

## Comentarios al estudio de Chile

Claudia Jacinto<sup>1</sup>

### I. Introducción

El artículo aborda el caso de Chile en el marco de la investigación comparativa latinoamericana presentada en este volumen. Es un trabajo rico y particularmente interesante, por presentar el caso de un país que muestra no sólo alta expansión del sistema educativo formal sino también programas específicos de capacitación laboral de los jóvenes en situación de pobreza, que han sido de los primeros en América Latina en focalizarse en esa población. Se cuenta con una considerable cantidad de evaluaciones que, sumadas a los análisis de estadísticas y relevamientos cualitativos realizados para esta investigación, permiten mostrar con bastante claridad los logros y los límites de las estrategias desarrolladas. Justamente uno de los méritos del trabajo es reunir, sistematizar y contrastar información que rara vez se pone en relación: la caracterización socioeconómica y las situaciones educativa y laboral de los jóvenes pobres; la oferta de educación formal, formación profesional y dispositivos de capacitación y empleo que los incluyen; y el análisis cualitativo de algunas instituciones que participan en ese terreno.

Este comentario está lejos de la pretensión de exhaustividad ante la riqueza del artículo. En los párrafos que siguen se tratará de resaltar y comentar aquellas cuestiones, entre las tratadas, que parecieran formar parte de los hallazgos y los nuevos aportes más sustantivos del trabajo. Para exponerlos, se seguirá el orden en el que aparecen en el artículo.

1. Investigadora del CONICET, responsable en América Latina del proyecto de investigación de IIPE-UNESCO "Estrategias de formación para jóvenes desfavorecidos".

## II. Sobre la caracterización de los jóvenes pobres

El trabajo muestra que las relaciones entre acceso y permanencia de los jóvenes en la educación formal, inserción laboral y pertenencia a hogares pobres guardan en Chile los vínculos previsibles: a mayor pobreza, menor educación y mayor desempleo. Pero además, el trabajo se ocupa de señalar un dato menos conocido: si bien todos los jóvenes, y no sólo los pobres, tienen problemas para encontrar un empleo cuando intentan su primera inserción laboral, dos años después las dificultades de empleo son mucho mayores entre los menos educados. Este dato está reflejando una de las paradojas de las relaciones actuales entre educación y empleo: se da al mismo tiempo un proceso de devaluación de credenciales educativas, junto con una valoración de la mayor escolaridad como condición necesaria, pero no suficiente, para acceder al trabajo en el marco de un mercado de empleo restringido.

También refleja otra cuestión importante respecto a los abordajes posibles de investigación: para tener una medida más aproximada de las relaciones entre juventud, educación, trabajo y pobreza es interesante avanzar más allá del análisis de datos estadísticos transversales. Y esto se debe principalmente a los cambios operados en las últimas décadas en las mencionadas relaciones. Hasta hace algún tiempo, la inserción laboral de los jóvenes simplemente podía definirse como el momento en que un joven accedía a un empleo, muy probablemente sobre la base de los saberes y/o credenciales adquiridas durante su escolaridad. Aunque durante muchos años el acceso a la educación media fue restringido para amplios sectores de la población, para aquellos que llegaban a obtener el título de ese nivel significaba un claro vehículo de ascenso social. Pero de ese momento bien delimitado en las épocas de bajo desempleo, se ha pasado a un proceso mucho más extendido en el tiempo en el que se alternan períodos de desocupación, empleos precarios, pasantías y/o becas, etcétera antes de una cierta estabilización en el empleo, si es que ésta llega. Ello revela la importancia de abordar estudios de **trayectorias educativas y ocupacionales**, que permitan observar y pensar la dinámica entre los diferentes estados que atraviesa el joven, posibilitando plantear intervenciones que acompañen esas trayectorias, en lugar de acciones puntuales. El problema es que los sistemas estadísticos y de información latinoamericanos difícilmente brindan datos de esta índole.

### III. Sobre la oferta de educación y capacitación laboral

Tres cuestiones extremadamente interesantes sobresalen en la exhaustiva descripción y análisis de las políticas y programas de educación y capacitación de jóvenes: a) la tendencia a la implementación de programas *ad-hoc*; b) la persistencia de ámbitos de intervención carentes de acciones; y c) la notable desarticulación entre las diferentes políticas y programas.

La primera cuestión es claramente observable en el cuadro que vincula el foco de las políticas y programas con la permanencia de los ejecutores a cargo: más allá de la oferta tradicional de educación formal y de formación profesional, en Chile la última década ha mostrado una estrategia de política social basada en la ejecución de programas que se apoyan en la licitación competitiva de proyectos. Estos últimos son diseñados y ejecutados por una amplia variedad de entidades, esencialmente privadas, aunque también participan las públicas. Dicha tendencia expresa claramente las recientes orientaciones de las políticas sociales latinoamericanas caracterizadas, entre otras dimensiones, por la focalización y la aplicación de principios de mercado a la prestación de servicios sociales. Estas orientaciones se han reflejado en la implementación de variados programas *ad-hoc* focalizados en ciertos públicos considerados críticos, programas que en general han sido concebidos para atender situaciones que habían sido diagnosticadas como “de stock” (por ejemplo, el desempleo juvenil) pero que se han revelado persistentes. Más allá de los cuestionamientos teóricos de los que han sido objeto estos modelos neoliberales de la política pública (Minujin, 1993), a más de una década de implementación lo que muestra el análisis realizado por los autores es una fragmentación de acciones frente a las que cabría preguntarse si corresponde considerarlas efectivamente **políticas**.

La segunda cuestión, también puesta en evidencia por el citado cuadro, es la existencia de “casilleros vacíos” que llaman fuertemente la atención. Desde el foco de las acciones permanentes con ejecutores institucionales fijos, se observa la ausencia de alternativas de formación para el empleo o con fines de integración social dirigidas a jóvenes. Puede suponerse que este vacío concierne especialmente a los desertores de la escuela media, o sea justamente los jóvenes más vulnerables frente a los problemas del empleo y la integración social. Cabría preguntarse las razones de este vacío: aunque en el terreno de los servicios

permanentes se haya preferido apostar a la inclusión de todos los jóvenes en la educación formal, la ausencia de instituciones que asuman las pro-

blemáticas de la inserción laboral y la integración social de quienes no terminan la escolaridad media no deja de sorprender. Según las mismas evidencias del cuadro, se ha preferido en ese terreno desarrollar programas puntuales, licitados y a cargo de ejecutores variables. A la luz de los resultados en términos de articulación de políticas públicas integrales ¿es recomendable seguir apostando sólo a esa vía?

Una tercera cuestión que se ha venido adelantando son las desarticulaciones entre políticas y programas de educación, formación profesional, capacitación para el empleo y trabajo. Dicen los autores que “en general todos los niveles de enseñanza (regular y de adultos) carecen de relaciones entre sí y no se articulan con las políticas y los programas de formación para el trabajo que se gestionan en otras dependencias públicas. Parte del problema se intentó resolver por medio del traslado de la educación técnico profesional y la capacitación laboral al sector empresarial, pero se ha constatado que en ese terreno persiste el divorcio entre lo que se enseña en estos organismos y lo que los empleadores demandan de la capacitación”. Señalando que el punto más crítico es probablemente la desarticulación entre el sistema dependiente del sector trabajo y el sistema educacional, mencionan que se requieren mejores canales de comunicación, reglas claras de acreditación de instituciones y programas y un sistema de certificación de competencias.

Este problema, que por otra parte no ocurre sólo en Chile, probablemente se ha agravado con la señalada tendencia de los últimos años al desarrollo de programas *ad-hoc*, en paralelo, dependientes de diversas reparticiones. En América Latina en general se reconoce que la dificultad central en este tema se plantea en el ámbito de las equivalencias, la certificación y la creación de mecanismos que permitan reconocer las diferentes experiencias de formación y de vida laboral. Los programas *ad-hoc* focalizados en jóvenes desfavorecidos, no tienen equivalencias o articulación con la educación formal, y además, no se insertan en el marco de circuitos formativos secuenciales. Entre las razones macroinstitucionales de esta desarticulación seguramente está el pasaje desde un paradigma de política pública inscrita en el modelo de estado de bienestar, que no separaba la cuestión social de la política económica, a otro modelo que concibe por un lado la política económica y por otro, la política social dirigida a aliviar los costos sociales del ajuste estructural. Pero las razones de la persistencia de la desarticulación, más allá del amplio consenso respecto a la necesidad de superarla, seguramente de-

berían buscarse también en las lógicas, fuentes de legitimación y juegos de poder tanto al interior de las burocracias estatales como entre los actores sociales públicos y privados que participan de estos procesos.

#### **IV. Sobre el perfil de los organismos capacitadores**

Después de una descripción cualitativa de algunas entidades capacitadoras, los autores del artículo llegan a una serie de conclusiones que conciernen a la población objetivo, la estrategia institucional y la modalidad pedagógica, las características del equipo docente y la vinculación con empresas. Tal vez resulte interesante hacer una lectura de esas conclusiones a la luz de un interrogante clave a la hora de llevar adelante políticas públicas focalizadas, a cargo de diversos ejecutores: ¿cuál es el saldo de la comparación entre organismos?, ¿puede hablarse de entidades que se adaptan más a las necesidades de la población objetivo, o de entidades que logran vínculos más articulados con las empresas? Una corta selección de señalamientos de los autores permite echar luz sobre estos interrogantes.

Por un lado, se sostiene que las entidades que llegan a las poblaciones prioritarias son aquellas con cierta solidez y vocación de servicio social. Se enfatiza pues el compromiso con la atención de la población objetivo como dimensión importante a la hora del acercamiento a los sectores más vulnerables. Por otro lado, se evidencia que cuantos más recursos tiene una entidad, se observa mayor calidad, duración y adaptación a los perfiles de los jóvenes en la formación brindada, presentando instancias de nivelación y mallas curriculares más elaboradas. Aparece entonces una dimensión de sustentabilidad institucional como base de la calidad, duración y adaptabilidad de las acciones. Por último, en relación a la vinculación con las empresas, se pone de manifiesto que aquellas entidades más autónomas financieramente son las que dan menor prioridad a ese vínculo.

Tal como lo señalan los autores, cualquier política de capacitación de jóvenes en situación de pobreza o riesgo de exclusión debería considerar la heterogénea realidad de los organismos capacitadores. Las conclusiones que acaban de resaltarse tienen la virtud de señalar cuáles serían las que tienen capacidad de responder mejor en términos de calidad y adecuación a la población objetivo: aquellas con cierta consolidación institucional, profesional y financiera y que poseen una clara vocación de servicio social.

No se trata de una conclusión menor si se la compara con los que suelen ser los criterios de selección de entidades capacitadoras en los programas de capacitación laboral de jóvenes: más bien se pone el acento sobre la capacidad del organismo para lograr una pasantía en una empresa, retener al joven hasta el fin del ciclo y lograr un empleo posterior. Los autores del artículo ponen en evidencia que no siempre estos criterios son suficientes o los más adecuados para asegurar la calidad del proceso formativo y la focalización hacia las poblaciones más vulnerables.

Sin embargo, también es interesante preguntarse las razones por las que estas instituciones más sólidas son aquellas que no dan tanta prioridad a la relación con las empresas. Los autores ensayan una hipótesis: sería “la seguridad en la calidad de la capacitación impartida lo que permitiría una mayor autonomía frente al mundo de la empresa”. Difícil asegurarlo si no se contrasta con los resultados de inserción laboral posterior de los jóvenes. También podría deberse a que la solidez financiera les permite desarrollar sus actividades más alejados de la demanda del mercado de trabajo, lo cual podría ser una debilidad.

Tal vez para superar esta dicotomía pueda postularse que no existen las mejores respuestas de un modo lineal, sino que las fortalezas de unas y otras entidades capacitadoras deben verse en relación a la diversidad de programas y a las diferentes problemáticas de los jóvenes. Justamente una de las debilidades señaladas por el artículo respecto de las políticas y programas es que se basan en un joven genérico, pobre, pero sin tener en cuenta la heterogeneidad interna de esta categoría. Si se piensa en **secuencias de intervención que acompañen trayectorias**, probablemente los jóvenes más vulnerables precisan formaciones más largas, más amplias y más integrales, y una vez superada esa etapa pueda ponerse el énfasis en la mayor vinculación con el mercado de trabajo<sup>2</sup>.

## V. Sobre los ejes conceptuales detrás de los lineamientos de políticas

Como síntesis final acerca de los aportes del trabajo, podría decirse que los lineamientos de políticas propuestos recuperan grandes ejes conceptuales que han estado presentes en los debates de la década sobre la temática, dándoles una lectura a partir de los datos recogidos. Estos ejes conciernen algunos neologismos acuñados en los últimos años por los estudiosos de estas temáticas: **educabilidad, entrenabilidad, empleabilidad y trabajabilidad**.

2. Después de todo, una de las conclusiones de la investigación es que, más allá de sus objetivos de inserción laboral, los programas **en la práctica** enfatizan propósitos de integración social y participación más que promover la adquisición de competencias laborales.

Una primer dimensión puesta en evidencia por el trabajo es la importancia de tener en cuenta la **educabilidad** de los jóvenes como trasfondo de su oportunidad de acceso y permanencia, en primer lugar en la educación formal, y también en otras instancias de capacitación. El concepto de educabilidad remite a que la satisfacción de ciertas necesidades básicas, como nutrición, vivienda, vestimenta, cuidado de la salud, etcétera, resultan la condición de base para que las instituciones educativas y formadoras puedan desarrollar su labor. Ante la evidencia de que a menor ingreso familiar, mayor probabilidad de que el joven deje de estudiar, los autores enfatizan que los esfuerzos por mejorar la educación pueden resultar insuficientes para reducir la falta de equidad si no se prevén medidas que contrarresten el impacto negativo de las condiciones del hogar.

Estas afirmaciones conducen a la problemática cuestión de la necesaria intersectorialidad en el abordaje de la política social, ya que la amplitud de las dimensiones sobre las que se actúa se refleja directamente sobre el impacto de los programas.

El diagnóstico de la escasa intersectorialidad de los enfoques es compartido para la mayor parte de los países de la Región. Una reciente investigación muestra que los resultados de los programas de formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos desarrollados en los últimos años, parecen señalar que a mayor desigualdad es necesaria mayor integralidad en los enfoques de las intervenciones. Sin embargo, aunque generalmente se ha promovido la articulación de la capacitación con otras acciones formativas y culturales, esta articulación no suele ser un criterio valorado ni en la selección ni en la evaluación de los cursos por parte de la gestión central del programa. Los enfoques más amplios que plantean la articulación con proyectos de desarrollo local y la inserción social de los jóvenes quedan restringidos a experiencias acotadas y de escasa cobertura (Jacinto, 1999).

En definitiva, aunque existe un amplio consenso acerca de que las intervenciones aisladas con poblaciones que presentan muchas dificultades producen escaso impacto, es evidente que la puesta en práctica y la implementación efectiva de acciones integradas presenta aún numerosos desafíos estructurales, organizativos, legales e institucionales, tanto a nivel de las políticas públicas como en su desarrollo concreto en espacios locales.

Otra cuestión señalada por el artículo se relaciona con lo que se ha dado en llamar la **entrenabilidad** de los jóvenes. Es sabido que los jóvenes que pasan por los programas de capacitación laboral puntual,

suelen haber desertado tempranamente de la educación formal y además es probable que hayan accedido a circuitos educativos de baja calidad. Por ello, arrastran deficiencias en la consolidación de competencias hoy consideradas básicas para el desempeño laboral (lectura comprensiva, redacción y operaciones matemáticas aplicadas, y también habilidades analíticas para la solución de problemas, para la toma de decisiones, para aprender en situaciones nuevas). Ahora bien, la cuestión clave es que esas competencias son el substrato de la formación técnica, son la condición para que el joven sea **entrenable**, ya que están imbricadas con la aprehensión de competencias técnicas más específicas (Jacinto y Gallart, 1997).

En este punto, el trabajo llama la atención sobre las dificultades de los programas y de los incentivos para incluir el desarrollo de destrezas básicas, capacidad de aprendizaje y disciplina de trabajo, que son competencias requeridas a los jóvenes más vulnerables. Es decir, los diseños de las licitaciones y los mecanismos puestos en juego en los programas, han privilegiado hasta ahora otras dimensiones de la formación (aprendizaje práctico, pasantía, etc.), pero sigue pendiente el desafío de desarrollar estrategias pedagógicas que integren competencias básicas y técnicas. No es un tema menor, tanto por su importancia en relación con la calidad de los logros educativos, como porque requiere considerable planeamiento e inversión en materiales didácticos y capacitación de instructores.

Una tercera cuestión concierne a la **empleabilidad** de estos jóvenes, es decir, las probabilidades, según sus perfiles socio-educativos, de conseguir un empleo en el marco de un mercado de trabajo restringido y cambiante. Respecto de este punto los autores señalan la importancia de ampliar la cobertura y calidad de la enseñanza media, ya que muchas de las habilidades que hoy se requieren en el mundo del trabajo dependen de la formación que se imparta en las escuelas, y secundariamente, de lo que pueda obtenerse en programas específicos.

Ahora bien, también sostienen que la capacitación podría jugar un rol más estratégico si existiera una mejor articulación entre los procesos formales de educación y los programas de capacitación que ocurren fuera de los circuitos regulares, lo cual remite una vez más a la ya mencionada problemática de la desarticulación. En este punto proponen concretamente la articulación de la capacitación laboral con la recuperación o nivelación de estudios que “no puede ser fruto de la improvisación o de la búsqueda de un impacto político a corto plazo ... sino de un proceso de diseño pedagógico riguroso y sostenido”.

Además, ponen en evidencia los límites de intervenciones tan puntuales como las que caracterizan a los actuales programas en el caso de los jóvenes más vulnerables. Ellos “precisan programas de mayor duración, más acordes a sus características socioculturales y a sus necesidades, en los cuales se alcanzan grados importantes de integración didáctica entre sus áreas de formación y se contempla la articulación de la capacitación laboral con el apoyo psicosocial”. Y enfatizan que para ello se precisa una mayor disponibilidad de recursos, ya sea a través de asignación directa, fondos propios u otros.

De estas afirmaciones resulta un severo cuestionamiento a la generalización del mecanismo de mercado para seleccionar a las entidades que ejecutan cursos de capacitación laboral dirigidos a jóvenes pobres, y a la sumatoria de programas *ad-hoc* como estrategia de implementación de las políticas sociales. Lo que se precisa son políticas articuladas que contemplen intervenciones más integrales y continuas, a través de mecanismos que permitan a las buenas entidades capacitadoras sustentarse más allá de las eventuales licitaciones.

Finalmente, una cuarta cuestión, tal vez menos abordada en el artículo, es lo que podría denominarse **trabajabilidad**, es decir no sólo si los jóvenes adquieren a lo largo de los programas competencias para obtener un empleo, sino también si están en condiciones de adaptarse a diferentes situaciones de trabajo, incluyendo el autoempleo. Evidentemente, la mayor parte de los programas analizados excluye esta dimensión, pero justamente su ausencia lleva a reflexionar sobre la conveniencia de incluirla. Enfocando específicamente el tema en el eje de la creación del propio trabajo, sea a través de empleo por cuenta propia sea a través de microemprendimientos, la cuestión aparece a la vez como un desafío y como un interrogante. Como un desafío porque en el actual contexto socio-laboral, la generación de puestos de empleo en el sector formal se ve muy restringida y entonces la “invención” del propio trabajo constituye una alternativa. Como interrogante porque cabe preguntarse hasta qué punto el autoempleo o el microemprendimiento representan alternativas laborales válidas y realistas para jóvenes de sectores de pobreza. Además de las conocidas dificultades de supervivencia de los microemprendimientos en general, en los jóvenes se agregan otras como la edad y la escasa experiencia laboral, sumadas en este caso a la endeblez de las competencias generales y a la limitada red de relaciones sociales (Suárez, 1996). El estado de las discusiones sobre la cuestión plantea que la promoción de experiencias de autoempleo y/o microemprendimientos con jóvenes de estos perfiles socio-educativos re-

quiere un fuerte seguimiento, que se exprese a través de: apoyo a la selección de nichos productivos o de servicios viables; capacitación en gestión, en comercialización y en las competencias ligadas a la actividad; acceso al crédito; y asistencia técnica durante un período considerable, incluyendo acompañamiento psicosocial. La complejidad y el costo de tales intervenciones plantean claros límites a la masividad de los programas con esa orientación.

### **Bibliografía**

- JACINTO, C. y M. A. Gallart, 1997. Reforzamiento de habilidades básicas y formación para el trabajo. En: M. A. Gallart y R. Bertoncello, *Cuestiones actuales de la formación*. Montevideo: CINTERFOR/OIT y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo (Papeles de la Oficina Técnica, 2), pp. 103-109.
- JACINTO, C., 1999. "¿Qué estrategias de educación y formación para niños y jóvenes desfavorecidos en América Latina?", *Revista de Ciencias de la Educación*, 178-179: 319-331. Salamanca: Universidad de Salamanca, abril-septiembre.
- MINUJIN, A. (editor), 1993. Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo. Buenos Aires: UNICEF y Ed. Losada.
- SUÁREZ, A. L., 1996. Microemprendimientos y capacitación: desafíos y dificultades. En: I. Konterllnik y C. Jacinto, *Adolescencia, pobreza, educación y trabajo: el desafío es hoy*. Buenos Aires: Ed. Losada, UNICEF y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.