedido. Como resultado, su prestigio y su reputación se debilitaron tornándose más vulnerables a las presiones del exterior. Los presupuestos –recortados, si no directamente “asaltados”– fueron desviados de la formación *per se* hacia actividades más productivas socialmente o políticamente más expeditivas. Ninguna institución quedó inmune. No escaparon ni el SENA (Colombia), ni el INA (Costa Rica), las instituciones más prestigiosas de América Latina hispano parlante. Los presupuestos del SENA fueron sujetos a controles centrales y se impusieron restricciones similares sobre el INA. El SENATI de Perú, en la misma línea, perdió la mitad de su presupuesto, que cayó del 1,5 al 0,75 por ciento de la nómina salarial.

## **2.2 Si las instituciones de formación no cambian, ¿cómo se forma en el mercado**

Las “S-I” muestran un caso interesante de instituciones de formación sólidas que fracasan en adaptarse a circunstancias cambiantes, en este caso, a un contexto donde los puestos de trabajo son escasos. Presionados por los economistas preocupados por las tasas de retorno, y poco interesados en lo que sucede al interior de la caja negra donde se

---

<sup>2</sup> Ducci, María A., *La formación profesional en el umbral del siglo XXI*. Montevideo: CINTERFOR, 1990.

desarrolla la formación, los formadores y los gobiernos por igual, tuvieron que redefinir la noción misma de formación. El resultado ha sido un cambio radical de postura. Al contrario que en tiempos pasados, para algunos tomadores de decisiones del presente lo que importa es la demanda de formación. Esta demanda debe ser monitoreada estrictamente y solo la formación que responda a una demanda claramente identificada debería ofrecerse. La regla general es simple: no hay demanda, no hay formación.

En América Latina, este cambio de postura se ha manifestado en lo que puede llamarse el “enfoque de mercado” (*checkbox approach*) de la formación<sup>3</sup>. Este enfoque es un intento de elaborar una reingeniería del sistema íntegro de formación, en lugar de reformar los institutos de formación (si esto ocurre, es considerado un efecto positivo de derrame).

Este enfoque es parte de procesos mayores de “reinventar el gobierno” y de usar incentivos económicos en áreas que tradicionalmente han sido el dominio de estructuras jerárquicas convencionales. Señala un claro cambio en el paradigma. En lugar de ser un operador de la formación o de tratar de gestionar los sistemas de formación mediante controles administrativos o jerárquicos, el estado se convierte en comprador de servicios de formación. En este rol, el gobierno se transforma en un agente financiero que establece reglas claras para comprar formación, seleccionar las mejores ofertas y controlar la calidad del servicio ofrecido. El estado abandona el intento de administrar las instituciones, como lo hizo con las “S-I”, y adopta una estrategia diferente.

En resumen, el enfoque de mercado tipifica una tendencia que se está extendiendo en América Latina y en otros lugares: crear mercados sustitutos para servicios que normalmente se producen en el sector público. En este proceso, una multiplicidad de oferentes –tanto públicos como privados– compiten por los contratos. Se pueden usar *vouchers* para dar a los usuarios la completa libertad de elegir los servicios que quieren. Pero en todos los casos, la financiación está separada de la ejecución. Quien paga no necesariamente es quien presta los servicios, al tiempo que se da a los usuarios mayores posibilidades de elección. “Votar con los pies” se convierte en una forma de controlar las actividades que antes eran implementadas por los servicios públicos tradicionales.

---

<sup>3</sup> Ver el capítulo 7.1 de este libro. Originalmente publicado como: Castro, C. de Moura, *The stubborn trainers vs. the neoliberal economists: will training survive the battle?*. Washington, DC: Inter American Development Bank (Nº EDU-106), 1998.

---

### **2.3 La lógica de la formación sin puestos de trabajo**

El enfoque de mercado de la formación, aunque simple en su concepción, plantea la cuestión de cómo justificar la formación ante la ausencia de demanda. La mayoría de estos programas de mercado –incluyendo los examinados en este documento y los implementados en los países de la OCDE– se crean como respuesta al alto desempleo juvenil<sup>4</sup>. En períodos de estancamiento económico, demasiados quedan sin trabajo, aun quienes tuvieron formación profesional; a pesar de esto, hay una asunción implícita o una esperanza de que tales programas aliviarán el problema y crearán empleo.

Suponiendo que la formación crea empleo, el peso de la prueba cae sobre quienes defienden este supuesto. La evidencia recogida hasta el momento sugiere que la formación (excepto en los casos de la formación para los cuentapropistas o los microempresarios) no crea empleos. Mucha información disponible permite ver que el empleo parece ser creado cuando las variables macroeconómicas son adecuadas y el clima económico es favorable, más que cuando la mano de obra calificada está disponible<sup>5</sup>. “El vínculo entre el empleo y el crecimiento económico no se ha debilitado... Por cada punto porcentual de incremento en la tasa de crecimiento de un país en los últimos diez años ha habido un incremento en el nivel de empleo”<sup>6</sup>.

Quienes critican los programas de formación para la creación de empleos lo hacen en base a una serie de argumentos razonables. El primero es el llamado efecto de sustitución. Dentro de esta línea de pensamiento, se reconoce que aunque la formación puede muy bien aumentar las probabilidades de cualquier persona de obtener un trabajo, la cantidad de trabajos en un momento dado está determinada por otras variables, la mayoría de nivel macro; así entendidas las cosas, la formación sustituye a un candidato para un puesto, por otro; y a menudo lo hace con altos costos para el estado. Aun si los niveles de empleo de los capacitados aumentan –en comparación con grupos de control bien di-

---

<sup>4</sup> Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Enhancing the effectiveness of active labor market policies: evidence from program evaluations in OECD countries*. París: OECD (Nº 56), 1996.

Johansson, R., *World labor report: retraining workers displaced by structural adjustment*. Mimeo, 1994.

Soffer, B. & Zymelman, M., *A global overview of youth employment programs*. Washington, DC: World Bank, Africa Technical Department, Human Resources Division, 1993.

<sup>5</sup> Lee, E., “Exposición general”, *Revista Internacional del Trabajo*, 114 (4-5): pp. 495-506, 1995.

<sup>6</sup> Boltho, A. y Glyn, A., “¿Hay alguna política macroeconómica capaz de crear empleos?”, *Revista Internacional del Trabajo*, 114 (4-5): pp. 507-528, 1995.

---

señados– el efecto de sustitución permanece. Los programas de formación para jóvenes en Gran Bretaña son un caso demostrativo: “A mediados de los años ochenta, la evidencia de ‘sustitución’, entre otras, fue un argumento usado en contra de cualquier uso adicional de empleo directo o de subsidios de reclutamiento de jóvenes, para bajar el costo efectivo del trabajo juvenil, y el gobierno se concentró en desarrollar la educación y el sistema de formación”<sup>7</sup>.

La evidencia requerida para demostrar que los programas de formación crean puestos de trabajo no es fácil de obtener. Habría que producir evidencia convincente para demostrar que: (i) los graduados de los programas de formación obtienen más trabajos de los que obtendrían en ausencia de dichos programas; (ii) los trabajos que se crean se suman al total de trabajos disponibles, en lugar de cambiar la distribución de los puestos en favor de quienes recibieron formación. Estos son, por supuesto, dos fenómenos diferentes. El primero habla de aumentar la empleabilidad de los graduados, mientras el segundo se refiere al impacto agregado de tales programas en los niveles de empleo. El último es el argumento de sustitución, que es difícil de descartar. Pero también es difícil, para sus defensores, demostrar su fuerza; las herramientas empíricas para medir los efectos de sustitución permanecen poco desarrolladas y subutilizadas.

#### **2.4 ¿Por qué ofrecer formación si no hay suficientes puestos de trabajo?**

A pesar de las dificultades empíricas para comprobar su impacto, los argumentos en favor de la formación de jóvenes aún tienen sentido. A continuación, se revisan los argumentos claves.

##### **2.4.1 Las vacantes permanecen sin cubrir debido a la falta de trabajadores calificados**

Cuando las firmas tienen vacantes –reales o potenciales– que permanecen sin cubrir debido a la falta de calificaciones por parte de los candidatos, la formación puede representar una diferencia significativa. En este caso, no hay sustitución sino un incremento neto en el empleo. Esta es la justificación usual para tales programas de formación. Los funcionarios gubernamentales reclaman que sus agencias de empleo informan sobre muchos puestos que permanecen sin cubrir debi-

---

<sup>7</sup> Lindely, R. M., “The school-to-work transition in the United Kingdom”, *International Labor Review*, 135 (2): 170, 1996.

do a la falta de trabajadores que tengan las calificaciones requeridas y estén buscando empleo. Estos programas podrían incrementar el empleo agregado, preparando a jóvenes que se califiquen en las áreas donde existan vacantes en forma persistente.

Este argumento tiene mucho sentido lógico. Sin embargo, la cuantificación de estas oportunidades de trabajo es siempre escurridiza y las bases empíricas con respecto a las cuales se puede esperar empleo significativo son, en el mejor de los casos, débiles.

La lógica es suficientemente clara y hay noticias sobre oportunidades de trabajo que permanecen vacantes debido a la falta de candidatos adecuados, aun en contextos de alto desempleo. Pero ¿existe evidencia que sostenga estas afirmaciones sobre trabajos excedentes? No mucha. La mayoría de los estudios hechos por los servicios de trabajo en América Latina –y otros lugares– preguntan a los empleadores acerca de estas vacantes no cubiertas. Como sugiere cualquier texto introductorio de economía, la demanda es una función del precio, ¿a qué nivel de salarios las vacantes permanecen sin cubrir? Si se ofrecen salarios mayores, alguien aparecerá con las calificaciones requeridas. Los empleadores encuestados ¿prefieren seguir con un pensamiento voluntarista antes que pagar los precios que transparenta el mercado? Por lo tanto, la mayoría de las estimaciones de las ofertas de trabajo, aunque no sean necesariamente falsas, tampoco son necesariamente significativas.

El caso británico provee un elocuente ejemplo: “En la mitad de la década del ochenta, especialmente, hubiera parecido erróneo atribuir el alto desempleo o subempleo de los jóvenes, principalmente, a una pobre preparación escolar para la transición al trabajo”<sup>8</sup>.

#### *2.4.2 Es mejor dar oportunidades a los chicos más pobres*

En la vida real, es muy difícil descartar los efectos de sustitución en los programas de formación para los desempleados. Sin embargo, la sustitución no es necesariamente un argumento fatal contra ellos; en realidad, aunque exista un efecto de sustitución, la formación puede justificarse si quienes se benefician con la sustitución son los más vulnerables y desposeídos. El resultado final sería un incremento en la equidad del sistema. Como esos programas están claramente enfocados hacia los jóvenes menos educados y acomodados, favorecen el empleo justamente de aquellos que están peor dotados para soportar las consecuencias del desempleo. Los capacitados pueden quitarle tra-

---

<sup>8</sup> Lindely, R., *Op. cit.*, p.159.

bajo a otros, pero por lo menos, quienes los obtienen son los candidatos más excluidos.

#### *2.4.3 La formación es más barata que la cárcel*

Algunos observadores defienden la formación sobre la base de la integración social y la provisión de “habilidades blandas”. En algunos casos –incluyendo los que se examinan a continuación– la capacitación puede estar ligada a “la necesidad de enfrentar las disfunciones o ‘patologías’ de la sociedad”<sup>9</sup>. Tales objetivos se están volviendo cada vez más importantes, como lo sugiere ampliamente la literatura sobre el tema. Los jóvenes sub y desempleados probablemente tengan una baja autoestima y una noción remota de lo que el trabajo trae consigo en realidad<sup>10</sup>; también enfrentan una mayor probabilidad de convertirse en pequeños o grandes transgresores criminales. El impacto de los beneficios no cognitivos de la formación –como la disciplina, el aprender a manejarse con la autoridad, la puntualidad– no puede descartarse fácilmente. El tema de fondo es simple: la formación es más barata que la cárcel.

#### *2.4.4 La formación aumenta la productividad, que incrementa el crecimiento, que incrementa el empleo*

El argumento de más peso en favor de los programas de formación para jóvenes –o cualquier otra formación– sería su fuerte impacto sobre la productividad y los consiguientes beneficios de la mayor productividad sobre el crecimiento y la creación de empleo. Aunque este mecanismo es más indirecto y toma mucho más tiempo para mostrar resultados, es el más predecible.

Hay amplia evidencia que indica que los trabajadores mejor preparados producen más. En otras palabras, un contexto global que favorezca el crecimiento de la productividad está lamentablemente incompleto sin una fuerza de trabajo con las habilidades requeridas. Por lo tanto, aunque la formación no aumente el empleo en forma inmediata, ni las tasas de inserción de los graduados sean espectaculares, la formación sigue estando más que justificada en el largo plazo. Este argumento tiene fuertes implicancias para el contenido de la formación: si

---

<sup>9</sup> Favennec-Héry, “Work and training: a blurring of the edges”, *International Labor Review*, 135 (6), 1996, p. 667.

<sup>10</sup> Ver: Soffer, B. & Zymelman, M., *Op. cit.*

Jacinto, C., *Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes: un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores*. Buenos Aires: CEIL-CONICET, 1996.

---

*Claudio de Moura Castro*

los beneficios toman un tiempo para materializarse, la improvisación y las políticas “de empaque” no se justifican; lo que importa es lo que permanece, y no toda la formación es igualmente durable o efectiva a largo plazo.

Más aun, el impacto a largo plazo puede proporcionar la justificación más sólida para la formación en un contexto económico nada óptimo. Pero es en esta perspectiva que el contenido de la formación se vuelve crítico: lo que importa es la durabilidad. Si los capacitados no pueden encontrar empleo inmediatamente después de haber completado sus programas (como sucede con algunos graduados de los tres programas examinados aquí), el valor real de la formación puede residir, entonces, en la provisión de un núcleo durable de habilidades básicas.

Si bien la definición exacta de “habilidades básicas” es confusa, a los efectos de la presente discusión es suficiente decir que tienen que ver con las habilidades que se utilizan en una multiplicidad de situaciones, tales como lectoescritura, cálculo básico, pensamiento analítico, resolución de problemas y trabajo en equipo. Así definidas, la permanencia de estas habilidades básicas es incuestionable; ellas proporcionan el fundamento sobre el que la capacitación subsiguiente y el desarrollo de las habilidades puede ser absorbido y aplicado.

Una educación básica sólida es la mejor preparación para una amplia diversidad de trabajos<sup>11</sup>. De hecho, las habilidades básicas son el tema central de una buena educación. Las economías modernas requieren un desarrollo cognitivo fuerte como fundamento de las habilidades vocacionales. Aprender una ocupación requiere cada vez mayores niveles de comprensión de teorías científicas y de los componentes tecnológicos de las ocupaciones. Parte de esta educación debería preceder a la formación, para así facilitarla y acortarla. Los trabajadores con una buena combinación de habilidades prácticas y comprensión conceptual de la tecnología, pueden adaptarse más fácilmente a nuevas y diferentes ocupaciones, crecer en sus carreras y adaptarse a los cambios tecnológicos. La verdadera cuestión no es formación general *versus* formación superespecializada, sino la solidez y profundidad de las habilidades básicas enseñadas junto con la formación especializada.

Debería quedar claro que la formación no puede reemplazar totalmente a las escuelas en los niveles primario y secundario. La formación lo ha hecho así en casos limitados, pero tales experiencias no pueden

---

<sup>11</sup> Ver: Dougherty, Ch., *The cost-effectiveness of national training systems in developing countries*. Washington, DC: World Bank, 1989.

---

generalizarse, dado su alto costo. Pero la formación puede incluir la teoría y los conocimientos requeridos para poder comprender el lado conceptual de las ocupaciones; en este sentido, una buena formación también puede impartir buena educación. La orientación práctica de la formación puede dar sustento al desarrollo de contenidos que forman el núcleo de una buena educación; la comprensión lectora, la aritmética y los principios de la física pueden estar integrados sólidamente en las materias técnicas y de taller.

Las “series metódicas”, transmitidas a través de las “S-I” son buenos ejemplos de cómo se puede combinar la práctica con las habilidades conceptuales básicas; otros ejemplos interesantes incluyen el “movimiento de habilidades básicas”, los “académicos aplicados” o la “contextualización del aprendizaje”.

Una de las justificaciones más fuertes para sumar las habilidades básicas a esta categoría de programas de formación es que ellas pueden estimular la vida propia, y así ampliar el alcance de la formación ofrecida. Si el empleo no aparece, y si cuando lo hace tiene poco que ver con el contenido del curso tomado, lo que será de valor para el graduado serán las habilidades básicas que tienen una aplicabilidad más amplia.

Por todo esto, parece razonable asumir que el desarrollo de las habilidades básicas debería ser uno de los objetivos principales de la mayoría de los cursos de formación, más que ser casualmente agregados en algunos como respuesta a la complejidad de la materia de que se trata (por ejemplo algo de matemáticas, requerida para los maquinistas). En la misma línea, el desarrollo y/o el refuerzo de las habilidades básicas conformaría un uso valioso del tiempo de clases en aquellos cursos de ocupaciones simples (por ejemplo, supermercados o ventas). Pero el refuerzo de las habilidades básicas no se da automáticamente: se requiere una planificación y una inversión considerables. No es algo que se puede incluir en los lineamientos de un programa, sino que más bien es una tarea que requiere una inversión fija en tiempo y en la revisión de experiencias similares en otros lugares. Los mejores programas de formación, en cualquier lugar del mundo, se han visto beneficiados con desembolsos significativos para incluir habilidades básicas en su currículo.

Estas consideraciones evidencian la necesidad de dedicar más recursos a la preparación de los materiales de la formación. La combinación de habilidades básicas con capacitación no tendrá lugar cuando los cursos se contratan uno por uno. Tampoco es fácil explicar a los proveedores de formación qué se requiere para poder incluir las habilidades básicas en los cursos. La combinación de las habilidades básicas con el contenido de la capacitación puede requerir que se diseñen algu-

*Claudio de Moura Castro*

nos cursos desde el principio al fin, y que sean usados como modelos para repeticiones subsiguientes. Para que esto suceda, los proveedores de la formación deberían tener acceso a los mejores materiales de formación disponibles (libros, cuadernos de ejercicios, cintas, documentos metodológicos, materiales para capacitar instructores, programas de computación, etcétera), y deben adjudicarse fondos adicionales para, por ejemplo, crear cursos experimentales en áreas específicas u obtener apoyo de expertos. Como se ilustrará más adelante, la estructura de incentivos provista en ambos proyectos “Joven” opera en la dirección opuesta: alejándose de una focalización en los materiales y acercándose a la contratación de los cursos, partiendo siempre de cero.

### **2.5 Los límites de la formación**

La formación no crea empleos por sí misma. Para que sea efectiva, debe estar cuidadosamente dirigida a las habilidades que el mercado demanda y a requerimientos ocupacionales emergentes. El fracaso en orientar la formación en esta dirección sigue siendo la principal razón por la cual la mayoría de los programas de formación que buscan objetivos sociales sin el contexto económico adecuado producen resultados nada convincentes. Montar campañas para los jóvenes desempleados es un apelativo político casi permanente. El razonamiento circular que subyace a los programas de formación para jóvenes sugiere que a los segmentos desfavorecidos de la población les faltan las habilidades necesarias para obtener empleos que valgan la pena y que los saquen de la pobreza; la formación de habilidades, en consecuencia, provee la llave para un futuro mejor para estas poblaciones. Avanzando un paso más en estas nociones, los gobiernos a menudo justifican subsidios públicos para individuos que no pueden, por sí mismos, comprar los servicios, pero que siguen necesitando habilidades para acceder a los trabajos.

Estos argumentos sustentan la focalización de la asistencia formativa. Pero, para ser efectiva, los objetivos de la formación deben estar focalizados tan cuidadosamente como su clientela. Las habilidades enseñadas deben ser rápidamente absorbidas por el empleo, pues la formación en sí misma no puede crear los trabajos. “Un sistema de formación sobreexpandido, excesivamente subsidiado y que no está acompañado por oportunidades crecientes para el empleo o para mayores salarios, no mejorará el bienestar y es un desperdicio innecesario de recursos escasos”<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Middleton, J., *Skills for productivity: vocational education and training in developing countries*. Washington, DC: World Bank, 1993, p. 114.

---

La formación de jóvenes puede justificarse en diversos campos. Pero, como se aclarará a continuación, poder demostrar empíricamente cuáles son los campos donde cada justificación se aplica, no es materia trivial.

### **3. Formación para mejorar la empleabilidad. Experiencias de América Latina**

En un esfuerzo por combatir la magnitud del desempleo juvenil, los países de la región han lanzado varios programas diseñados para integrar a los jóvenes al mercado de trabajo<sup>13</sup>. Estos programas ofrecen una mezcla general de instrucción en el aula y experiencia práctica de trabajo.

En este contexto, los programas emprendidos en Chile, Argentina y Brasil atrajeron especial atención. Como parte del cambio de paradigma descrito anteriormente, se enfatiza la formación como medio a través del cual, y con el cual, la juventud puede integrarse en el mercado de trabajo o ser recuperada por el sistema formal de educación. Los programas chilenos y argentinos están orientados a la demanda, y operan dentro del marco de una regla simple: no hay demanda, no hay formación. El programa brasileño, también orientado por la demanda, difiere de sus contrapartes "Joven" en que construye –y corre en paralelo a– un sistema de formación sólido y bien establecido. Los tres programas han producido al menos algunos resultados positivos.

#### **3.1 Cambiando el paradigma. Chile Joven**

Chile Joven es el más antiguo de los tres casos estudiados. Creado en 1992 con el patrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el proyecto –en ese momento– ofreció un enfoque nuevo y aparentemente radical de la formación para jóvenes. Más que modernizar, reformar o reforzar de alguna forma las instituciones existentes, o que propiciar el establecimiento de nuevas instituciones, Chile Joven buscaba rediseñar los mecanismos a través de los cuales operaban los servicios de formación. En resumen, la idea era crear un mercado de servicios de formación, dirigido a los sectores sociales de bajos ingresos, la mayoría de los cuales quedaban fuera de la red de servicios provistos ya sea por el Ministerio de Educación o por el Servicio Nacional de

---

<sup>13</sup> Ver: International Labor Organization/Caribbean Office, *The challenge of youth unemployment in the Caribbean: the role of youth employment training programs*. Port of Spain: ILO, 1997. Ver también: Organización Internacional del Trabajo/CINTERFOR, *Juventud, educación y empleo*. Montevideo: CINTERFOR/OIT, 1998.

---

Claudio de Maura Castro

Capacitación y Empleo (SENCE), una dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social<sup>14</sup>.

En el momento de su creación, aproximadamente 200.000 (el 13%) jóvenes de entre 15 y 24 años de edad estaban desempleados, subempleados o fuera del sistema educativo formal<sup>15</sup>; la mayoría de ellos provenía de sectores sociales de bajos ingresos. A lo largo del programa, esta proporción varió de 11,0 por ciento en el primer trimestre de 1994, a 17,0 por ciento en el segundo trimestre de 1996. Era paradójico que el desempleo de los jóvenes hubiera alcanzado tales proporciones, ya que coincidió con una época de crecimiento tanto de la economía chilena, como de su demanda de mano de obra.

Dado este contexto, Chile Joven operó con el supuesto de que la falta de habilidades demandadas por el mercado era la causa que subyacía a las masas de jóvenes desocupados, y por consiguiente, que esas habilidades podían ser mejoradas a través de la capacitación. Las habilidades de empleabilidad, transmitidas a través de la enseñanza en el aula seguida de experiencia práctica de trabajo en la empresa<sup>16</sup>, mejoraría a su vez las oportunidades para obtener empleo o para seguir estudiando. A través de una campaña de *marketing* social y de incentivos dirigidos tanto a los jóvenes como a las empresas<sup>17</sup>, Chile Joven inicialmente fijó como objetivo alcanzar a 10.000 jóvenes de bajos ingresos, una meta que, hacia el final de programa, fue superada en un 28 por ciento (había un total de 128.106 participantes)<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación, *Análisis de ejecución de proyectos, Chile: Programa de capacitación laboral. Préstamo 686/OC-CH*. Washington, DC: BID/EVO, 1998, pp. 6-8.

<sup>15</sup> Chile, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, *Creciendo juntos: Chile joven*. Santiago: Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 1997, p. 9.

<sup>16</sup> El programa ofrecía aproximadamente 200-250 horas de instrucción en el aula y tres meses de experiencia práctica en una firma o empresa. Cubría todos los costos asociados con estas actividades; los participantes también recibían subsidios para viáticos y comida, y seguro contra accidentes.

<sup>17</sup> Hay evidencias que sugieren que los incentivos tuvieron un impacto mayor que la campaña de *marketing* social. Ver: Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación, *Op. cit.*, p. 17.

<sup>18</sup> Esta cifra se refiere al programa como un todo. El programa estaba compuesto por cuatro subprogramas: formación y experiencia en el trabajo; sistema de aprendizaje con instrucción en el aula; formación para el empleo por cuenta propia; y formación y desarrollo personal para jóvenes. Debe advertirse que este texto se focaliza en el primer subprograma: formación y experiencia en el trabajo. Este subprograma abarcó al 70% de todos los beneficiarios -90.839 jóvenes-, 48,6% de los cuales eran mujeres. El subprograma de aprendizaje con instrucción en el aula abarcó al 2% de los beneficiarios; el de formación y empleo por cuenta propia al 8%, y el de formación y desarrollo personal, al 20%.

---

### *3.1.1 Los aspectos prácticos de Chile Joven*

Desde el comienzo hasta el final, Chile Joven se basó en un enfoque orientado a la demanda de formación. Consistente con el modelo de mercado resumido anteriormente, los servicios de formación eran contratados a través de licitaciones públicas. El estado, utilizando sus competencias técnicas y atribuciones legales, establecía las reglas de funcionamiento, incluyendo criterios de selección y fórmulas de financiamiento. Todas las facetas de la prestación del servicio –desde la identificación de la demanda de mano de obra, hasta la preparación de los cursos y materiales o la ejecución de los cursos– recayó en los contratistas u operadores de la formación (Organismos Técnicos de Ejecución–OTEs), autorizados por el SENCE; el financiamiento, entonces, fue separado de la ejecución.

Este fue un importante punto de partida y un gran paso adelante. El nuevo modelo dio a los financiadores responsabilidades en la evaluación de los programas. Esto evitó los problemas crónicos de la ejecución por funcionarios del estado, reproduciendo el viejo modelo donde recaían en la burocracia las responsabilidades por el programa, la ejecución y la evaluación. También creó un sistema de controles y balances entre las decisiones de ejecución y las de financiación. Tal vez aun más importante, el nuevo modelo (de mercado) descentralizó las decisiones trasladándolas a los propios operadores de la formación. De esta forma, los operadores sirvieron como intermediarios entre la demanda de formación y su provisión. Desde el lado de la demanda, ellos podían tratar directamente con mercados de trabajo variables y naturalmente segmentados; y dada la descentralización del sistema, podían proveer formación para diferentes ocupaciones en diferentes comunidades. Del lado de la oferta, fueron los responsables de encontrar oportunidades de empleo para sus graduados.

Los postulantes elegibles para los contratos incluían organizaciones de formación de todo tipo, privadas, no gubernamentales y públicas. Quienes obtenían subsidios tenían que demostrar que relacionaban los servicios ofrecidos y la demanda de tales servicios en el mercado de trabajo, de la forma más ajustada y con mejor relación costo-efectividad. El pago, sin embargo, estaba basado en los progresos del estudiante y la finalización del programa; había penalidades económicas por los desertores.

Así diseñado e implementado, Chile Joven se pensó para responder a la demanda efectiva del sector productivo, en áreas de especialización donde esta demanda realmente existía. Al hacerlo, adoptó un enfoque creativo para relacionar la formación con la demanda de tra-

bajo, como ya se mencionó. Más que realizar contratos sobre la base de estudios de demanda elaborados previamente a la implementación del programa, toda la responsabilidad de la identificación de la demanda de mano de obra recayó en los operadores, lo cual es consistente con las premisas básicas del programa. Dado que los contratos debían adjudicarse sobre la base del buen ajuste entre la demanda y la formación, no importaba ni el nivel (por ejemplo, micro o macro) en el que la demanda existía, ni el tipo de industria (por ejemplo, tradicional o no tradicional) donde se ubicaba. En realidad, el programa alentaba –si es que no obligaba– a las OTEs a convertirse en supervisores de la demanda en áreas que estaban más allá de los oficios tradicionales y por debajo de las grandes empresas. Los programas respondían a la demanda y, como resultado, los cursos podían estar –y a menudo estaban– hechos a la medida de las necesidades de las empresas.

La demanda comprobable de mano de obra constituía el criterio principal de selección, aunque también se tomaban en consideración otros criterios (por ejemplo, el contenido de los cursos, la capacidad institucional para la ejecución, la calidad de la formación propuesta, el costo por alumno). Para comprobar la demanda, las OTEs debían asegurar pasantías para los alumnos en empresas privadas; como prueba, se requería también una carta de compromiso de las empresas. Estos requerimientos servían como indicadores *proxi* del ajuste entre la demanda y la formación: la voluntad de una empresa de ofrecer una pasantía a los participantes del programa señalaba una demanda no satisfecha en el área de una habilidad específica. Ya que la formación era otorgada a cualquier proveedor que llenara estas condiciones, la búsqueda de pasantías era manejada por miles de posibles vendedores de cursos al programa, quienes recorrían el país buscando demanda de pasantes.

La voluntad de tomar un capacitando como pasante implícitamente definía los nichos de mercado donde había un buen potencial de demanda. Más aún, al término del programa, alrededor del 55 por ciento de los participantes eran contratados en la misma firma donde habían recibido experiencia práctica de trabajo<sup>19</sup>.

### *3.1.2 Éxitos del programa: buena focalización y buenos resultados*

Chile Joven probó ser exitoso en muchos aspectos. Estuvo bien focalizado. Como se señaló anteriormente, en términos de cobertura, el

---

<sup>19</sup> Paredes, R., Figueroa, R., Campero, G. y del Campo, G., *Evaluación programa Chile Joven*. Santiago, 1996, p. 6.

programa sobrepasó su meta original: más de 128.000 jóvenes de todo el país participaron en él; 90.839 participaron efectivamente en el subprograma de formación y experiencia en el trabajo. De éstos, la abrumadora mayoría era parte del grupo objetivo: 95,6 por ciento provenía de los sectores de bajos ingresos de la sociedad<sup>20</sup>; el 82 por ciento comenzó el nivel medio de escolaridad, pero solo el 54,4 por ciento lo terminó; y el 79,3 por ciento tenía menos de 24 años de edad<sup>21</sup>. Esta es una buena focalización en los jóvenes necesitados.

Más allá de producir buenos mecanismos de focalización, el programa también produjo buenos resultados. También fue “socialmente rentable”<sup>22</sup>. La mayoría de los participantes (55,5%) consiguió empleo o continuó en la escuela después del programa; esta cifra es favorable si se compara con el 41,3 por ciento del grupo de control<sup>23</sup>, y la diferencia era aun mayor en el caso de las mujeres (45,5% versus 27,0%, respectivamente<sup>24</sup>). Hasta cierto punto, entonces, los esfuerzos para focalizar en las mujeres fueron exitosos (en general, la tasa de empleo era casi un 20 por ciento mayor para varones que para mujeres). También los ingresos de los participantes del programa fueron mejores que los del grupo de control. Este desempeño fue comparable al de los programas similares de los países industrializados<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> Esta cifra se distribuye de la siguiente forma: 43,4% de grupos de ingresos menores al promedio; 49,2% de grupos de bajos ingresos; y 3,3% de grupos de ingresos muy bajos. Los participantes de grupos económicos de ingresos promedio, mayores que el promedio, y altos solo constituían el 3,8% del total. Debe señalarse que las cifras de los otros subprogramas son similares: el 98,2% de los beneficiarios del subprograma de formación y desarrollo personal, el 98,2% del subprograma de aprendices con instrucción en el aula, y el 99,8% del subprograma de formación para el autoempleo, provenían de sectores de bajos ingresos.

<sup>21</sup> Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, *Op. cit.*, 1997, pp. 60-61.

<sup>22</sup> Paredes, R. y otros, *Op. cit.*, p. 3.

<sup>23</sup> El grupo de control se armó con jóvenes que vivían en el mismo vecindario y que poseían las mismas características socioeconómicas que los participantes del programa. Ver: Chile, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, *Op. cit.*, p. 62.

<sup>24</sup> Chile, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, *Op. cit.*, p. 65.

<sup>25</sup> Aunque se ha escrito mucho sobre los programas de formación de jóvenes en los países industrializados (ver las fuentes citadas), hay muy pocos datos sobre su impacto. Por lo que generalmente se deduce de la literatura, tales esfuerzos aparecen como respuestas parciales e incompletas, particularmente en términos de focalización en los jóvenes de los sectores de menores ingresos de la sociedad. Algunos programas (por ejemplo *The school-to-work opportunities Act* de Estados Unidos) tienen éxito en atraer estudiantes a ocupaciones particulares o a familias de ocupaciones, pero son considerablemente menos exitosos en su llegada a los empleadores, y así asegurar trabajo para los participantes de los programas. Otros programas (por ejemplo los programas de transición de la escuela al trabajo en Gran Bretaña), aunque fueron exitosos en términos de la ubicación de los graduados en un trabajo postformación, no fueron capaces

Claudio de Moura Castro

El programa también tuvo un impacto positivo sobre las firmas participantes. Del lado de las firmas, las OTEs tuvieron éxito en averiguar la demanda desde todos los ángulos, creando así un mercado para la formación con una base amplia; las empresas micro, pequeñas y medianas representaban el grueso de esta demanda. Si bien el programa buscó y recibió la participación de empresas de todos los tamaños, notablemente la participación de las empresas grandes (más de 200 empleados) palideció en relación a la de las firmas micro (de 1 a 9 personas), pequeñas (de 10 a 49 personas) y medianas (de 50 a 200 personas): el 81,5 por ciento de todas las empresas participantes en el programa fueron empresas micro (26,7%), pequeñas (32,0%) o medianas (22,8%)<sup>26</sup>.

En conjunto, la abrumadora mayoría de estos participantes estaba satisfecha con el programa y se benefició con él: cuando se los encuestó, el 90,9 por ciento indicó que estarían dispuestos a recibir participantes del programa en el futuro<sup>27</sup>.

---

de llegar a los jóvenes de bajos ingresos. Otros programas (por ejemplo los de políticas activas para el mercado de trabajo en los países de la OCDE y en Europa Oriental), tuvieron más éxito con los adultos que con los jóvenes.

Ver también:

Silverberg, M., Haimson, J. & Hershey, A. M., *Building blocks for a future school-to-work system: early national implementation results. Executive summary*. Princeton: Mathematica Policy Research Inc., 1998.

Hollenbeck, Kevin M., *An evaluation of the Manufacturing Technology Partnership (MTP) Program*. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1996.

Hollenbeck, Kevin M., *School to work: promise and effectiveness*. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1997.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Enhancing the effectiveness of active labor market policies: evidence from program evaluations in OECD countries*. París: OECD (Nº. 56), 1996.

O'Leary, Ch. J., *Performance management of active labor programs in Eastern Europe*. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1995.

Kopp, H., Kazis, R. & Churchill, A., *Promising practices: a study of ten school-to-career programs*. Boston: Jobs for the Future, 1995.

Stern, D., Finkelstein, N., Stone III, J., Latting, J. & Dornsife, C., *Research on school-to-work transition programs in the United States*. Berkeley: National Center for Research in Vocational Education, 1994.

<sup>26</sup> Paredes, R. y otros, *Op.cit.*, p. 8.

<sup>27</sup> Paredes, R. y otros, *Op. cit.*, p. 13.

Muchos factores motivaron a las firmas a participar en programas como Chile Joven, de los cuales no todos cumplimentan los objetivos del proyecto. Por ejemplo, como sugiere C. de Moura Castro (*Proyecto Joven: new solutions and some surprises*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 1997, p. 13), en momentos de crecimiento económico, las empresas grandes ven las pasantías como medio para seleccionar los mejores empleados nuevos de un *pool* de candidatos. Las pasantías son como una prueba gratuita de los posibles empleados futuros: otros los está formando y están haciendo la primera selección; todo lo que las empresas tienen que hacer es elegir a los mejores de

---

También tuvieron lugar cambios institucionales, El INACAP hizo una transición exitosa desde un enfoque de formación de oferta a uno orientado a la demanda. El Instituto, despojado de su presupuesto en los primeros años del programa, vendió sus cursos a empresas que recibían subsidios del gobierno para comprar formación a cualquier proveedor que eligieran. El INACAP ha estado operando sin subsidios públicos por varios años, en el marco de competencia establecido por el programa<sup>28</sup>. El sistema de formación nacional vivió una transición en el mismo sentido que el INACAP; de las 312 organizaciones asociadas con el programa, aproximadamente un 60 por ciento (187) se crearon después del proyecto<sup>29</sup>.

Estos éxitos, en parte, explican la decisión del gobierno de lanzar una segunda fase del programa con fondos propios, después de concluido el préstamo del BID. El enfoque utilizado para brindar los servicios de formación en el proyecto, fue replicado en proyectos posteriores, por ejemplo en Argentina –que se discute a continuación– y también en Perú y Venezuela. De todos modos, quedan dudas acerca del éxito del proyecto en otros frentes.

### *3.1.3 Buena focalización pero no tan buena formación*

Dada la racionalidad subyacente a Chile Joven y su ubicación en el contexto de la transformación estructural de la economía nacional, el programa puso comparativamente poco énfasis en la generación de los insumos de calidad requeridos para brindar formación con efectividad, por ejemplo libros, materiales, conocimiento y experiencia institucional<sup>30</sup>. Tales insumos, parte importante de la formación brindada por los institutos de formación existentes (por ejemplo las “S-I”), faltaron en Chile Joven. Al crear un mercado competitivo para los servicios de formación, la administración e implementación del proyecto permanecieron

---

la tanda. Por el contrario, cuando el crecimiento económico se está estancando, las pasantías a menudo se ven como fuente de mano de obra semicalificada barata; en esos casos, las empresas pueden ofrecer pasantías en áreas donde no hay posibilidades de trabajo rentado en el futuro. Ver: Jacinto, C., *Op. cit.*

<sup>28</sup> Ver capítulo 7.1 de este libro; también Castro, C. de Moura, *op.cit.*, 1998, p. 7.

<sup>29</sup> Unidad Coordinadora del Programa, *Programa de capacitación laboral de jóvenes: Chile Joven*. Santiago: mimeo, sin fecha, p. 10 (Ministerio de Trabajo y Previsión Social).

<sup>30</sup> El programa incluye provisiones para la expansión y el mejoramiento del equipamiento de enseñanza. Notablemente, sin embargo, las lógicas que subyacen a tales provisiones tienen más que ver con la creación de un mercado que con la calidad misma de la formación. El programa “alienta a las compañías contratadas a financiar el equipamiento de enseñanza por medio de un pago adelantado para facilitar que las agencias de formación (participantes) sean ‘elegibles’ para el crédito”.

---

sumamente concentrados en la creación de un mercado de servicios de formación. Aunque el SENCE aprobó cada curso previamente a su implementación, el proyecto ni se focalizó en la calidad de la formación en sí, ni proveyó incentivos para que las OTEs lo hicieran. Como resultado, la calidad de los insumos, particularmente los materiales, disminuyó.

Otros problemas asociados con la calidad de la formación remiten al menú de cursos efectivamente ofrecidos. Chile Joven (al igual que Proyecto Joven, discutido más adelante) daba incentivos a las OTEs para que relevaran el país en busca de demanda de mano de obra semicalificada. En efecto, cientos de OTEs sondearon el país buscando miles de pasantías en miles de empresas, sin limitaciones ni en los temas ni en el contenido. Finalmente, sin embargo, el menú de cursos ofrecido siguió siendo bastante estándar y tradicional: 37,1 por ciento en oficios industriales; 31,1 por ciento en comercio; 27,3 por ciento en áreas técnicas; 8,5 por ciento en agricultura y silvicultura; y 1,3 por ciento en marítimos<sup>31</sup>. De hecho, había poca diferencia entre las ocupaciones en las que los participantes del programa encontraban trabajo y aquellas en las que el grupo de control estaba empleado; y el mayor porcentaje de los participantes del programa encontró empleo en algunos de los sectores tradicionales (agricultura, silvicultura y caza; industria y manufacturas; electricidad, gas y agua).

### **3.2 Proyecto Joven de Argentina<sup>32</sup>**

El Proyecto Joven es una variante argentina de Chile Joven. Se inició en 1994 con apoyo del BID y continúa en la actualidad; el proyecto replica su contraparte chilena en el sentido de utilizar la formación como un medio para aumentar la empleabilidad de los jóvenes, particularmente de los de estratos de bajos ingresos. Al formar a estos jóvenes, el programa intenta incrementar su productividad e infundirles valores y actitudes apropiadas, habilidades y valores que, a su vez, se supone que mejoran sus oportunidades de obtener (y mantener) un trabajo.

#### **3.2.1 Los aspectos prácticos del Proyecto Joven**

El Proyecto Joven refleja a Chile Joven en la mayoría de sus aspectos. Enmarcado en el contexto de ajustes estructurales y gradual

---

<sup>31</sup> Paredes, R. y otros, *Op.cit.*, p. 6.

<sup>32</sup> Esta sección se origina principalmente en: Castro, C. de Moura, *Proyecto Joven: new solutions and some surprises*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 1997.

revitalización económica, el programa provee una estructura de respuesta intermedia para enfrentar las masas crecientes de jóvenes desempleados; alrededor del 30 por ciento –o tanto como 600.000 personas<sup>33</sup>– de ellos no estaban ni en la escuela ni trabajando<sup>34</sup>. Dirigido a 170.000 de estos jóvenes, este programa, concebido e implementado en la línea del “modelo de mercado” (descrito anteriormente), provee fondos al Ministerio de Trabajo para contratar formación con cualquier institución confiable, ya fuera pública o privada. Como en el proyecto chileno, los oferentes deben presentar planes de instrucción en clase así como promesas firmes de las empresas de que, después de la finalización de la instrucción en clase, proveerán pasantías para los capacitandos<sup>35</sup>. La demanda confirmada de mano de obra –medida a través del compromiso empresarial de proveer pasantías– permanece como criterio *sine qua non* para otorgar los fondos para la formación a las ICAPs (el equivalente de las OTEs).

Vale la pena reiterar las ventajas de este sistema. Efectivamente vacuna contra la “enfermedad de operar por la oferta”. Más que proveer a las instituciones públicas, automáticamente, de presupuestos fijos y mandatos abiertos para capacitar –como en el caso de la formación convencional– este sistema recompensa solo a aquellas instituciones que proveen algún tipo de garantía (por ejemplo, pasantías) de demanda real de formación en el mercado. La regla simple de “sin demanda, no hay formación” se aplica estrictamente. Los proveedores tienen un fuerte incentivo para crear y mantener lazos con el sector productivo, y así preparar el terreno para las pasantías. De este modo, se genera un sistema saludable de controles y balances, y de incentivos. Son estos sistemas, no la dicotomía público-privado, lo que subyace en el corazón de las buenas *versus* las malas respuestas al mercado. Cuando los premios van hacia quienes son capaces de encontrar los nichos

---

<sup>33</sup> Debe notarse que para los jóvenes de 15 a 19 años de edad, estas cifras alcanzan el 46,4% para los varones y 56,9% para las mujeres (Jacinto, C., *Op. cit.*, 1996, p. 3).

<sup>34</sup> Ver Castro, C. de Moura, *op. cit.*, 1997, p. 1.

Esta cifra se basa en datos provisionales reunidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, *Brazil: technical and vocational education reform program (BR-0247). Loan proposal*. Washington, DC: BID, 1997, p. 3). Se refiere a personas de menos de 30 años de edad que no han completado el nivel secundario, que vienen de hogares de bajos ingresos, y estaban sub o desempleadas.

<sup>35</sup> La instrucción en clase generalmente dura de 150 a 250 horas; las pasantías tienen la misma duración. Al igual que en Chile Joven, las firmas reciben sin costo a los pasantes de Proyecto Joven. Durante el periodo de la instrucción en clase, el programa provee una asignación de US\$ 4,- por día; durante la pasantía, esta asignación aumenta a US\$ 8,- diarios. Las mujeres reciben bonificaciones por hijos.

---

*Claudio de Moura Castro*

de mercado, mientras los demás permanecen fuera de las fuentes de financiamiento, la conducta tiende a ser considerablemente diferente. Como ilustran las experiencias tanto de Chile como de Argentina, hasta las instituciones públicas, tales como escuelas técnicas o instituciones de educación superior, que habían sido tibias o deplorables al brindar programas de formación regulares<sup>36</sup> orientados por la oferta, se ponen en marcha y responden al mercado, si los incentivos son correctos.

Dadas las estrechas similitudes entre los dos "Jóvenes", los éxitos apreciados en Chile han sido extensamente replicados en Argentina. El Proyecto Joven, como Chile Joven, está bien focalizado en cuanto a su grupo objetivo: el 83 por ciento de sus participantes está desempleado y el 6 por ciento está fuera del mercado de trabajo. La abrumadora mayoría son pobres (el 80% pertenece a familias de bajos ingresos), y mientras que la mayoría ha completado la educación primaria (92%), muy pocos (7%) han finalizado el nivel secundario<sup>37</sup>. El programa también ha sido socialmente rentable; en base a datos compilados por el gobierno argentino sobre una muestra de 1.600 graduados del segundo y el tercer llamado, el 51,5 por ciento estaba trabajando once meses después de la formación; la proporción que volvió a retomar la educación formal aumentó de 7,9 a 20,8 por ciento en el mismo período.

Dentro de este contexto, sin embargo, el impacto del Proyecto Joven con respecto al género ha sido más drástico que el de Chile Joven. Los varones que participaron en Proyecto Joven aumentaron sus tasas de empleo de 43,7 a 61,3 por ciento en el intervalo de once meses entre la formación y la encuesta; estas cifras se comparan favorablemente con las tasas de 51,0 y 59,9 por ciento, respectivamente, para el grupo de control. Las tasas equivalentes para las mujeres han sido, en cambio, menos que convincentes; mientras que el empleo en el grupo experimental va de 35,4 a 38,6 por ciento, en el grupo de control se incrementa de 35,3 a 41,5 por ciento. Así, no solo el aumento en el empleo es pequeño en términos absolutos para las mujeres participantes, sino que su aumento es menor que el del grupo de control. Estas cifras sugieren claramente que el programa ha sido ineficaz –o como mucho, menos eficaz– en la promoción de la empleabilidad de las mujeres.

---

<sup>36</sup> El *Estado de ejecución* indica que los programas postsecundarios y las universidades públicas son las instituciones técnicamente más débiles.

<sup>37</sup> Castro, C. de Moura, *Op. cit.*, 1997, p. 3.

---

### *3.2.2 Capacitadores improvisados y agentes de negocios agresivos*

Así como los éxitos de Chile Joven y Proyecto Joven son similares, así también lo son sus debilidades: los problemas de calidad también asedian al Proyecto Joven; las cuestiones de planificación y desarrollo reciben atención insuficiente. Los sistemas de formación convencionales serios desarrollan sus cursos progresivamente, y por ensayo y error, los mejoran. La mayoría de las ofertas en los oficios clásicos tienen largas historias de ítems agregados y eliminados de la currícula, y de materiales y técnicas de enseñanza adaptados y descartados a medida que se encuentran otros nuevos y mejores; PLANFOR de Brasil es ilustrativo de esta manera de proceder. Pero el Proyecto Joven (como Chile Joven, aunque en menor grado) trata con cada curso como si nunca se hubiera dictado en el pasado. Cada curso parte de cero, es decir, desde la identificación de la demanda, a la descripción de las tareas requeridas para el trabajo y a la elaboración de un programa. Los cursos convencionales son preparados, así, como cursos *ad-hoc* para nichos ocupacionales específicos, es decir, como ocupaciones nuevas o poco desarrolladas.

Solo los cursos para nichos ocupacionales específicos justifican ser desarrollados a partir de cero. Los cursos convencionales se reconocen y tratan mejor como tales: los maquinistas son maquinistas en todo el mundo. Más aun, se suponía que los cursos “a medida” eran la razón de ser del Proyecto Joven, pero esta elaboración puede y debe ser un proceso simple de sumar y restar módulos de un curso estándar. Esto no diluirá el enfoque orientado a la demanda del programa, como claramente ilustra la venta de los cursos de INACAP en el marco de Chile Joven. No es necesario repetirlo: no es buena idea reinventar un siglo de formación.

Esta situación trae otras desventajas. A lo largo del programa, el mercado de la formación ha sido crecientemente dominado por contratantes individuales. Al llegar al sexto llamado, estos contratantes individuales eran responsables del 56 por ciento de todos los contratos otorgados, al tiempo que las firmas de formación redujeron su presencia del 26 por ciento durante el primer llamado a un mero 8 por ciento en el sexto<sup>38</sup>. Estos individuos, la mayoría de los cuales trabajaron bajo los auspicios de una institución de formación en anteriores llamados, son agentes competentes capaces de vender cursos a las empresas, contratar a quien encuentren para enseñar en los cursos y alquilar el lugar

---

<sup>38</sup> Jacinto, C., *Op. cit.*, pp. 19-20.

*Claudio de Mura Castro*

necesario para llevar a cabo la formación. Hay mucho esfuerzo desperdiciado en este movimiento masivo de microidentificación de la demanda. Este esfuerzo ni construye algo permanente en términos de instituciones, ni representa un enfoque sistemático –ni comprensivo– para comprometer a los empleadores, como lo hacen las cámaras sectoriales personificadas por la experiencia alemana. El sistema de formación nacional, así, queda sin cobertura institucional; la formación se convierte en una iniciativa de unos pocos (a menudo inexpertos pero agresivos), y entonces sufre la calidad.

### *3.2.3 Reinventar la capacitación en un sistema de formación que colapsa*

Como se puede deducir de lo anterior, el Proyecto Joven está jugando un rol diferente a aquel para el que fuera creado. El programa se creó durante un período en el que el viejo sistema de las escuelas técnicas (CONET) estaba en estado de deterioro. Tal deterioro, difícil de describir estadísticamente pero fácilmente observable para quienes están familiarizados con el sistema, dejó a muchas escuelas sin los elementos necesarios para brindar una preparación vocacional seria: el equipamiento se había vuelto anticuado o no funcionaba; los instructores perdieron sus ventajas o se fueron; así, resultaron afectados los materiales de enseñanza y la experiencia. Un nuevo modelo para la educación técnica (los polimodales, en los cuales muchas ocupaciones que se enseñaban tradicionalmente en las escuelas técnicas de nivel secundario fueron desplazadas hacia el nivel terciario) estaba implementándose en el momento en que el Proyecto Joven fue concebido. Pero este nuevo modelo se apartó de la preparación en los oficios clásicos, particularmente en los oficios industriales, ofreciendo en su lugar un pequeño número de trayectos que solo dan el “aroma” de estos oficios.

El Proyecto Joven, una vez implementado, se convirtió –y aun lo es– en el sistema de formación *de facto* del país. Esto se puede ver como una mutación o incluso una distorsión de las metas originales (que serían inmateriales si el resultado fuera una formación de calidad). Pero aunque el Proyecto Joven es adecuado para un conjunto *ad hoc* y liviano de cursos de formación, no es ni un reemplazo ni un sustituto para un sistema de formación integralmente desarrollado.

En primer lugar, muchas ocupaciones (por ejemplo los oficios clásicos) han sido olvidadas en el nuevo sistema polimodal, que reemplaza a las viejas escuelas técnicas. Muchas de estas ocupaciones requieren considerable destreza, coordinación motora y tienen períodos de formación relativamente largos; muchas son demasiado complejas para

ser aprendidas en el puesto de trabajo. Además, sus contenidos conceptuales y simbólicos, aunque no son triviales, no requieren un grado postsecundario (por ejemplo soldadores, maquinistas, torneros, carpinteros o electricistas). Para estas ocupaciones, Argentina no tiene en general mucho que ofrecer. El país no tiene un sistema de formación significativo paralelo e independiente de las escuelas académicas; la desaparición de las escuelas técnicas no ha sido seguida por la creación de un sistema para preparar trabajadores para las ocupaciones manuales calificadas.

En segundo lugar, el programa brinda capacitación a través de organizaciones pequeñas y efímeras. Ningún aprendizaje organizacional puede darse en tales instituciones. Las ICAPs no tienen ni el horizonte temporal ni el capital para invertir en la formación de formadores, en la producción de materiales para la formación o de métodos de instrucción innovadores de alta calidad. Dada la decadencia de las escuelas técnicas, el país permanece sin tener un centro real de intercambio de información para esta enseñanza colectiva, ni tiene alguien que controle qué se enseñaba y se sigue enseñando en el arte y la ciencia de la formación. La calidad de la formación, entonces, está por debajo del estándar porque los buenos materiales de formación tienen que ser perfeccionados a través de los años o requieren fuertes desembolsos financieros para ser preparados. En la medida en que no hay expectativas de continuidad ni fondos o incentivos para desarrollar nuevos materiales, la mayoría de los cursos –e instructores– son improvisados; el equipamiento, por extensión, es a menudo inadecuado para la tarea. Como resultado, se pueden enseñar malas prácticas, y la experiencia no se acumula.

### **3.3 El PLANFOR de Brasil**

En contraste con Argentina, la experiencia de Brasil con las instituciones “S” es larga y profunda. El SENAI ha estado funcionando desde principios de la década del cuarenta, sirviendo a los oficios industriales y trabajando en estrecha colaboración con la industria<sup>39</sup>. Algunos de sus cursos han sido pulidos o rediseñados una y otra vez por más de medio siglo. El SENAC, desde el principio de los años cincuenta, ha estado haciendo algo similar para el sector servicios. Instituciones más nuevas (SENAR, SEBRAE y SENAT) se han dirigido a los sectores rural, de pequeñas empresas y del transporte, con orientaciones similares.

---

<sup>39</sup> Ver capítulo 7.2 de este libro.

*Claudio de Moura Castro*

Aunque hay críticas ocasionales que surgen contra las instituciones “S”, en general han hecho un trabajo creíble y son defendidas fuertemente por las asociaciones de empleadores que las “poseen”. En general, han respondido a las necesidades de aquellos que pagan el uno por ciento del impuesto a la nómina salarial, es decir, las firmas del sector formal y moderno.

El problema real con estas instituciones no reside en qué es lo que hacen mal, sino en cómo focalizan sus servicios. La orientación a la demanda del sistema “S” emana de sus empleadores-directores que, a su vez, focalizan sus servicios hacia sus componentes del sector formal y moderno. Esto es comprensible: el que paga, elige. La estructura financiera del sistema provee pocos –sí es que provee alguno– incentivos para que los empleadores y directores se dirijan a trabajadores que están fuera de sus sectores componentes. El hecho de que el enorme sector informal haya quedado fuera de este panorama no es casual, sino que emerge más bien como expresión de la fuerza de los intereses que pugnan en el sistema.

Tampoco parece que esta situación vaya a cambiar pronto. Como las instituciones “S” son manejadas esencialmente como extensiones de empresas privadas, hay poco que el gobierno pueda hacer para cambiar sus clientelas. Aunque existan comités y otros mecanismos para coordinar las acciones de las instituciones “S” con las políticas del gobierno, las “S” cortésmente asienten a lo que dice el gobierno y siguen actuando a su manera. Más aun, actuando a su manera, el sistema “S” ha producido resultados notables: su enfoque basado en la demanda ha realizado y asegurado, década tras década, un desempeño muy respetable.

Al crear el PLANFOR en 1996, el Ministerio de Trabajo brasileño vio una oportunidad de utilizar la capacidad instalada y la experiencia del sistema “S” –así como su propia experiencia con el PIPMO<sup>40</sup>– para implementar una variante brasileña de programa de formación dirigido a jóvenes, desempleados y desposeídos. PLANFOR, como su nombre lo indica, es un programa para el mejoramiento de la empleabilidad de su población objetivo, estimada en 40 millones en 1996<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Bajo el PIPMO, operado durante los años setenta, el Ministerio de Trabajo contrató cursos cortos para habilidades simples, principalmente con el SENAI.

<sup>41</sup> BID, *Op. cit.*, 1997.

---

### 3.3.1 Los aspectos prácticos del PLANFOR

El PLANFOR se financia a través de las ganancias provenientes de un fondo para el desempleo (*Fundo de Amparo ao Trabalhador*-FAT) de US\$ 20 billones; de este monto, una suma estimada de US\$ 300-330 millones se destina anualmente a la formación de alrededor de 1,3 millones de trabajadores en todo el país<sup>42</sup>; durante el primer año de su funcionamiento, este programa formó a casi 1,2 millones de trabajadores en 2.614 municipios. Consistente con las premisas básicas del enfoque de mercado para la formación, estos fondos se usan exclusivamente para la compra de servicios, y no se utilizan para inversiones directas. El PLANFOR, entonces, adopta el principio de basarse en fuentes externas para las actividades de capacitación, también usado en los dos proyectos "Joven", a través de un sistema de contratación de instituciones con una larga y sólida tradición en capacitación. Los estados federados, al presentarse para pedir recursos, presentan un programa al Ministerio de Trabajo (federal) detallando la formación que piensan ofrecer; una vez recibidos los fondos, se realizan concursos patrocinados por el estado para elegir a los proveedores de la capacitación.

Las similitudes entre PLANFOR y los "Joven" terminan acá. PLANFOR parte de la necesidad de capacitar a los jóvenes desempleados de sectores de bajos ingresos; se preocupa menos por la existencia concreta de puestos de trabajo. La regla de "si no hay demanda, no hay formación" de los "Joven", entonces, se diluye. Los datos empíricos ilustran estas diferencias: alrededor de la mitad (52%) de los participantes del PLANFOR no tiene empleos (están desempleados o nunca trabajaron). Si el propósito del programa fuera ofrecer una oportunidad a los desempleados para obtener un trabajo como resultado de la capacitación, entonces sus resultados habrían sido pobres. Pero las metas establecidas para el programa son más amplias, focalizándose generalmente en los jóvenes marginados. El contenido de su formación responde a estos grupos. En contraste con los programas chileno y argentino, las habilidades básicas y los materiales bien desarrollados figuran en lugar prominente en el caso brasileño, formando el núcleo alrededor del cual se ejecuta la mayor parte de la formación ofrecida en el marco del PLANFOR<sup>43</sup>. Como se comentará más adelante, es a través

---

<sup>42</sup> BID, *Op. cit.*, 1997.

<sup>43</sup> Ríos-Neto, E. y Camilo de Oliveira, A. M., *Uma metodologia de avaliação do Plano Estadual de Qualificação Profissional (PEQ). O caso de Minas Gerais em 1996*. Belo Horizonte, 1998. Miranda-Ribeiro, P., *Relatório final: grupos de discussão. Projeto "Metodologia de avaliação do Plano Estadual de Qualificação"*. Volumen I Belo Horizonte, 1997.

---

*Claudio de Moura Castro*

de estas y otras diferencias que el PLANFOR ha podido brindar capacitación de una calidad que no ha tenido paralelo ni en Chile Joven ni en Proyecto Joven. Pero, como reverso de esto, PLANFOR no ha sido capaz de focalizarse en su grupo objetivo tan eficazmente como los “Joven”.

El PLANFOR funciona en paralelo a un conjunto de instituciones – las “S” – que cuentan con dos billones de dólares y tienen alrededor de tres millones de graduados por año. El programa no trata de establecer una nueva infraestructura de formación: el sistema “S”, con los rasgos ya descriptos, permanece intacto y continúa brindando una formación de calidad. Tampoco es un intento de alejar a las “S” de sus estudiantes tradicionales y acercarlas a una nueva clientela o grupo objetivo que no tiene cohesión ni voz. Más bien, PLANFOR se suma a la formación provista por las “S” y se dirige a grupos objetivo que han quedado fuera de las estructuras tradicionales<sup>44</sup>. En este aspecto, el programa ha sido un éxito.

Datos iniciales<sup>45</sup> confirman la participación de grupos y sectores sociales previamente marginados. Al tiempo que el 21 por ciento de la población brasileña vive en áreas rurales, el 25 por ciento de los participantes del programa proviene de esas áreas. Los datos empíricos presentados más adelante sugieren que el programa, tal como está implementado en los estados, claramente se dirige a los asentamientos rurales (una cuestión dolorosa en el país). Este es todo un logro considerando el sesgo urbano de la mayoría de los programas sociales, así como de los “S”. El PLANFOR también ha tenido éxito en atraer a las mujeres: el 49 por ciento de los participantes del programa son mujeres, una cifra que excede su participación total en la fuerza de trabajo (40%). En algunas regiones (por ejemplo el Sudeste y el Centroeste) más del 50 por ciento de los participantes del programa son mujeres. Cuando se considera el tema de la raza, el programa es virtualmente ajeno al color; los negros están sobrerrepresentados y los “no blancos” (mestizos, negros e indígenas nativos) están apenas subrepresentados. Este es un resultado curioso, pero positivo: los negros generalmente se concentran en el extremo más bajo de la escala. En el mismo sentido, PLANFOR parece atraer a trabajadores del sector informal. Retomando lo dicho, apenas menos de la mitad de los participantes (48%) están trabajando; de estos, casi la mitad proviene del sector informal. En este sentido, el programa hace algunos avances al dirigirse a las necesida-

---

<sup>44</sup> Ver: Ríos-Neto, E. y Camilo de Oliveira, A., *Op. cit.*

<sup>45</sup> Compilados por el Ministerio de Trabajo, 1997.

---

des de este sector largamente excluido del sistema "S". Pero como lo señalan los datos, el programa ni posterga ni privilegia al sector informal.

### *3.3.2 Buena formación*

Aunque no hay evaluaciones generales del PLANFOR disponibles, los datos recogidos en su implementación en los estados de Minas Gerais y Pernambuco proveen algunos indicadores del impacto del programa; estos resultados deberían ser interpretados cautelosamente. El PLANFOR tiene una multiplicidad de programas que abarcan un amplio espectro de ocupaciones; la naturaleza descentralizada de su ejecución lo hace mucho más heterogéneo que, por ejemplo, el Proyecto Joven, donde el Ministerio de Trabajo contrata directamente los cursos, y por consiguiente, deja de lado a los secretarios de trabajo locales. Los programas del PLANFOR son ejecutados por instituciones con diferentes niveles de competencia técnica y gerencial, y en estados que están mejor o peor equipados para manejar dichos programas. Cualquier generalización de los resultados necesariamente debilita, si es que no la elimina directamente, estas diferencias. Se sabe que algunos programas son creativos y bien manejados, mientras que otros son sumamente imperfectos.

Consistentemente con el programa nacional, los programas del PLANFOR implementados por los estados se dirigen a sectores sociales de bajos ingresos, con bajos niveles educativos, particularmente a los jóvenes y a las mujeres. Durante su primer año de implementación (1996), aproximadamente 70.200 personas fueron formadas en Minas Gerais, una cantidad que, debido a los cambios en el plan de implementación a nivel municipal, estuvo muy por debajo de las proyecciones (140.646). En Pernambuco (1997) fueron capacitados casi 100.000 participantes en 123 municipalidades, representando el 3 por ciento de la población trabajadora.

En ambos casos, el programa demuestra ser exitoso, especialmente en áreas del interior. En un análisis del impacto del programa, E. Ríos-Neto y A. Camilo de Oliveira<sup>46</sup> encuentran un impacto positivo y estadísticamente significativo sobre las tasas de empleo y sobre los salarios de los varones en el interior de Minas Gerais. El programa también parece producir un impacto similar sobre las tasas de actividad económica (varones y mujeres) fuera del Área Metropolitana de Belo Horizon-

---

<sup>46</sup> Ríos-Neto, E. y Camilo de Oliveira, A., *Op. cit.*

*Claudio de Moura Castro*

te. Los autores encuentran, además, un impacto estadísticamente significativo y positivo del programa sobre el desempleo femenino en el interior de Minas Gerais. Resultados provenientes de datos de encuestas compilados en Pernambuco son similares<sup>47</sup>. La mayoría de los entrevistados señaló que su situación ocupacional había mejorado. Pero en general, el impacto fue mayor para los varones; se beneficiaron más los participantes de edades intermedias que sus contrapartes más jóvenes (por ejemplo los de 10 a 13 años) y mayores (los que tienen una experiencia de trabajo significativa).

Estos resultados son notables por varias razones. Primero, porque el programa parece haber producido un impacto positivo sobre los varones que están fuera del Área Metropolitana de Belo Horizonte. Esto es consistente con la comparativamente alta tasa de participación de las áreas rurales observada en los datos más generales del programa (ya señalados). Tales hallazgos sugieren que el PLANFOR está teniendo éxito en atraer e integrar una nueva clientela, precisamente la que ha sido dejada afuera por las estructuras tradicionales.

Como se mencionó antes, una crítica general lanzada tanto contra las "S" como contra otras instituciones de formación públicas y semi-públicas, ha sido que tienden a beneficiar a los varones urbanos de estratos socioeconómicos comparativamente altos. En segundo lugar, a pesar del hecho de que el programa ha tenido éxito en atraer a las mujeres, los resultados de Minas Gerais y Pernambuco proveen evidencia adicional del tipo de sesgo de género encontrado en los casos chileno y argentino. En general, los varones obtienen mayores beneficios que las mujeres, en estos tipos de programas.

Otros factores emergentes de Minas Gerais y Pernambuco llaman la atención hacia la calidad de la formación. De estos, la duración de la formación y la institución a través de la cual se provee ameritan una detallada revisión. Se asume generalmente que cuanto más larga es la formación, mayor es su impacto. Los cursos ofrecidos a través del PLANFOR son cortos. Pero, sorprendentemente, los resultados obtenidos por E. Ríos-Neto y A. Camilo de Oliveira en el caso de Minas Gerais,

---

<sup>47</sup> Barros, A. y otros, *Acompanhamento de egressos do Programa Estadual de Qualificação Profissional do Estado de Pernambuco em 1997*. Recife: FADE-UFPE, sin fecha.

De los 37 proveedores de capacitación del estado, se entrevistaron a los participantes en 15 de ellos. Estos 15 proveedores fueron elegidos porque ofrecen los programas más abarcativos. Dentro de cada proveedor, la muestra se basó en una elección al azar no estratificada. Estas muestras generaron 820 entrevistas. Fueron agregadas a 407 entrevistas hechas a un grupo de control armado en base a la proximidad geográfica de su residencia, con criterios agregados para medir las variables socioeconómicas.

---

señalan que los cursos con una duración de solo 50 horas de instrucción –alrededor de una cuarta parte de los de cualquiera de los dos proyectos “Joven”– incrementan los salarios aproximadamente en R\$ 64,-.

Los datos para Pernambuco muestran un panorama diferente, tal vez más real. Los datos obtenidos mediante análisis de regresión (*probit* y *logit*) indican que quienes toman los cursos de formación no incrementan sus oportunidades de obtener un empleo<sup>48</sup>; en realidad, sus chances disminuyen, aunque la diferencia no es estadísticamente significativa. Tampoco parece que la formación traiga claros beneficios económicos a los participantes<sup>49</sup>. Las ganancias financieras, por supuesto, no son los únicos beneficios de la formación; ni son tales ganancias un verdadero indicador de los resultados de largo plazo<sup>50</sup>. Lo que sí muestra el caso de Pernambuco es que, entre quienes trabajan después de completar la capacitación de PLANFOR, la vasta mayoría señala que se siente más segura de sus habilidades después del curso, en una proporción que va de un 98 por ciento para los graduados del SENAI a un 66 por ciento para los graduados de otros proveedores.

Estos resultados son consistentes con las expectativas de estos autores. La ausencia de mejoras económicas es un resultado perfectamente natural de tales cursos de formación. Más aun, sería sorprendente encontrar incrementos significativos en los ingresos como resultado de cursos de 50 horas que se ofrecen sobre la base de una matrícula donde se inscriben quienes llegan primero, y que están pobremente focalizados (discutido más arriba).

En la misma línea, las fortalezas del PLANFOR son consistentes con las expectativas. El impacto del programa deriva, en parte, del hecho que la formación es brindada por instituciones que operan en un país rico en formación. Estas instituciones, entre las que las “S” figuran en forma prominente<sup>51</sup>, tienen tradiciones e infraestructura largamente

---

<sup>48</sup> Ver: Barros, A. y otros, *Op. cit.*

<sup>49</sup> El cuestionario de encuesta incluyó datos sobre ingresos (de quienes estaban en el mercado de trabajo). Aunque A. Barros y otros (*op. cit.*) encontraron algún impacto positivo del programa sobre las ganancias, estos datos se manejaron con supuestos que los autores de este capítulo consideran particularmente improbables.

<sup>50</sup> A. Barros y otros (*op. cit.*) también tratan de estimar el impacto de los cursos sobre el ingreso municipal. Sin embargo, los autores de este capítulo son muy escépticos acerca de los métodos usados y piensan que no se trata de una línea de investigación valiosa.

<sup>51</sup> Los datos de Pernambuco indican que el SENAI tuvo la mayor proporción de graduados que se beneficiaron del programa, comparado con otros proveedores (Don Bosco fue también un destacado ejecutor, hecho no sorprendente, considerando su desempeño en toda América Latina). Los ejemplos de las instituciones “S” incluyen: SENAI-Centro Automotivo y SENAI-CETEL en Belo Horizonte, SENAR en São João Evangelista (ver: Miranda-Ribeiro, P., *Op. cit.*).

---

establecidas para proveer formación de calidad. La calidad de la formación ofrecida a través del PLANFOR parece ser, entonces, buena. Datos de grupos focales de Minas Gerais<sup>52</sup> indican que, en general, los instructores están bien preparados y bien versados en las artes y ciencias de su ocupación. Los instructores usan en forma habitual su experiencia para su enseñanza, empleando ejemplos concretos y personales para ilustrar temas específicos relacionados con la formación. Materiales y equipamiento de calidad sustentan los ejercicios del aula y los prácticos.

Al ser consultados, los participantes del programa a menudo mencionan la importancia de los materiales y equipamiento de base para su proceso de aprendizaje: libros, cuadernos de ejercicios y materiales de referencia tienden a ser “de uso sencillo” y “de gran utilidad”; el equipamiento, a su vez, es calificado como “sofisticado” y “fundamental” para la formación que se recibe<sup>53</sup>. Las habilidades básicas (incluyendo lectura, escritura y aritmética), como se señaló anteriormente, están absolutamente integradas a la currícula de la formación, como también lo están las clases sobre leyes laborales y responsabilidades de los trabajadores, seguridad en los lugares de trabajo, consideraciones ambientales, escalas salariales y estrategias para encontrar trabajo<sup>54</sup>. En el aula, la teoría sirve de base para la práctica, introducida y aplicada en referencia a ejercicios prácticos. Dada la corta duración de los cursos y (en algunos casos) las limitaciones de espacio y recursos, sin embargo, a menudo se dedica más tiempo a la teoría que a la práctica.

### *3.3.3 Buena formación, pero no tan buena focalización*

El PLANFOR, como los dos proyectos “Joven”, se dirige a los miembros menos acomodados de la fuerza de trabajo. De hecho esta es su principal razón de ser. Con todo, hay datos que, al comparar la clientela del PLANFOR con una muestra nacional de la población, muestran que este plan solo parcialmente está alcanzando sus metas. Tal vez el hecho más notable a este respecto sea que dos tercios de los participantes del programa haya completado la educación primaria, un nivel que solo un tercio de la población trabajadora de Brasil ha alcanzado; el 10

---

<sup>52</sup> Miranda-Ribeiro, P., *Op. cit.*

<sup>53</sup> Debe notarse que algunos cursos (por ejemplo en IDET-Belo Horizonte o IET-Neves) faltan materiales didácticos y equipamiento adecuado. Pero estas deficiencias no parecen estar tan extendidas como en Argentina y Chile.

<sup>54</sup> Miranda-Ribeiro, P., *Op. cit.*, pp. 11-16.

---

por ciento ha completado el nivel secundario o más<sup>55</sup>. Tal situación se ubica en nítido contraste con los dos programas “Joven”, y claramente frustra los objetivos sociales del programa<sup>56</sup>.

Los participantes del PLANFOR obviamente no son trabajadores brasileños promedio, ni son una clientela que necesita programas sociales. Por razones de acceso, información, difusión o lo que sea que pueda influir sobre la matriculación, el PLANFOR está sesgado en contra de los menos educados. El perfil educativo de su clientela es similar al que posee la clientela del SENAI San Pablo, uno de los estados donde el SENAI recluta jóvenes con los más altos niveles de escolaridad; esta clientela está considerada como una “elite de cuello azul”<sup>57</sup>. Este sesgo hacia arriba de los participantes del PLANFOR en términos de escolaridad provee un claro ejemplo de las clásicas contradicciones enfrentadas por tales programas. El mercado brasileño discrimina a los candidatos con bajos niveles de escolaridad; al dirigirse a aquellos con niveles de educación demandados por el mercado, el PLANFOR asegura un nivel mínimo de empleo de sus graduados, pero al hacerlo, el programa discrimina a quienes más necesitan la formación.

Los mecanismos de focalización aplicados por el PLANFOR, por lo tanto, podrían ser cuestionados. Como se mencionó anteriormente, la formación en PLANFOR opera en forma descentralizada; las responsabilidades de la ejecución del servicio recaen en los Secretarios Estatales de Trabajo (las instituciones de nivel estatal imitan al Ministerio de Trabajo federal). En principio, la descentralización mejora la focalización: los estados están más cerca de las poblaciones objetivo y por lo tanto están mejor posicionados que el gobierno federal para asegurar que aquellos cursos que reciben recursos competitivos respondan a las ne-

---

<sup>55</sup> Este nivel comparativamente alto de educación puede verse como una explicación parcial de por qué los participantes del programa PLANFOR en Pernambuco muestran un nivel más alto de “ciudadanía” que los no participantes. A. Barros y otros (*op. cit.*) incluyen un índice de ciudadanía en el cuestionario de su encuesta. Aplican este índice calculado (basado en la participación en asociaciones voluntarias y sindicatos, y la ciudadanía política) a la muestra experimental y a la de control. Los resultados así obtenidos son claramente definidos y estadísticamente significativos. Aquellos que participaron en la formación tuvieron puntajes mucho más altos que quienes no lo hicieron. Como la ciudadanía constituye una meta explícita del programa, el índice provee una demostración elocuente de cambios en las actitudes como resultado de la formación. (Es importante notar, sin embargo, que este es un indicador de cambios en las actitudes, no de cambios en el comportamiento.)

<sup>56</sup> Datos preliminares para años subsiguientes dan alguna indicación de un incremento de participantes menos educados.

<sup>57</sup> Por el contrario, el PLANFOR es un programa más elitista si se lo compara con los programas del SENAI dirigidos a participantes de bajos ingresos.

---

cesidades locales. También la descentralización administrativa presente en los dos programas “Joven” ha sido justificada sobre bases similares, y como se discutió anteriormente, el sistema de controles y balances creado a través de tal descentralización ha producido una mayor correspondencia entre la demanda y la oferta de formación.

Este no ha sido el caso en Brasil. La descentralización solamente se da del nivel federal al estatal (los estados brasileños a menudo son varias veces más grandes que Chile, como se ilustra por la simple magnitud de la población objetivo de PLANFOR, de 40 millones en 1996). No parece ser una delegación del proceso de identificación de la demanda a los proveedores de formación como sucede en los dos programas “Joven”. Como resultado, no aparece ningún sistema de controles y balances, y la habilidad de PLANFOR para afinar su formación ha sido menos que efectiva. La descentralización de la formación a los estados sigue dejando el programa en manos de burocracias altamente centralizadas, la mayoría de las cuales tiende a estar pobremente equipada y capacitada en términos técnicos, y fuertemente contaminadas políticamente. Los problemas para la identificación de las clientelas –la eterna maldición de los sistemas de formación– aun permanecen.

Los datos recopilados del PLANFOR de Minas Gerais y Pernambuco proporcionan evidencia de una pobre focalización, el tema número uno en este capítulo. Por ejemplo, en Divinópolis (Minas Gerais), un área no agrícola, se ofrecen cursos en técnicas agrícolas<sup>58</sup>. En Pernambuco, si bien alrededor de la mitad de todos los participantes permanecían en el mismo trabajo o actividad después del programa, alrededor del 33 por ciento de los entrevistados dijeron que no podían utilizar lo aprendido, una proporción alta y preocupante. El 25 por ciento indicó que tomaron cursos en actividades para las que no había demanda en el mercado de trabajo.

Cuando la focalización sí existe, son inevitables las filtraciones (por ejemplo de género; de áreas urbanas). En la medida en que el Servicio Nacional de Empleo–SINE, a través de sus representaciones locales, a menudo mantiene una información insuficiente sobre las ofertas de cursos y su contenido<sup>59</sup>, cualquier ajuste entre la formación y la demanda probablemente será muy débil, en el mejor de los casos.

Estos resultados confirman la hipótesis que hemos desarrollado antes de que esos datos estuvieran disponibles. Brasil tiene una fuerte tradición de formación profesional, y muchas instituciones han acumu-

---

<sup>58</sup> Miranda-Ribeiro, P., *Op. cit.*, p. 4.

<sup>59</sup> Miranda-Ribeiro, P., *Op. cit.*, pp. 24-25.

lado décadas de experiencia en un contexto donde la formación ha perdurado y continúa desarrollándose. Entonces no sorprende que a los alumnos les gusten los cursos y los consideren útiles. Tampoco sorprende que el PLANFOR mejore el desempeño ocupacional de sus participantes y aumente la confianza en sí mismos. El hecho de que el programa no incremente ni el ingreso ni la empleabilidad de los participantes es un resultado lamentable, pero un resultado que uno podría y debería haber esperado, debido a la ausencia de mecanismos sólidos para focalizar los cursos hacia trabajos nuevos o ya existentes.

#### **4. Lecciones**

##### **4.1 Lo que Argentina y Chile pueden aprender de Brasil**

La mayoría de los observadores considera que Chile Joven y Proyecto Joven son programas de formación ampliamente exitosos. Este documento está de acuerdo con esta evaluación general de ambos, en un área donde los fracasos son mucho más comunes que los éxitos. Pero no pueden ignorarse las falencias de los dos proyectos, tal vez más evidentes en Argentina que en Chile, debido al considerable deterioro de las escuelas técnicas en ese país (discutido anteriormente).

Ambos programas parecen ofrecer formación de calidad por debajo del nivel estándar. En el caso de Argentina, uno de los autores ha visitado una cantidad de estos programas y confirma que no son acordes con el nivel de desarrollo del país. Peor aún, el formato de los programas no conduce al tipo de acumulación de experiencias que llevaría a un aprendizaje social y a la progresiva mejora de la formación. Los contratos tienen una vida corta y las instituciones son demasiado pequeñas –a menudo compuestas por un único individuo que puede contratar uno o dos instructores– como para convertirse en núcleos de aprendizaje serio. Hay entonces pocas razones para esperar mejoras con el tiempo: el aprendizaje, simplemente, no puede darse.

Los dos programas “Joven” tienen mucho que aprender de la larga y continua experiencia de los miembros mayores del sistema “S”, particularmente del SENAI y del SENAC. La experiencia acumulada, posible por la continuidad y estabilidad de estas instituciones, ha llevado al mejoramiento continuo de los cursos de estudio. En base a encuestas a antiguos graduados y a contactos con empresas, estas instituciones afinan sus ofertas y actualizan sus materiales de formación y programas a medida que los cambios en la economía y el clima de los negocios lo indican. Como muchos de los contratos de formación ofrecidos por PLANFOR terminan en manos de las instituciones “S”, los cursos de

*Claudio de Moura Castro*

PLANFOR se beneficia de una larga tradición establecida en la preparación de los cursos, desarrollo de los materiales y preparación de los instructores. Aun cuando la formación vaya a otras instituciones independientes, hay chances de que algunos capacitadores hayan sido anteriormente instructores de SENAI o SENAC, y de que traigan a las clases y talleres su experiencia. Esta experiencia también aportó a los cursos patrocinados por el PLANFOR una focalización en las habilidades básicas, las más durables de todas las habilidades provistas a través del tipo de programas de formación considerados aquí. Estos factores, individual y colectivamente, proveen a PLANFOR de una calidad intrínseca que parece faltar en los programas chileno y argentino.

#### **4.2 Lo que Brasil puede aprender de Argentina y Chile**

PLANFOR es un recién llegado, aunque se sustenta en una infraestructura y una tradición bien establecidas. Creado en un país con una considerable experiencia en la provisión de una formación que responde en forma suficiente a la demanda, PLANFOR emerge como una idea cuyo tiempo ha llegado. El sistema "S" estableció un conjunto ejemplar de programas de formación profesional orientados a las necesidades del sector moderno. Pero, como se discutió antes, el sistema apenas rozó la formidable necesidad de formar en el sector informal, las pequeñas o microempresas, o los que están perdidos en algún lugar en actividades donde se ofrece poca capacitación formal. El tiempo estaba maduro para llenar este vacío, y la disponibilidad de fondos del FAT hizo posible este programa.

Por razones que no son fáciles de comprender, el PLANFOR provee formación a través de mecanismos que son claros pasos en retroceso en relación a los dos proyectos "Joven" (y también en relación a las reglas del sistema "S"). Adjudica cursos sobre la base de procedimientos centralizados, con poca investigación de las realidades de la demanda del mercado y escasa participación o aportes por parte de los proveedores de los cursos. El PLANFOR, entonces, comete el error más egregio de todos los errores de la formación: su formación de alta calidad es ineficaz e inapropiadamente focalizada; el ajuste entre la demanda de formación y su oferta permanece, en el mejor de los casos, muy flojo.

Una de las preguntas más obvias acerca del tipo de programas examinados aquí es si ellos realmente ayudan a los capacitandos a obtener y mantener trabajos. Como se señaló antes, los datos de regresiones (*probit* y *logit*) del caso de Pernambuco indican que quienes asisten a los

cursos de formación no aumentan sus chances de obtener trabajo<sup>60</sup>. En realidad sus oportunidades caen, pero la diferencia no es estadísticamente significativa.

En la medida en que los resultados de los dos proyectos “Joven” son mejores, se plantea la pregunta de si se debería aconsejar a Brasil que aumente la duración de la formación que brinda PLANFOR. Si los cursos son demasiado cortos y su focalización es inadecuada, es probable que esta formación no sea eficaz, aun ejecutada en un país como Brasil donde hay una larga tradición de formación de calidad. Más aun, temas como estos deberían haber sido considerados durante la elaboración del PLANFOR: el programa se implementó varios años después de que los resultados y evaluaciones de los dos “Joven” estuvieran disponibles. Claramente, en estos aspectos, Brasil puede aprender un par de lecciones de sus vecinos.

### **4.3 ¿Más equidad o más trabajos? Dilemas que persisten**

El asunto de si programas tales como los examinados aquí favorecen a los candidatos más carenciados para los puestos de trabajo, no es un tema simple. Aunque los programas incluyen mecanismos elaborados para focalizar en los jóvenes desfavorecidos, la dudosa reputación de esta clientela es uno de los principales factores que torna reticentes a los empleadores cuando se trata de ofrecer pasantías. Más aun, las observaciones de campo confirman que algunos estudiantes concurren a la escuela llevando armas ocultas, y los capacitadores reiteradamente enfrentan amenazas de conducta antisocial de una pequeña minoría de los alumnos. Al margen de estas consideraciones, los programas que se examinan aquí parecen haber producido notables resultados, ya sea en términos de focalización o de empleo. Pero los logros en la equidad involucran cuestiones considerablemente más complejas. Al dirigirse a los jóvenes desempleados, los programas pueden estar desplazando a trabajadores mayores, es decir, a quienes tienen mayores dificultades para sobrevivir en tiempos de desempleo y que a menudo tienen una familia que mantener. Bajo este aspecto, cualquier mejora en la equidad es cuestionable.

Además, hay alguna evidencia que sugiere que los empleadores usan las pasantías como un medio para detectar y seleccionar a los mejores estudiantes, eliminando de esta forma la cola izquierda de la distribución<sup>61</sup>. Usando una cantidad de requerimientos formales (por

---

<sup>60</sup> Barros, A. y otros, *Op. cit.*

<sup>61</sup> Jacinto, C., *Op. cit.*

*Claudio de Moura Castro*

ejemplo, exámenes médicos o pruebas de aptitud física) los empleadores hacen lo mejor que pueden para eliminar a los candidatos en los que ven riesgos, tales como malas actitudes o conductas inapropiadas. Unidos al hecho de que las ocupaciones para las que los programas forman en realidad suelen atraer a candidatos de escalas educacionales y socioeconómicas más altas, no queda claro si los programas están suficientemente focalizados como para justificar su existencia, dado el efecto de sustitución positiva que promueven.

La formación, entonces, vuelve a su problema más penoso: responder simultáneamente a las necesidades sociales y a las económicas. Cuanto mayor sea el éxito que un programa tenga en conseguir trabajos para los graduados, mayores serán las pérdidas en focalizarse en los pobres. Cuanto más se dirija un programa a quienes verdaderamente son los más carenciados, menores serán sus logros en términos de encontrar trabajo para ellos. Cualquier solución es un compromiso.

##### **5. Conclusión: los programas de formación para jóvenes ¿aún son una buena idea?**

A la luz de estos resultados, ¿por qué países como Chile, Argentina y Brasil querrían continuar con los programas de formación de jóvenes en el futuro? Varios países industrializados y otros en desarrollo han llevado a cabo programas similares y los justificaban sobre la base de que mostraban preocupación y acción por parte del gobierno. Pero esta es una forma muy costosa de mejorar la imagen pública de un gobierno.

Los resultados de los programas examinados a lo largo de este estudio confirman que los capacitados están consiguiendo más trabajo que sus contrapartes que no recibieron la capacitación. No está mal en un área cargada de fracasos. Sea como fuere, los autores de este capítulo insisten en que el impacto final de la formación es sobre la productividad. Entonces, una razonable justificación para la continuación de tales programas es su impacto sobre la productividad: la formación incrementa la empleabilidad porque aumenta la productividad y la competitividad, que son elementos críticos para el crecimiento y la prosperidad económica; y es el crecimiento económico el que crea trabajos reales.