

Comentarios al estudio de Argentina

Luis Osvaldo Roggi¹

El estudio, que he conocido en su versión completa y en la que se incluye aquí, trabaja sobre una temática particularmente grave y actual en Argentina. Grave porque integra problemas que ponen de relieve, en una sociedad que durante muchos años se pensó a sí misma como la más igualitaria del subcontinente, a sectores poblacionales claramente marginados y excluidos; en un país que realizó y aún realiza costosos esfuerzos hacia la modernización, con programas sociales costosos y poco eficientes. Dicha gravedad está presente en el estudio, en el encuadre teórico y en el descarnado testimonio de las cifras; el que nos ocupa no es un trabajo frío y distante sino un comprometido y serio aporte en una línea poco transitada y necesaria.

En respuesta a las orientaciones generales para todos los estudios nacionales, éste atraviesa cinco etapas secuencialmente lógicas: el contexto del problema que afecta directamente a la población objetivo, los programas que llegan a tal población, una visión más detallada de aquellos programas considerados más relevantes y sugerentes, las conclusiones extraídas de ellos y finalmente las recomendaciones sobre las políticas dirigidas a la formación para el trabajo de los grupos juveniles en situación de pobreza. Analicemos sucintamente cada una de estas partes.

El **contexto** permite conocer y comprender de una manera suficiente el juego de las variables que actúan sobre los problemas que son materia del estudio. Quiero poner de relieve el cuidado puesto en la selección de la información utilizada a partir de la Encuesta Permanente de Hogares de octubre de 1997, la creatividad de las relaciones establecidas entre los datos y la rigurosidad de los análisis. Todo lo cual otorga al estudio una solidez que fortalece las posteriores conclusiones.

1. Coordinador del Programa Educación y Pobreza del Centro Nueva Tierra de Buenos Aires. Director de ANDAMIOS, Investigación, Asesoría y Capacitación.

Del referido contexto surge claramente en qué medida la condición de pobreza y las carencias educativas –individuales y familiares– condicionan la empleabilidad de los jóvenes pobres en el nuevo escenario laboral, estrecho, exigente, “darwiniano”. También se afirma, con toda justicia, la ausencia de la educación como instrumento de movilidad social y su transformación en mecanismo de selección. En esa misma línea y como resultado de los hallazgos de este estudio, nos gustaría sugerir para una posterior investigación, a modo de hipótesis, el siguiente planteo: la brecha entre los contextos culturales de los jóvenes pobres –familiar, local, grupos de pares– y aquellos propios de unidades productivas modernas, tiende a aumentar. Actúan en ese sentido el deterioro de la escuela pública que no logra frenarse, la situación de pobreza que continúa agudizándose, la exclusión que se fortalece. Valores, códigos, patrones de comportamiento, se alejan y definen áreas de marginación que no se debilitarán sin políticas claramente orientadas, eficientemente implementadas y continuadas en el tiempo. Aún faltan en este campo investigación y propuestas.

Los análisis de las **instituciones** y los **programas** dedicados a la capacitación laboral de la población objetivo del estudio son completos, relevantes en términos de la finalidad del trabajo y nos conducen a conclusiones que son igualmente importantes para los dos tipos de programas estudiados, el Proyecto Joven por un lado y los programas ejecutados por Instituciones de Formación Profesional más permanentes, por otro.

La enumeración de logros y limitaciones del **Proyecto Joven** nos parece suficientemente fundamentada en los datos utilizados y relacionados con rigor y objetividad. El estudio resalta que la focalización funciona en general, la empleabilidad de los egresados aumenta por la experiencia del programa, así como también se acrecienta la inserción laboral aunque ésta se obtiene en puestos en gran parte precarios, con alta rotación y bajos ingresos. La relación entre la capacitación recibida y los requerimientos de los puestos de trabajo es alta, especialmente porque aquella se organiza a partir de las necesidades de las pasantías. Se verifica un valioso incremento del capital social, especialmente por las conexiones creadas a través de las pasantías y su incorporación en los currícula de los egresados, cortándose así con la historia laboral de “changas” que es característica del tipo de población joven que nos interesa. Asimismo, el análisis registra serias carencias en aspectos que

queremos resaltar como básicos en la relación entre juventud pobre y fuerza de trabajo: el de las habilidades básicas –lengua y matemática– y

el de la atención a los déficits de capital cultural que ocasiona la brecha a la que nos referimos anteriormente. Se ha percibido esa limitación dentro mismo del Proyecto Joven y se trató de resolverla incorporando esta temática a los requerimientos de algunos llamados a licitación posteriores. La experiencia parecería indicar que, en general, las ICAPs no están preparadas para el trabajo sobre la problemática sociocultural y por nuestra parte nos permitiríamos sugerir que se favorezca su asociación con ONGs o grupos profesionales con trayectoria en este tipo de tareas.

Otras limitaciones del Proyecto son la falta de seguimiento de los egresados por parte de las ICAPs, lo que dificulta la evaluación general de las acciones, su alta mortalidad que se relaciona con la irregularidad de los llamados, así como la gran proporción de ICAPs que se organizan en función de las licitaciones.

El balance que el trabajo hace del programa parece positivo con respecto a las ideas que constituyen el eje organizador del Proyecto –focalización, relación entre cursos y pasantía, motivación a la participación de grupos capacitadores sin el sostenimiento de instituciones permanentes– pero cuestiona problemas de funcionamiento que lo tornan criticable en la acción: baja cobertura, irregularidad de los llamados, alta deserción de los alumnos, falta de motivación de las empresas. Se insiste en que algunos de sus logros se ven disminuidos como solución al problema de la desocupación juvenil, cuando se repara en la baja calidad de los puestos para los que forma.

Reiteramos que el análisis parece completo y creativo porque debieron buscarse datos donde no abundaban, y sus recomendaciones resultan oportunas, relevantes y certeras. A ellas nos atrevemos a agregar otra por nuestra cuenta: una de las formas mediante las cuales la escuela tradicional expulsa a grupos populares de su seno es la utilización de modelos pedagógicos y estrategias didácticas autoritarios, rutinarios. La formación profesional es un reducto claro y consistente de este tipo de modelo pedagógico que podríamos caricaturizar como: “hágalo así y luego le explico”, que en realidad quiere decir: “hágalo como se debe hacer”. Si las nuevas formas de capacitación laboral que trata de implementar el Proyecto Joven adoptaran un modelo similar podríamos estar repitiendo dentro de él los rechazos y frustraciones que

caracterizan la relación entre joven y escuela del sistema educativo escolarizado. Una vez acordado este enfoque, nos parece que sería conveniente incorporar esta dimensión a las evaluaciones que se efectúen, para rectificar, si fuera necesario, orientaciones que podrían poner en

cuestión los fundamentos pedagógicos de las acciones emprendidas y con ellos, algunos de los objetivos básicos.

El estudio pasa luego al análisis de las formas más tradicionales de la formación profesional: los **Centros desarrollados por ejecutores institucionales fijos**. Aquí también tenemos una suficiente exposición de los datos disponibles (que no ha de haber sido fácil reunir), examinados rigurosa y creativamente, y quisiéramos resaltar la sensibilidad que muestra el estudio hacia ciertas características del trabajo de los centros comunitarios de formación laboral y los logros que se proponen, alcanzados con mayor o menor eficiencia. Un apretado resumen nos diría que la focalización funciona parcialmente si nos referimos a la población en situación de pobreza y se acentúa en el tramo de adolescentes; estas formas de capacitación laboral tienen mucho de “guardería de adolescentes” que rechazan la educación formal o fracasaron en ella, a los que deben sumarse los que van por la comida o buscando quizás más contención que instrucción. La formación para un trabajo específico es menor, y frecuentemente hay una tendencia a apoyar la organización y preparación destinada a diversas formas de autoemprendimientos frente a la rigidez que el mercado de trabajo presenta a este tipo de población. Se verifica una gran preocupación, específicamente en los programas llevados adelante por ONGs, por “ayudar” a los adolescentes más que por capacitarlos para un determinado trabajo. Esta acción preventiva frente a riesgos sociales que son claros en las poblaciones juveniles en situación de pobreza, cubre una necesidad social que hay que reconocer, sin dejar de percibir las carencias teóricas y metodológicas que ella presenta. Ese tipo de adolescentes o jóvenes requiere más que preparación laboral para salir adelante en la sociedad y en el mercado de trabajo, y parte de estas necesidades están siendo atendidas, aunque en grupos muy pequeños, por aquellas ONGs que trabajan con ellos también en capacitación laboral.

Pero hay que distinguir para comprender y hay que comprender suficientemente para ayudar a rectificar o completar políticas y orientaciones. En este sentido, el estudio alcanza un muy buen nivel de comprensión de ciertos aspectos que los datos no permiten descubrir. Uno

de ellos es el de los diferentes tipos de personas que trabajan con los estudiantes en muchos de los programas del carácter que nos ocupa: los docentes escolares y capacitadores, los voluntarios “militantes” comprometidos con propósitos más ideológicos que técnicos y los jóvenes egresados que “acercan” los problemas específicos del mercado laboral a los que tratan de entrar en él. Son enfoques diferentes e igualmente

necesarios, que deberían ser integrados dentro de una programación que rara vez existe en las ONGs que trabajan en terreno.

Uno de los aspectos que el estudio analiza como un recurso, es el de la duración de los cursos, ordinariamente de dos años. Ello, aparte de permitir dedicarse a familias ocupacionales y no sólo a tareas específicas, crearía condiciones para incorporar contenidos de formación básica –especialmente en lengua y matemática–, junto a algún tratamiento de las carencias culturales a que hacíamos referencia anteriormente. Con menos optimismo que el estudio y quizás con menos información, preferimos utilizar el condicional. Nuestra experiencia directa de largos años de trabajo en programas sociales, en gran parte de los cuales se desarrollaban acciones de formación profesional, nos hace pensar que mucho del tiempo que debería dedicarse a formación general está mal utilizado. Faltan orientaciones precisas y adecuadas al tipo de población con el que se trabaja, debido a la baja capacitación del personal docente encargado. En muchos de tales programas se piensa que la elevación de la autoestima se logrará sólo o preferentemente por acción de lo que se llama “contención”, lo cual frecuentemente no es más que “tratar de sacar al chico de la calle” con actividades bien intencionadas pero inconexas, a cargo de voluntarios sin preparación y nunca evaluadas. Si se quisiera incluir contenidos de formación general en los dos años de duración de este tipo de capacitación, habría que asegurarse de que fueran apropiadamente planificados y de que quienes estén encargados de ellos cuenten con la capacitación suficiente. De lo contrario, sería mejor utilizar el tiempo para lo específico de la profesión u oficio y articular lo relativo a formación general con alguna Institución con la suficiente experiencia. Este es otro tema para profundizar en un posterior estudio.

Al concretar los desafíos que se presentan en los diferentes modelos de formación profesional analizados, el estudio indica, además de lo referente a los distintos actores arriba citados, la necesidad de romper la incomunicación entre teoría y taller, de lograr continuidad y perma-

nencia dentro de los programas, de mantener una relación activa con el mundo del trabajo, todo lo cual requeriría superar esa mentalidad de guardería que caracteriza a muchos de ellos y abrirse al “mundo externo”. El balance que queda del estudio es que la focalización funciona especialmente en los adolescentes, no así con jóvenes plenos: la cobertura es muy pequeña y sobre la empleabilidad de los egresados, como siempre ocurre con este tipo de programas, no existen datos porque no hay seguimiento ni evaluaciones sistemáticas.

La **comparación entre ambos sistemas** (el Proyecto Joven y las formas institucionalizadas de formación laboral), permite reunir los hallazgos y volver a valorarlos comparativamente en relación con su currículum real y con las formas institucionales que adoptan. Así vemos que, en cuanto al campo de las competencias básicas, el PJ no lo trabaja salvo excepcionalmente, mientras la FP lo hace sin una orientación apropiada y en forma desarticulada con la enseñanza del taller. Respecto de las competencias técnicas, hay claros logros en el PJ por la relación entre cursos y pasantías aunque estas se dirijan a tareas muy circunscriptas y específicas, mientras en los CFP se trabaja sobre una familia ocupacional, lo que en nuestro criterio personal, supondría ventajas ocupacionales en un mercado sin nichos muy previsibles. Refe-rido a las competencias sociales, el PJ obtiene resultados parciales al romper la historia de changas y abrir ventanas hacia el mundo laboral en los sectores de la pasantía. En los CFP la situación es muy variada; si bien pareciera que crecientemente se van incorporando contenidos en esta línea a partir de la preocupación por las carencias socioculturales de los adolescentes en situación de pobreza, todavía las acciones se limitan a una suerte de “presentación” de lo que podríamos llamar requisitos para entrar y permanecer en un trabajo: cumplimiento de los horarios, disciplina, respeto de los códigos, etcétera. El esfuerzo es importante, aunque todavía incipiente.

En lo relativo a las formas institucionales, se resumen y contraponen las diferencias fundamentales: por parte del PJ, la fugacidad de las ICAPs que se contrarresta con la valiosa experiencia de haber logrado integrarlas con empresas dispuestas a recibir pasantes; las características de las que permanecen (instituciones educativas entre otras); la irregularidad de los llamados; el habitual desinterés de las ICAPs respecto de las peculiaridades de la población objetivo (lo cual difiere en los casos de instituciones educativas). Todo ello frente a una amplia

variedad de ofertas por parte de instituciones educativas, centros escolares de recuperación educativa, otros de contención y socialización más ligados al trabajo solidario. Este diverso mundo institucional no permite, lamentablemente, una evaluación que exprese sus logros, debido a la casi total ausencia de programación, seguimiento y evaluación de sus acciones; en esto el estudio da pistas por donde podrían realizarse investigaciones posteriores.

Finalmente, el análisis entra en las propuestas de políticas sobre la temática tratada y lo hace a partir de la conclusión general de que las ventajas e inconvenientes de ambos tipos de capacitación laboral son si-

métricos, ya que, dicho en términos generales, si la capacitación laboral se organiza a partir de la demanda no se atienden suficientemente las necesidades previas de la población destinataria, mientras que si se organiza a partir de una oferta institucional fija no es eficiente en la inserción laboral de los egresados.

Las recomendaciones sobre políticas y orientaciones generales que éstas deberían tener permiten resignificar los principales hallazgos del estudio y plantearlos en clave propositiva. Así hemos elegido presentarlos aquí, incluyendo en algunos casos nuestras propias posiciones:

1. La política del Estado debería dirigirse prioritariamente a atender las carencias sociales, culturales y laborales de la población joven en situación de pobreza y exclusión, y articular dicha acción con las demandas de los empleadores. Ello podría lograrse coordinando y perfeccionando las instituciones existentes dentro y fuera del aparato estatal y, a la vez, alentando la formación de grupos privados para que se sumen en la búsqueda de tales objetivos generales. Para ello debería crearse un sistema de incentivos similares a los que adoptó el PJ u otros, pero cuidando que se atiendan específicamente aquellas carencias de la población objetivo que realmente la separan de la obtención de trabajos dentro de las formas modernas de producción. Quisiéramos agregar que esta política de capacitación laboral requeriría una clara articulación con las políticas de empleo, de modo de no quedar en un mero divertimento para ocupar a la juventud o en una forma perversa de apoyar a determinadas actividades comerciales con mano de obra subsidiada por el Estado.

La acción coordinada del Estado debería complementarse nece-

sariamente con cooperación técnica a las ONGs en la forma de elaboración de estándares, monitoreo compartido, proposición, capacitación y desarrollo de diferentes formas de evaluación, etcétera, todo lo cual estaría destinado a elevar la calidad técnica de las programaciones y a asegurar la calidad de las informaciones sobre ellas.

A nuestro criterio, ésta tendría que plasmarse en una política de Estado, de base multipartidaria, con el objeto de brindar consistencia y continuidad a los programas, lo cual, además de ser indispensable a los efectos de alcanzar sus propios fines, sería una condición necesaria para envolver en ella a ONGs para las cuales cualquier cambio de programas resulta desalentador.

2. Las acciones a emprenderse deberían tener en cuenta las diferencias internas de la población objetivo. Hoy más que nunca, por razones culturales largas de analizar, la adolescencia y la juventud plena tienden hacia horizontes sociales y laborales muy diversos, lo cual es menester que se refleje en los programas.
3. El estudio recomienda repetidamente la coordinación entre el Estado y las ONGs en el campo de la actividad social. Ello es indispensable y urgente, pero requiere superar, según nuestro criterio, prejuicios de ambas partes: los que el Estado evidencia cuando mal disimula su imagen de las ONGs como ejecutores gratuitos de la acción social necesaria, o cuando éstas ponen tanta energía en no quedar “pegadas” a determinados gobiernos, que casi imposibilitan programas conjuntos. Esta coordinación, así como la que se requiere dentro del Estado, debe darse en la cúpula y en la base, según sostiene el estudio. En la cúpula, convendría que la integración entre Estado y ONGs asumiese la forma de acuerdos sobre objetivos generales y grandes estrategias. La experiencia de otros países sobre organización de un frente de agencias no gubernamentales para negociar con el Estado ha sido positiva; cabría tenerla en cuenta aunque haya que adaptarla a la realidad local.
4. El estudio cita como logro, tanto en el PJ como en algunas formas de FP, la posible reinserción en la educación media (cuando no en la general básica) de los jóvenes incluidos en los programas. Ello sería un importante éxito relacionado directamente con la empleabilidad de los jóvenes y adolescentes y se da en muchos

casos, tal como pudimos entrever también en una investigación sobre ONGs, abandono escolar y reinserción que terminamos recientemente. Acentuar este logro requeriría por parte del sistema educativo escolarizado más sensibilidad frente a lo que ocurre fuera de escuelas y colegios, porque es muy difícil articularse con grupos, instituciones o programas que se desconocen o se descalifican. Una política de coordinación dentro del Estado permitiría a sus programas una mayor eficiencia y posibilitaría aquella articulación a la que nos referíamos con “fuera de”.

5. El perfeccionamiento de los docentes es urgente, especialmente los de las formas institucionalizadas de capacitación laboral, muchos de los cuales han estado alejados de los programas de actualización desarrollados para otros subsistemas. El estudio propone que los docentes realicen pasantías en puestos de trabajo, y

que los encargados de taller y capacitadores fortalezcan su formación pedagógica; esto coincide totalmente con nuestro cuestionamiento del modelo pedagógico utilizado en formación profesional, y aparece como factible a corto plazo.

5. Los modelos pedagógicos y las estrategias didácticas que se utilicen deberían permitir la integración de trayectos comunes con seguimiento individualizado a los estudiantes, para atender a sus diferentes estilos y ritmos de aprendizaje y a las carencias culturales que presenten. Las ONGs dedicadas a diferentes formas de capacitación laboral tienen más experiencia en este tipo de seguimiento personalizado. ¿Sería excesivamente optimista pensar en alguna forma de articulación entre perfiles de voluntarios-militantes que trabajan con jóvenes vulnerables en barrios y pueblos, y los capacitadores que buscan formarlos para ciertas ocupaciones? En el campo del apoyo escolar hay experiencias muy alentadoras en este sentido.

Concluyo así las referencias y comentarios que he querido y podido resumir en este espacio y en este tiempo. Se trata de un estudio serio y objetivo con los datos, creativo cuando éstos tenían una deficiente calidad, que extrae conclusiones certeras y oportunas sobre la base de la amplia y sólida formación de su autora. Es un trabajo de lectura necesaria para quienes tengan que comprender qué pasa y qué debe hacerse con la capacitación laboral en Argentina. Espero que lo conozcan y lo aprecien.

