

## LA CAPACITACIÓN COMO RESPUESTA

En los capítulos anteriores se brindó un panorama bastante amplio de las características y los problemas que encuentra la población joven cuando se enfrenta a cambiantes mercados laborales cuyas reglas de juego se hacen difíciles, en contextos de incertidumbre e inestabilidad, más aun en una región cuyos desequilibrios estructurales han venido siendo de muy lenta solución. Piénsese en los problemas que surgen de la inequidad en la distribución de los ingresos, de la pobreza crónica y las desventajas seculares de grupos étnicos que, por sus características, se encuentran desplazados de la irrupción de nuevas tecnologías y escenarios globales. Esto reafirma lo ilustrado anteriormente en el sentido de enfatizar el carácter heterogéneo del colectivo “juventud” estudiado en este trabajo. Si bien se está estudiando el área urbana, es indudable el papel del vasto número de personas jóvenes que viven y trabajan en el medio rural de América Latina que constituyen, en muchos casos, los principales contingentes de emigrantes al medio urbano y que carecen de las mínimas condiciones de calificación.

Ante la magnitud y consecuencias del desempleo juvenil en la región es incuestionable la necesidad de buscar soluciones prácticas que posibiliten que los grupos de jóvenes en desventaja social puedan acceder a un puesto de trabajo en las mejores condiciones posibles. Si bien las soluciones propuestas muestran respuestas diferentes, existen ciertos consensos: la necesidad de contar con crecimiento económico y crecientes niveles de productividad en los procesos económicos nacionales, la urgencia por la inversión en capital humano, es decir, capacitación y educación, y la inevitable focalización en los grupos con menor ventaja (TOKMAN, 1997)<sup>33</sup>. Allí se afirma que “el perfil de la demanda por calificación está cambiando. Ya no se requiere tanto el obrero especializado, sino que lo que se premia es la versatilidad, la creatividad y la generación de competencias”, existiendo “también una relación más estrecha entre los empresa-

---

<sup>33</sup> V. TOKMAN, “*El trabajo de los jóvenes en el post-ajuste latinoamericano*”, en Boletín N° 139-140 CINTERFOR/OIT. Montevideo, 1997.

rios, los mercados y los sistemas educacionales, como mecanismo para aumentar la relevancia de la educación y la capacitación”. Finalmente, Tokman afirma que hay un “espacio para redefinir el rol de las instituciones de formación, que desde una capacitación con base institucional han debido adecuarse a que la formación se hace en forma creciente en empresas o fuera de las instituciones. Esto no significa, como se ha postulado, que el gobierno desaparece o que las instituciones públicas pierden sus funciones. Por el contrario, existe la necesidad de fortalecer el papel de los gobiernos en el diseño, en el control y en asegurar la calidad. En apoyar a los grupos más vulnerables, que los gobiernos tiene la obligación y la responsabilidad de atender”.

Esas soluciones, necesariamente, deben pasar por la revisión de los sistemas educativos y, en particular, de calificación en la región, los que han pasado por diferentes etapas, unas más o menos exitosas que otras. Los sistemas de capacitación que implican un nexo con el mercado laboral han venido evolucionando según los diferentes escenarios económicos por los que ha discurrido la región, de ahí su necesario dinamismo y constante actualización y adaptación.

En los países desarrollados, la primera reacción ante el aumento del desempleo juvenil- imperante en casi todas los países del mundo- es hacia una mayor permanencia en el sistema educativo formal por parte de los jóvenes y una demora en la emancipación del hogar de origen. Así, por ejemplo, durante los 80 y 90 las tasas de matriculación en la educación más avanzada aumentó vertiginosamente en casi todos los países de la OCDE, acompañando crecientes tasas de desempleo juveniles. Por lo anterior se puede afirmar que el verdadero desempleo juvenil que muestran las estadísticas de estos países constituye un problema social, puesto que pertenece a los grupos más vulnerables que no pueden prolongar su educación, sino que, por el contrario, hacen abandono del sistema antes de obtener mínimas calificaciones.

Muchos de los países desarrollados han adoptado, por tanto, programas activos para ayudar a los jóvenes a obtener empleos: por un lado, acciones tendientes a mejorar la oferta y hacer más fluido el tránsito de la educación al trabajo, como también acciones para promover, desde la demanda laboral, mejores ingresos y oportunidades para los empleados más jóvenes. También han existido programas que buscaron recalificar a la fuerza de trabajo que sufría el desempleo o que mostraba problemas de inserción. Finalmente, desde el propio sector empresarial de los países desarrollados, se dan ciertas respuestas al problema de escasez de calificaciones. Así, se pueden citar cinco tipos de respuestas al pro-

blema del desempleo implementadas desde los sectores privados de los países más desarrollados (LYNCH, 1994)<sup>34</sup>:

- Sistema de entrenamiento mediante pasantías obligatorias (Alemania, R.U antes de 1980, y Holanda). Las características son: inversión y diseño compartidos por los empresarios, empleados y el gobierno, certificación ocupacional e incentivos para alcanzar las metas de aprendizajes.
- Aprendizajes prolongados en las empresas (Japón). Sus características son: entrenamiento vinculado estrechamente al proceso productivo, aprendizajes homogéneos para lograr periodos de empleo prolongados por parte del trabajador con poca rotación.
- Entrenamiento por parte del Gobierno en el sistema formal educativo (Suecia, Noruega, R.U. luego de 1980). Características: financiamiento por parte del Estado al entrenamiento de ciertas ocupaciones requeridas por el sector privado.
- Entrenamiento financiado por un aporte impositivo de los empresarios (Francia, Australia). Distribuye costos entre los empresarios y no garantiza la capacitación de los no calificados o de los empleados de pequeñas empresas.
- Aprendizaje “en el trabajo” basado en un sistema escolar (Estados Unidos, Canadá). Características: casi ninguna calificación reconocida fuera del sistema escolar formal, el entrenamiento es específico de la empresa, hay autonomía individual para invertir en entrenamiento y muchas entidades capacitadoras.

Existe consenso que, dentro del primer tipo de programas, el sistema implementado por Alemania en base a pasantías ha tenido relativo éxito, puesto que es en ese país donde se observan menores tasas de desempleo en la mano de obra juvenil con poca calificación. Por otra parte, se observa empíricamente (BLANCHFLOWER y FREEMAN, 2000)<sup>35</sup> que los jóvenes alemanes experimentan mucho menos frecuentemente períodos de desempleo y tienen lapsos más cortos de búsqueda en comparación con sus pares de otros países de la OCDE. No obstante, este sistema de pasantías ha mostrado síntomas de agotamiento, ya que el número de ellas ha venido cayendo y los ingresos de los jóvenes participantes también se han deteriorado, a la vez que hay una creciente

34 “*Training and the Private Sector. International comparisons*”. L. LYNCH (ed). NBER/The University of Chicago Press, 1994.

35 “*Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*”. D. BLANCHFLOWER y R. FREEMAN. NBER/The University of Chicago Press, 2000.

opción por la educación superior. Por otra parte, otros programas implementados para conseguir empleos masivos a jóvenes desocupados, como los puestos en práctica en el Reino Unido o Suecia, han resultado insuficientes y poco efectivos, muchas veces equivocando los incentivos y la implementación. Por su parte, uno de los países que más programas ha implementado para aliviar el acuciante desempleo juvenil es Francia, en general con evaluaciones negativas en relación a su efectividad. Hacia fines de la década, existe consenso, a nivel de la OCDE, que la mejor manera de disminuir el desempleo en los jóvenes es mediante un desempeño macroeconómico saludable que atienda el problema del desempleo general, ya que la demanda por empleos de jóvenes está íntimamente relacionada a las condiciones generales de la economía en su conjunto.

#### **Incentivos para el Sistema de Aprendizaje alemán como vehículo de entrada al trabajo**

Mucho se ha hablado de las bondades del sistema de aprendices de Alemania que comienza a los 16 y 19 años, luego de la educación secundaria, con una duración y participan de 3 a 4 años. Más del 60% de la cohorte entrante hace aprendizajes, mientras que el 30% va a la Universidad y otros dejan la educación. El aprendizaje es un contrato legal entre un empleador y un aprendiz, con un período de prueba de 1 a 3 meses. La educación secundaria toma dos avenidas: escuelas para aprendices que comienzan a los 16 y otras que conducen a la Universidad, previéndose pasajes entre ellas. (1)

Los aprendices cubren una gran cantidad de ocupaciones amparados por el llamado sistema “dual”, ya que reciben entrenamiento fuera y dentro de la empresa, ayudados por escuelas de formación vocacional o técnica. El programa está cuidadosamente estructurado con mínimos legales de instrucción, exámenes externos certificadores, tanto en teoría como en práctica. El empleador es responsable del entrenamiento.

(1) “*Reconciling Markets and Institutions: the German Apprenticeship System*” D. SOSKICE, en “*Training and the Private Sector*” L.LYNCH (ed). NBER/The University of Chicago Press, 1994.

Lo interesante del sistema de aprendizajes son sus incentivos y estímulos para todas las partes. Así, generalmente se puede argumentar que las empresas no tienen estímulo para invertir en entrenamiento y los jóvenes tampoco para financiarlo. En segundo término, se puede imaginar la dificultad para reconciliar los requisitos de las empresas con los previstos por las instituciones de formación en cuanto a la infraestructura utilizada, monitoreo, la certificación ocupacional y la difusión de las “mejores prácticas”. Finalmente, hay un problema en dar incentivos adecuados a los jóvenes para asegurarse que van a invertir en ellos mismos a través de la percepción de bajos salarios durante el aprendizaje y de los gastos de la educación previa y concomitante al aprendizaje. ¿Cómo se explica que un sistema de aprendices en donde las empresas no están obligadas a tomarlos y sin embargo la mayoría de las medianas y grandes empresas lo hacen activamente y, más aun, hacen inversiones en ellas? Por otra parte, los jóvenes no están obligados a pasar por contratos de aprendizajes y sin embargo, la mayoría de los que no entran a enseñanza universitaria (y aun algunos que sí lo hacen) entran activamente por tres años y medio de duración. Más aún, los jóvenes aceptan salarios muy bajos considerando que entran con un nivel de capacitación previa aceptable y bueno. Por ello se cita al sistema alemán como un ejemplo de equilibrio, en donde las compañías entrenan aprendices bien educados en la habilidades que demanda el mercado.

¿Cómo operan los incentivos? Para las empresas, que incurren en costos durante el período del contrato, es importante contar con mano de obra capacitada en forma general pero con un conocimiento cercano de la empresa específica y por tanto les conviene contratar empleados luego de períodos de aprendizaje. Los costos en los que incurren son bajos, dado el buen nivel educativo de los aprendices y su salario bajo. Por otro lado reciben apoyo y consultoría sobre procesos y formas mejores de aprovechar la tecnología disponible para los entrenamientos y, por ende, para su propio proceso industrial o comercial. En lo que hace a costos, éstos son mayores si se entrenara otros jóvenes que provengan de otras empresas, ya que no tienen el conocimiento específico de la contratante. Es interesante notar que las empresas, al entrenar aprendices, están capacitando a su propia mano de obra de mediano y largo plazo, y por tanto la empresa realiza un proceso de maximización de beneficios en forma intertemporal.

¿Y los jóvenes? Ellos invierten aceptando bajos salarios y estudiando mucho previamente para alcanzar los mejores estándares y buenas referencias de sus profesores, algo fundamental para la posterior inserción. El aprendizaje es casi una condición necesaria para el empleo de calificados. Ello ofrece mejores beneficios, incluyendo mayor seguridad y estabilidad en el empleo que los que tienen los semicalificados o los no calificados. El aprendizaje es necesario para avanzar en la carrera laboral posterior y así se instauró en el mercado laboral, tanto para las ocupaciones manuales como para las no manuales. Por otra parte, si el capacitado muestra buenos resultados, entonces aumenta su probabilidad de ser empleado en la empresa que lo que está calificando, convirtiéndose en un vehículo importantísimo en el tránsito de la escuela al empleo. En otras palabras, el certificado ocupacional brindado por el empleador es una póliza de seguro contra el abandono y el problema del desempleo dentro del mercado interno de la rama a la que pertenece la empresa. Mientras que el aprendizaje en una empresa pequeña o de baja productividad es “peor” que el realizado en una empresa grande, aún así sigue siendo una credencial para poder movilizarse dentro del mercado laboral con fluidez.

Los jóvenes luchan por tener buenos desempeños previos antes de los 16 años para que sean seleccionados para las pasantías de mejor calidad. Aquí opera un incentivo para un buen desempeño escolar general que es una externalidad muy buena del sistema. Ello demuestra los mejores logros en capacidades básicas (lógica, matemática e idioma) de Alemania con relación a Estados Unidos o el Reino Unido.

En América Latina, las principales soluciones que se han propuesto para aliviar el problema del desempleo y la pobre inserción ocupacional de importantes grupos de pobres, necesariamente pasan, en mayor o menor medida, por priorizar los grupos más necesitados que constituyen los núcleos “duros” o difíciles de la realidad laboral.

La preocupación por estos grupos, así como por llenar vacíos en la capacitación que la educación formal no llenaba lleva a que, luego de la década de los cuarenta, la región comenzara a implementar “sistemas de aprendizaje”, e imaginara, desde el Estado, una formación ligada al trabajo con fuertes sesgos industrialistas, a la luz de la etapa económica que se estaba viviendo. En muchos casos ya se avisora la financiación tripartita de la capacitación implementada. En los años sesenta, casi todos los países cuentan con las llamadas Instituciones de Formación Profesional (IFP). Inicialmente fueron instituciones con un alto

sesgo de “orientación desde la oferta de calificaciones”, que buscaron la conformación de sistemas nacionales de aprendizajes con fuerte apoyo de los Ministerios de Trabajo de cada país. Acompasando el período de sustitución de importaciones, la oferta de capacitación se centraba, casi exclusivamente en las manufacturas y en la construcción. La formación crecientemente se mostraría alejada de la demanda laboral cambiante en las décadas sobrevinientes. Por otra parte, nuevas demandas y requerimientos, así como la revisión del papel del Estado en la mayoría de los países, ponen en jaque, en los ochenta y noventa, a la formación tradicional y provocan cambios en los sistemas nacionales de capacitación.

Paralelamente al proceso anterior se desarrolla la educación técnica o vocacional, que estaba incorporada a los sistemas formales de educación, y por ello sujeta a una tutela del Estado en relación a los contenidos y a su organización, muchas veces mostrando un divorcio pronunciado con las realidades productivas nacionales.

Finalmente, la tercera avenida de calificación de la juventud es la clásica educación superior formal, por la que transitaban los jóvenes de las capas medias y altas de la región, pero que no apuntaba a resolver un problema masivo de empleo juvenil.

En muchos casos los tres pilares (IFP, educación técnica y educación formal superior) eran combinados para atender las demandas por calificaciones distintas, con una óptica planificada y enmarcada en Planes Nacionales de desarrollo que buscaban optimizar y distribuir recursos para objetivos claros de desarrollo económico.

En la década de los noventa se observa un cambio sustancial en lo que a capacitación de grupos objetivo se refiere, acompañando los importantes shocks generados por la crisis de la deuda de los ochenta y los procesos de liberalización comercial y financiera que se han dado en la región, y a los que ya hemos hecho referencia. Se produce la irrupción de nuevos procesos tecnológicos que pusieron en duda la viabilidad de los sistemas de capacitación existentes, se exige mayor agilidad en la adaptación de la mano de obra a aquellos y se diversifica su oferta exponencialmente, alcanzando esto a todos los sectores: primario, secundario y terciario. Tradicionalmente una función del Estado o con manejo tripartito, los noventa ven multiplicar la oferta privada de calificaciones, muchas veces a instancias del propio Estado, que se retrae en su papel regulador y da lugar a iniciativas privadas, en ocasiones hasta financiándolas, con el objetivo de, por un lado, acercarse más a la demanda laboral facilitando el trán-

sito al empleo productivo y, por otro, intentar crear una oferta adicional que libere al Estado de su carácter cuasi-monopólico en cuanto a sistemas de capacitación se refiere, permitiéndole así concentrarse en fortalecer los sistemas primarios y secundarios de la educación, con crecientes niveles de calidad y mejores logros de aprendizajes.

Así, de ejecutor, el Estado comienza a asumir un rol de financiador, regulador y supervisor de la calidad de la capacitación impartida y de las adecuadas condiciones de competencia, mediante la diversificación y la excelencia de la oferta para capacitación. De esta manera se deja un papel central a las propias empresas demandantes de capacitación, propiciando la flexibilidad en los programas y metodologías, y facilitando la inserción posterior de los jóvenes en el empleo para el cual se están capacitando.

A fines de la década de los ochenta surge en Chile un programa que busca la adaptación del JTPA (Job Training Partnership Act) de los Estados Unidos, dirigido a jóvenes en desventaja social y que rápidamente es apoyado por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo para su extensión a otros países de la región. Así, durante los noventa, el modelo denominado "Chile Joven" se extiende a otros países: Argentina (Projoven), Colombia (Red de Solidaridad Social), Perú (ProJoven), Uruguay (Projoven).

¿Cuáles son las principales características y resultados de este modelo? Aquí no se buscará un análisis en profundidad, pero se intentará brindar un panorama de su funcionamiento y se pasará revista a las pocas evaluaciones conocidas sobre los resultados.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Véase, entre otros, "Juventud, educación y empleo", CINTERFOR/OIT, 1998 y "Programas de capacitación y empleo de jóvenes en América Latina" (mimeo) CINTERFOR/OIT, 1999.

### **La Capacitación en los Asalariados de Santiago de Chile**

La Encuesta CASEN, que se releva por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) de Chile, permite observar las características de la capacitación profesional de los jóvenes de entre 15 y 24 años ocupados como asalariados en 1998.

En primer lugar, se observa una segmentación de la capacitación con respecto a niveles de ingreso del hogar: existe una mayor capacitación para el trabajo en los niveles mayores de ingreso, tanto para los adolescentes como para los adultos jóvenes. Por otra parte, dentro de los asistentes, se observa que son financiados los cursos principalmente por la empresa, aunque es importante el peso de los programas estatales, principalmente en las capas medias de la población. El peso de la empresa como financiadora se da en los quintiles superiores de ingresos.

Entre las principales causas de no asistencia a la formación para el trabajo, se encuentra la falta de financiación y, en los quintiles más pobres, la falta de información sobre los programas estatales para la formación profesional. Existe una diferencia muy marcada en el interés por la capacitación: en los quintiles superiores se advierte su importancia, mientras que en los más pobres se manifiesta poco interés. En los adultos jóvenes se destaca el factor de falta de tiempo y en los adolescentes el hecho de estudiar, como factores inhibidores a una formación para el trabajo.

<b>Asistencia a la capacitación laboral. Gran Santiago, Chile. 1998</b>					
<b>(en Porcentajes)</b>					
<i>Asistencia</i>	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
<b>Jóvenes de 15 a 19 años</b>					
Asistió a Capacitación	6.1	6.0	14.0	12.0	10.3
* Financiada por empresa	1.9	3.4	7.4	10.4	10.3
* Financiada por Estado	2.9	0.4	5.2	1.6	0.0
* Con recursos propios	0.0	2.2	1.1	0.0	0.0
* Con otra financiación	1.3	0.0	0.3	0.0	0.0
No asistió a Capacitación	93.9	94.0	86.1	88.0	89.7
<b>Jóvenes de 20 a 24 años</b>					
Asistió a Capacitación	14.0	10.9	16.3	15.0	23.8
* Financiada por empresa	7.2	5.9	11.9	9.5	19.2
* Financiada por Estado	5.5	3.8	2.0	1.4	0.9
* Con recursos propios	1.0	1.2	1.8	4.1	2.6
* Con otra financiación	0.3	0.0	0.6	0.0	1.1
No asistió a Capacitación	86.0	89.0	86.6	84.6	75.8
<i>Razones por las cuales no se capacitó</i>	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
<b>Jóvenes de 15 a 19 años</b>					
No le interesa	34.5	24.2	23.6	32.3	0.0
Ausencia de financiación	3.6	15.5	11.5	14.7	13.7
Desconoce programas del Estado	19.0	12.8	8.1	1.1	2.0
Estudia	13.7	14.1	6.0	20.8	10.4
No lo necesita	1.7	1.9	4.9	0.0	11.9
No tiene tiempo	26.5	29.4	32.1	23.9	56.7
Otras	1.0	2.1	13.8	7.2	5.3
<b>Jóvenes de 20 a 24 años</b>					
No le interesa	20.2	16.4	14.9	17.1	6.0
Ausencia de financiación	14.3	13.1	14.4	9.6	8.0
Desconoce programas del Estado	10.6	9.3	6.8	3.2	2.4
Estudia	0.9	2.1	6.3	13.0	16.5
No lo necesita	0.5	2.0	3.7	4.8	6.7
No tiene tiempo	49.0	53.4	48.8	43.2	51.2
Otras	4.5	3.7	5.1	9.1	9.2

FUENTE: Elaboración propia en base a la Encuesta CASEN de MIDEPLAN, 1998.

Como respuesta a los duros ajustes de los ochenta, el programa se encara en Chile por parte del Servicio Nacional de Capacitación (SENCE) del Ministerio de Trabajo, y por parte del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) del MIDEPLAN. Este modelo se dirige explícitamente a jóvenes vulnerables y en situación de desempleo estructural, y consiste en cursos de capacitación cortos dirigidos a ocupaciones con cierto grado de calificación (su duración depende del programa), con pasantía integrada en empresas, lo que asegura el involucramiento del sector privado demandante. Sus principales características son: a) vinculación de las temáticas de la capacitación con las necesidades del mercado; b) el Estado supervisa, diseña, controla y financia pero no ejecuta, sino que es la empresa y la sociedad civil quienes lo hacen, especialmente a través de pasantías laborales y acreditación de la población que accede al programa; c) los beneficiarios se autofocalizan, por lo que los criterios se definen de manera tal de atraer únicamente a los jóvenes pertenecientes a la población objetivo del programa; d) la ejecución es descentralizada y regulada según el mercado, utilizándose mecanismos como licitaciones o concursos para potenciales oferentes de capacitación; e) contactos y consultas permanentes para su actualización y modificaciones.

Particularmente, en Chile, el programa se divide en cuatro partes con diferentes poblaciones objetivo: a) Capacitación para el Aprendizaje Alternado, que busca capacitar para el trabajo dependiente con contrato de aprendizaje; b) Capacitación y Experiencia Laboral en Empresas, que busca también la calificación para el asalariado en oficios de semicalificación; c) Capacitación para el Trabajo Independiente; d) Formación y Capacitación Laboral de Jóvenes, orientado a jóvenes bajo la línea de pobreza con riesgo psicosocial.

Generalmente, los programas implementados según este modelo se administran desde una Unidad Coordinadora, que se ubica en diferentes organismos estatales dependiendo de cada país, y responde a los lineamientos de un Consejo directivo integrado por las empresas y los organismos estatales involucrados. Consiste, principalmente, en ofrecer un conjunto integrado de capacitación y de práctica laboral en empresas a jóvenes que requieran un nivel de semicalificación, con una aplicación no únicamente pedagógica, sino también referida a información del mercado, actividades complementarias de formación de habilidades, etc. La entidad capacitadora debe integrar a su propuesta la práctica laboral, por lo que se fuerza una estrecha vinculación entre la temática de los cursos y la realidad laboral, a través de la incorporación de la propia empresa como socia de la capacitación. La capacitación y práctica es limitada en el tiempo (de 200 a 420 horas) y de dos a tres meses de práctica laboral. Durante este período, el beneficiario recibe un subsidio para que permanezca en el programa, generalmente mínimo para evitar errores en los incentivos. Si bien no hay

ningún compromiso de las empresas para una posterior contratación, existe la presunción de que el conocimiento y el desarrollo de las habilidades harán más probable que el beneficiario tenga un empleo con calificación mínima, sea en la propia empresa donde haga la pasantía o en otra similar.

Las entidades capacitadoras pueden ser públicas o privadas u ONGs que cumplan ciertos requisitos mínimos y se anoten en los registros, los cuales sirven de marco para las posteriores licitaciones o concursos que se abran públicamente. El objetivo que se busca con esto es que, por un lado, se diversifique la oferta de capacitación, tanto por parte de empresas como de otras organizaciones y, por otro, asegurar que la formación se realice en ocupaciones para las cuales exista demanda explícita por parte de las empresas, asegurando por tanto, la actualización y adaptación a los nuevos perfiles ocupacionales que puedan ir surgiendo con los cambios en las tecnologías y en las actividades económicas. Una vez seleccionadas las entidades de capacitación, en función de los pliegos de las licitaciones y la virtud del paquete de capacitación-pasantía presentado, se realiza un contrato que, generalmente, castiga la deserción y premia la captación laboral por parte de las empresas.

Los beneficiarios se eligen en función de un proceso de autoselección, pero es responsabilidad de los organismos estatales y regionales que éste se haga en función de las prioridades previstas en el programa, es decir, se dirija a jóvenes en situación de pobreza o de desventaja social. Así, se realiza un proceso de difusión, convocatoria y selección que es clave para evitar sesgos de selección y fallas en la focalización. Este es un tema medular en los programas de este tipo. Finalmente, una vez elegidos, los programas pedagógicos se combinan con aspectos que faciliten la inserción laboral del joven mediante programas dirigidos a mejorar sus habilidades, autoestima e información. Obviamente que el tema de la pasantía laboral pasa a ser también muy importante, pues asegura un contacto con el mundo del trabajo que aumentará las chances de empleabilidad del joven en el futuro.

Los programas de este tipo que la región ha venido implementando carecen, en general, de evaluaciones científicamente sostenibles que se hayan diseñado desde su inicio, en base a la conformación de grupos de control adecuados y un seguimiento de los egresados<sup>37</sup>. Las experiencias de evaluación parciales de

37 Al respecto se han citado muchas limitaciones a la hora de evaluaciones correctamente fundadas de programas de capacitación para jóvenes. En particular se argumenta que no existen grupos de control adecuados ni metodologías claras y científicas y por ello se enfatiza en diseñarlas, antes de la ejecución y puesta en marcha de un programa. Al respecto, véase "*Knowing what works: the case for rigorous Program Evaluation*" C. SCHMIDT, IZA, Discussion Paper 77,

estos programas, dado el limitado lapso de implementación, dan cuenta de que existen ciertos éxitos y algunos fracasos en su ejecución. En primer término, se aprecia un aumento en la probabilidad de inserción ocupacional en los beneficiarios de algunos programas. No obstante, se observa que éstos generalmente “destilan” los mejores beneficiarios, que son aquellos que prometen menos deserción y más empleabilidad (dos aspectos claves en el éxito del modelo), por lo que dejan de lado los núcleos más problemáticos de la fuerza de trabajo joven con evidentes desventajas sociales. Por otra parte, en algunos casos, se advirtieron filtraciones de jóvenes de estratos medios y altos, aunque ese porcentaje es pequeño.

Es común a todos los programas de este tipo implementados en la región, el hecho de su limitado impacto en términos cuantitativos en las poblaciones objetivo que se plantean (jóvenes bajo la línea de pobreza y con problemas de inserción laboral). Por ejemplo, en Perú, con una población objetivo estimada de más de 1:100.000 jóvenes menores de 24 años pobres con problemas de empleo, se previó en 1996 una meta de atender con Projovent a 160.000 en cinco años y, entre 1996 y 1998 se cubrió a poco más de 8.000 jóvenes de entre 16 y 25 años en Lima, Trujillo y Arequipa. En Colombia, por su parte, el Programa Red Solidaridad Social, que comienza en 1996, capacitó casi 11.000 jóvenes en tres años, mientras se estima que existen 300.000 jóvenes desempleados únicamente en la ciudad de Bogotá. Los programas de Chile y Argentina han sido más masivos, aunque únicamente en el primer país se puede afirmar que ha tenido impacto en las cifras estadísticas globales de la población con carencias.

En lo que hace a la diversificación de oferta, los programas han sido menos exitosos, puesto que, en algunos casos, la propia oferta de las entidades de capacitación no estaba consolidada y, por tanto, existieron ciertos sesgos hacia la oferta por parte de personas y no entidades que conformaban en forma *ad hoc* las propuestas de capacitación (ello ocurrió en la primera etapa del Proyecto Joven en Argentina, donde la mitad de los oferentes eran de este tipo). Por otra parte, el tipo de capacitación laboral recibida por los beneficiarios dista de ser una formación profunda y permanente que cree competencias polivalentes en grupos donde, quizá, los conocimientos básicos son desconocidos por completo, aparte de desconocer las normas mínimas compatibles con un empleo formal. Esto conduce a reflexionar sobre el impacto que estos programas pueden tener en contextos donde las formaciones básicas no son lo suficientemente desarro-

---

Bonn, 1999 y “*The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs*” J. HECKMAN, R. LALONDE y J. SMITH en “*Handbook of Labor Economics*”. Vol. III, Amsterdam, 2000.

lladas, como es el caso de los jóvenes provenientes de muy bajos niveles de ingresos.

Por otra parte, se acepta que los programas de este tipo “parecen responder mejor a los jóvenes más integrados socialmente y con menores handicaps de entrada. Poblaciones más marginales necesitarían de políticas integrales con componentes formativos más amplios y mayor contención social. Por ello es preciso mirar en el más largo plazo para asegurar el aporte a la empleabilidad y la integración social”<sup>38</sup>.

Es indudable por tanto reflexionar sobre el hecho de cómo los sistemas de capacitación o formación para el trabajo pueden, a su vez, tener un impacto cuantitativo en los crecientes números de desempleados jóvenes de la región.

Una primera lección, aprendida en los noventa, es que los cambiantes escenarios productivos y de inserción económica que tiene y tendrá la región en el corto plazo, necesariamente conlleva la necesidad de un sistema que permita calificar en contacto permanente y con efectiva coparticipación de la demanda laboral, cualquiera sea su actividad. Por otra parte, desde la lógica del costo-beneficio, esta formación debería sustentarse sobre formaciones básicas muy sólidas, es decir, por sistemas educativos primarios y secundarios con alta calidad y universalidad, que aseguren que las diferentes aperturas que se den al mundo del trabajo sean aprovechadas en su totalidad. Los noventa y el nuevo siglo imponen, por tanto, un nuevo “pacto” en las diferentes sociedades de la región para universalizar y mejorar la calidad de los sistemas educativos básicos, extendiéndolos a poblaciones indígenas, marginales y rurales, con metodologías novedosas e incentivos claros. Para muchos grupos con bajo nivel de empleabilidad futura, es claro que el Estado debe ser el principal promotor dispuesto a motivar la capacitación, puesto que seguramente otros sectores no estarán dispuestos a emprender tareas con una baja relación beneficio-costo.

En segundo lugar, es importante también señalar que la demanda laboral tampoco tiene claro las necesidades de calificación de la mano de obra<sup>39</sup>, puesto que ella misma está sujeta a cambiantes situaciones –de mercados, tecnológicas,

38 JACINTO, C y GALLART, M.A “*La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desfavorecidos*” IIPE/UNESCO, CENEP. Buenos Aires, 1997.

39 Al respecto se ha notado que los programas del modelo “Chile Joven” donde se obliga a la una presentación conjunta entre entidades de capacitación y empresas, muestran que en muchos casos estas últimas no conocen claramente sus propias necesidades de calificación y menos aun anticipan los requerimientos futuros.

etc.– que le impiden una clara visión sobre estos temas. Los países, al respecto, desde sus institutos tecnológicos, o desde los medios académicos con apoyo del Estado, deberían contar con un marco informativo que apoye a las empresas en lo que a hace a nuevos procesos emergentes y que posibilite la previsión y preparación de una adecuada calificación de los nuevos entrantes. Esto es especialmente clave en todas las etapas productivas de la emergente organización económica, ya que los nuevos avances tecnológicos impactan no solo en los empleos de alta calificación sino en todos, aun los antes llamados manuales. En estos nuevos escenarios, es fundamental aprovechar las posibilidades de los sistemas de información de redes internacionales que posibiliten tomar contacto con los nuevos requisitos de capacitación y los plasmen con celeridad y calidad en nuevos marcos de formación para los jóvenes entrantes al mercado.

En tercer lugar, la experiencia de ciertos programas de la región ponen en relieve la necesidad de dotar de un dinamismo a la oferta pública y privada de formadores para el trabajo. La gran lección de los programas implementados se encuentra en que, ante el retroceso del Estado como planificador y ofertante casi exclusivo de formación, no ha surgido una oferta privada diversificada, flexible y de alta calidad que posibilite pensar en una situación deseable. Por el contrario, la oferta muchas veces era inexistente o se conformaba esporádicamente para aprovechar los beneficios de los programas. Ante esto, es importante diseñar los mecanismos necesarios para incentivar una oferta privada pujante que acompañe la estatal, complementándola, y que encuentre los incentivos necesarios para actualizarse permanentemente y ofrecer cursos de formación acorde con los conocimientos de frontera. Aquí, otra vez, surge como necesaria la información sobre los nuevos procesos y modalidades. La propia oferta de calificaciones puede ser un motor de cambio en la demanda laboral, ya que podría anticiparse a ésta en lo que a nuevos requisitos se refiere.

Es de destacar que la puesta en marcha de programas de capacitación no asegura *per se* un abatimiento del desempleo o de la precariedad en el empleo de los jóvenes. Combinando las tradicionales políticas activas del mercado laboral, con un énfasis muy grande en la formación básica, se asegura, por lo menos, que la inclusión de grandes masas potencialmente desplazadas del mercado laboral puedan ser más exitosas en su inserción. El acceso de capas medias y altas a la capacitación con alta calidad se asegura dada la globalidad de los procesos y la disponibilidad de información en tiempo real. La diferencia entre los contenidos y metodologías universitarias o de educación técnica superior se ponen de manifiesto con solo consultar algún curso “*on line*” o alguna página web de las Universidades o Institutos Tecnológicos de los países más desarrollados. Por otro lado, se debe procurar facilitar este acceso a los jóvenes más vulnerables, y

para ello se debe contar con un explícito apoyo del Estado y de la sociedad civil en su conjunto, con el fin de hacer empleable posteriormente a ese contingente. La aceptación de la heterogeneidad en los diferentes grados de integración social de los jóvenes es, indudablemente, una premisa para el diseño de políticas que encaren activamente la calificación de los jóvenes para darles mejores oportunidades en el mercado de trabajo de fin de siglo.