

Javier Lasida

EDUCACIÓN Y TRABAJO: APRENDIZAJES DE LA “ÚLTIMA GENERACIÓN” DE PROYECTOS Y POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA



INTRODUCCIÓN

En los últimos quince años, se han desarrollado en América Latina políticas de educación y trabajo dirigidas a los jóvenes. De estas políticas, que aportan un conjunto de enseñanzas, me referiré aquí a aquellas que me parecen más relevantes, en base a lo que conozco a partir de mi experiencia personal y también a sus potencialidades para responder a problemas y desafíos que hoy se plantean a nuestras sociedades. Por lo tanto, el artículo no ofrece una descripción exhaustiva de las políticas y programas, sino que cuenta con varias aproximaciones parciales y reconoce que, tal vez, sería interesante abordarlo la misma como objetivo de un futuro esfuerzo de investigación.

UN GRUPO DIFÍCIL... Y PRIORITARIO

Las estadísticas en la región identifican un sector de adolescentes y jóvenes que no estudian y no trabajan. La educación básica y la media se masifican y estos sectores parecen constituir un grupo resistente o indiferente al embate modernizador. Así mismo, son vistos y estigmatizados como los principales responsables de situaciones de violencia creciente que amenazan a los sectores “integrados y modernos”. Ese es su primer canal de acceso a la agenda pública. También forman parte del *“problema de desempleo”*, aunque en un lugar secundario respecto a los trabajadores de mayor edad que han perdido sus empleos y deben reconvertirse. En el vocabulario de las instituciones de enseñanza y de las oficinas de estadística son *“desertores”*. Con lo que queda claro que son culpables de haber dejado de estudiar, por que, ¿qué duda cabe de que la escuela o el liceo son buenos y adecuados para ellos? Más allá de las políticas de seguridad o de un lugar postergado en las de empleo, los adolescentes y jóvenes en situación de pobreza deberían constituir un grupo prioritario para las políticas sociales en general y para las educativas en especial.

En las historias individuales existen dos momentos que generan consecuencias fuertes en el desarrollo personal y en la ubicación social: el período comprendido por la gestación y los primeros meses de vida y, en segundo lugar, la etapa en la que se asumen los roles adultos. En ambos se concentran intensos cambios (biológicos, intelectuales, psicológicos y en la interacción social) que tienen como consecuencia que quien egresa de esas etapas sea el mismo, pero a la vez otra persona diferente que aquella que las inició. Pensemos en las diferencias entre un óvulo fecundado y un niño de un año o en las que existen entre un niño de diez años y un adulto de treinta.

Las condiciones en las que se viven esas dos etapas, las posibilidades que ellas abren o cierran, tienen consecuencias difícilmente reversibles durante el resto de la vida. Las exclusiones sufridas por el feto y el bebé y luego por el adolescente y el joven son decisivas en la inequidad de oportunidades y en los procesos de reproducción de la pobreza. Las transformaciones tecnológicas y en el

trabajo profundizan o transforman los alcances de la misma. Junto con la privación de bienes y servicios, la pobreza es también exclusión de información, de conocimiento y de acceso a códigos.

La adolescencia y la juventud, entre otras interpretaciones, han sido entendidas como etapas de moratoria y a la vez de preparación para la asunción de roles adultos; básicamente, los vinculados al mundo productivo y al ejercicio de la reproducción biológica. Como todo recurso social, la moratoria está desigualmente distribuida: algunos sectores carecen de esa posibilidad y pasan directamente de la niñez a la adultez.

La importancia de disponer de esa etapa de postergación se demuestra por la constatación de que cuanto antes se asumen los roles adultos en peores condiciones se lo hace. Un sector de niños y jóvenes no accede a trabajos dignos (en cuanto al desempeño y a la remuneración pero también, los que es cada vez más importante, en cuanto a las posibilidades de aprendizaje) porque no tiene formación. A su vez, no puede hacerlo porque está urgido por obtener ingresos. Es probable que al integrarse de esa forma en el mundo productivo y, por lo tanto, en el adulto, ya no pueda romper ese círculo perverso.

Esa es la socialización secundaria –el tránsito de niño a joven adulto– que experimentan los excluidos en los contextos de intensificación de la segmentación de las sociedades latinoamericanas, donde conviven como vecinos (cada vez más con menos interacciones y con creciente parte de ellas caracterizadas por alguna forma de violencia) grupos que participan activamente de las posibilidades y los códigos de la etapa pos-industrial, con otros que participan de una cultura pre-industrial.

Educación y trabajo articulados en una secuencia de etapas interdependientes son dos de los principales agentes de socialización juvenil, cumpliendo un papel decisivo para el proceso de construcción de su identidad y, consecuentemente, para su asunción de roles adultos. Ambos, si bien constituyen instituciones sociales diferentes, ocupan lugares próximos, con múltiples conexiones entre sí. Dicho en términos espaciales, esa contigüidad e interacción se con-

Las exclusiones sufridas por el feto y el bebé y luego por el adolescente y el joven son decisivas en la inequidad de oportunidades y en los procesos de reproducción de la pobreza.

vierte en intersección para los jóvenes que están intentando ingresar al mercado de trabajo. Por otra parte, los agentes de socialización vinculados a estas dos dimensiones son aquellos que están más directamente asociados a los roles públicos de los sujetos y que son más fáciles de impactar por las políticas sociales: parece más viable obtener resultados respecto a la educación, a la capacitación laboral e, incluso, a los criterios de selección de personal por parte de las empresas, que incidir en las pautas de interacción en el interior de las familias o de los grupos de pares. Lo que no significa que, especialmente en algunos, también sea necesario y posible dirigir las intervenciones hacia estos últimos agentes.

INNOVACIONES

Y ENSAYOS

En la región se ha desarrollado un conjunto de programas y proyectos dirigidos a los adolescentes y jóvenes de bajos ingresos, que tienen varias características fuertemente innovadoras. Me refiero a dos grandes “grupos” de iniciativas: el primero comienza a fines de los ‘70 y principios de los ‘80 y se desarrolla en el marco de la educación no formal o de la “educación popular” e, institucionalmente, en organizaciones no gubernamentales. En todo caso, en los márgenes del Estado. Es decir: no fueron esfuerzos orgánicos ni de los sistemas educativos formales. Tampoco de los grandes establecimientos de formación profesional, aunque en algunos casos se hayan producido experiencias dentro de esos marcos en sus contextos institucionales. Entre sus características distintivas ha estado el esfuerzo por adecuarse a la cultura y expectativas de sus destinatarios. Este criterio los llevó a elaborar propuestas que tuvieran posibilidades ciertas y cercanas de inserción laboral para responder a las necesidades de ingresos de los jóvenes.

El segundo grupo, iniciado a fines de los ‘80, constituye una “última generación” de programas de capacitación laboral de jóvenes (como *Chile Joven*, *Proyecto Joven de Argentina* o los *Pro-joven*, que comparten el nombre en Perú y Uruguay). Son emprendimientos de mucho mayor escala, en su mayoría en la órbita de, o con

vinculaciones fuertes con, los Ministerios de Trabajo y con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

Ellos incluyen mecanismos rigurosos tanto de focalización como de articulación con la demanda laboral y se ejecutan descentralizadamente, a través de licitaciones y de contratos que se pagan contra resultados. Ambos tipos de proyectos están entre las experiencias más sólidas y relevantes llevadas adelante en los últimos años en la región, en cuanto a educación y trabajo.

LOS APORTES A LAS ESTRATEGIAS DE EDUCACIÓN Y TRABAJO

La discusión ideológica respecto a las relaciones entre educación y trabajo, que tuvo gran vigencia en otros momentos, tiende a ser superada por un progresivo consenso en dos valoraciones:

- **1.** La adaptación o subordinación de una dimensión a la otra, independientemente de que sea o no deseable, no es viable.
- **2.** La práctica educativa y la productiva requieren del diálogo, la cooperación y la negociación entre los agentes de ambos “mundos”. Ello no obsta reconocer que existen grupos reducidos (algunos con responsabilidades vinculadas en la educación formal) que no participan de ese consenso.

Las experiencias mencionadas en los apartados anteriores han diseñado y probado un conjunto de estrategias y técnicas que tienen como propósito principal la construcción de vínculos entre educación y trabajo. Más específicamente, para el trabajo asalariado, han desarrollado pasantías, apoyos a la inserción ocupacional y distintas modalidades de contratos de aprendizaje. En tanto que, para el trabajo independiente y la gestión de emprendimientos productivos, recurren a la simulación de empresas, asistencia técnica y tutorías

A continuación se presentan de manera diferenciada las etapas en las que son utilizadas dichas estrategias y técnicas: durante el diseño y la preparación de cada curso, en la ejecución de la

actividad de capacitación y, posteriormente, una vez terminado el período de aprendizaje, en el proceso de inserción laboral.¹

En el diseño y la preparación de los cursos

Los intensos cambios y las complejidades del mundo productivo y del mercado de trabajo ponen en cuestión la oferta reiterada de cursos estandarizados. Si se pretende mantener la vinculación con la demanda de recursos humanos, cada curso debe ser revisado y rediseñado cada vez que es implementado.

Tal como lo afirma de Moura Castro “nada se ofrece en ausencia de demanda, pero la misma no es un cuadro estadístico o una lista de pedidos presentada a las escuelas; es algo que hay que descubrir, inventar, alimentar” (de Moura Castro 1995), sintetizando así el papel proactivo que la capacitación debe asumir frente al mundo productivo. A ello se agrega que desde la perspectiva de las entidades que están en relación con las empresas, se les asigna creciente importancia a los componentes de diálogo y de negociación con éstas.

Existe una creciente experiencia de identificación precisa de las demandas de recursos humanos con las que se articula cada curso realizado. Para ello, las entidades capacitadoras realizan una exploración de mercado acorde con la escala de sus trabajo, seleccionan empresas y se convierten en sus interlocutoras. En la implementación recurren a adaptaciones simplificadas de técnicas de análisis ocupacional, incorporando –más recientemente– metodologías de identificación de competencias, (por ejemplo, el DACUM). Las técnicas, en todo caso, son apropiadas para los objetivos que se plantean, tanto en el método como en los recursos insumidos.

Las entidades capacitadoras, a través, de este proceso han iniciado o profundizado y ampliado su conocimiento del mundo productivo, acumulando información sobre criterios y mecanismos de selección de personal y políticas de recursos humanos (condiciones la-

1. Se pretende contribuir a ordenar la variedad de experiencias existentes, que dada la etapa de búsqueda y de innovación en la que se encuentran, ofrecen un panorama confuso y abigarrado, incluso, terminológicamente. En este trabajo hemos optado por utilizar las denominaciones que entendemos más adecuadas conceptualmente. A su vez, por aquellas que se ha registrado que tienen un uso más extendido.

borales, remuneraciones, formas de supervisión, estándares de exigencia, etc). Varias de ellas han sistematizado esta información, disponiendo de bases de datos y de “carteras de empresas”.

Las entidades de capacitación que se dirigen a poblaciones objetivo² de escasos recursos hacen el esfuerzo de articularse con un mercado laboral crecientemente segmentado y exigente en el sector formal. Se enfrentan al desafío de maximizar el valor de las capacidades de los egresados en términos de posibilidades de ocupación. Incluso deben resolver, tanto durante la capacitación como en la inserción laboral, el costo de oportunidad que el curso les significa a los jóvenes con respecto tanto al mercado informal como a actividades ilegales. Por otra parte, con los empresarios, el desafío que logran enfrentar es la disminución de sus exigencias de educación formal, para el desempeño de un determinado puesto de trabajo.

Algunas de las instituciones capacitadoras identifican la resolución de esta tensión como una de sus principales contribuciones a la integración social y a la igualdad de oportunidades, en tanto que rompen los mecanismos y los círculos de reclutamiento de los empleadores, que tienden a ser reproductores de desigualdades y a profundizar la segmentación social.

Para las instituciones más antiguas –que mantienen una organización y oferta de cursos vinculada con los sectores industriales tradicionales–, la articulación con la demanda es especialmente exigente. Su desafío, en realidad, es la propia restructuración y reconversión institucional.

Las experiencias exitosas en la inserción laboral de los egresados han supuesto un acercamiento sistemático a los demandantes de recursos humanos, conformando una red de interlocutores en el sector.

Los intensos cambios y las complejidades del mundo productivo y del mercado de trabajo ponen en cuestión la oferta reiterada de cursos estandarizados. Si se pretende mantener la vinculación con la demanda de recursos humanos, cada curso debe ser revisado y rediseñado cada vez que es implementado.

2. Las poblaciones objetivo de un programa social son aquellas que cumplen con ciertos requisitos para ser beneficiarias de una determinada provisión o servicio.

Esas redes les aportan a las instituciones posibilidades de insertar a sus egresados, legitimidad para hacerlo e, incluso, aún sin concretar ninguna colocación, información sobre necesidades, tendencias y condiciones para la incorporación de personal. Todo lo cual contribuye tanto al empleo de los egresados como a la definición de los cursos más adecuados para brindar, y a la actualización de los contenidos y los métodos de capacitación.

En no pocos casos, a partir de estos contactos, se han concretado acuerdos entre las instituciones de capacitación y los empresarios. Dichos acuerdos consisten en que estos últimos participen y, en alguna forma, cooperen en la realización del curso. La continuidad del vínculo entre capacitador y demandante de recursos humanos también ha facilitado la realización de intercambios de servicios. También se ha dado el emprendimiento de proyectos conjuntos vinculados, en general, a la capacitación del propio personal ya contratado por la empresa o a otras de sus necesidades ligadas a la administración de sus recursos humanos.

Las instituciones que logran desarrollar sistemáticamente estas relaciones se fortalecen como tales, en tanto que amplían la información que manejan, aumentan su legitimidad y su interacción; La mayoría de las veces, con actores con los que no tenían previamente ni contacto ni visibilidad. Finalmente, mejoran la calidad de su intervención.

Durante la capacitación



1. Para esta etapa se ha desarrollado una amplia variedad de estrategias y técnicas educativas que tienen grandes diferencias en cuanto a alcances, vinculación con el programa convencional de capacitación e intensidad y forma de relación con el mundo productivo.

Son crecientes las entidades de capacitación que recurren a las empresas para la implementación de cursos, convirtiéndolas en cogestoras y a la vez en recursos didácticos de éstos.

En una primera etapa, las empresas colaboran en el análisis ocupacional y en el diseño programático. En segundo término, aportan docentes, contenidos tecnológicos, equipamiento

e infraestructura, con niveles de actualización que –dada la intensificación de los procesos de cambio– difícilmente serían equiparables por parte de las instituciones capacitadoras.

- **19.** Se acrecentaron ampliamente las actividades de orientación laboral que se realizan en el aula, pero cuyos contenidos están referidos a la relación del educando con el mundo productivo. La tradición educativa latinoamericana cuenta con larga experiencia en orientación vocacional. Esta se corresponde con la orientación universitaria, profesionalizante y desvalorizadora del trabajo manual, que predomina en la cultura escolar de la región. Pero los cambios en el mundo del trabajo y la segmentación social creciente han creado distancias e, incluso, barreras entre la cultura de determinados sectores y la propia del mercado formal de trabajo. Las instituciones y los docentes que participan de la capacitación han ido constatando que los jóvenes no sólo necesitan un apoyo en el momento de decidir qué estudiar; la inserción laboral también requiere de un espacio específico de reflexión, de aportes de información y hasta de una capacitación para no resultar excluido en las instancias de selección de personal. El proceso de instauración de este espacio es variado pero, a la vez, hay coincidencia en la valoración respecto a la necesidad del mismo. En el caso del proyecto Chile Joven, a pesar de no estar inicialmente incluidos en los requisitos planteados por los Pliegos de Licitación, se ha registrado la incorporación de estos componentes por iniciativa de las organizaciones ejecutoras. En la Argentina, dentro del programa de Reconversión se creó el Proyecto Imagen, dirigido a brindar breves actividades preparatorias de la búsqueda de trabajo. En el Programa Projovent, en Uruguay, todos los cursos incluyen un Taller de Orientación Ocupacional, lo que se ha evaluado como un aporte eficaz. En términos generales, la orientación ocupacional se propone fortalecer a los participantes en su definición de futuro. A su vez, mejorar sus posibilidades de inserción laboral, tanto por los conocimientos que habrán adquirido sobre el mercado de



trabajo como por la incorporación de una “cultura de trabajo formal”. Asimismo, se completa el abordaje de dicho tema con la consideración de las alternativas disponibles para continuar la capacitación y los estudios formales.

Complementariamente a la orientación ocupacional, varias experiencias han desarrollado otros componentes dirigidos al impulso de capacidades básicas. Allí se incluye, por ejemplo, el mejoramiento de la lectoescritura y el cálculo u otras habilidades comunicacionales que tienen obvias consecuencias en la empleabilidad de jóvenes con bajos niveles de escolaridad, que deben enfrentarse a un mercado y a prácticas laborales crecientemente exigentes en la formación básica que demandan. Se les brinda una preparación más allá de lo laboral porque el empleo les significará enfrentarse a un mundo desconocido, con nuevos actores y con valores y códigos diferentes a los del joven.

..... 3. En tercer lugar, se han difundido métodos e instrumentos que también constituyen espacios educativos específicos, pero que se desarrollan totalmente, o durante la mayor parte del tiempo, en las unidades productivas. Su singularidad más notoria son las pasantías.

La modalidad de **capacitación acompañada por una pasantía posterior y, en algunos casos, simultánea** es hoy predominante en los nuevos proyectos de capacitación laboral de jóvenes. Sus objetivos principales son tanto complementar la capacitación como brindar la posibilidad de una experiencia laboral “real”.

Las pasantías eran un instrumento poco utilizado en la región pero, a partir de estos proyectos, se han logrado niveles de cobertura que las ubican como una de las principales ofertas disponibles para los jóvenes que buscan insertarse con rapidez en el mercado laboral.

Existe una variedad de diseños de pasantías. En tanto que se ha acumulado experiencia, el instrumento se ha flexibilizado

en las formas de combinarlo con la capacitación en el aula. Además de la modalidad convencional, en que la pasantía es consecutiva, en varios casos se las ha aplicado en forma simultánea, total o parcialmente, a los cursos. Es así que, con diseños elaborados con participación de los empresarios, se han aproximado a las metodologías propias de la formación dual o en alternancia. También se registran ensayos de pasantías sin capacitación, que parecen adecuadas para determinados grupos de jóvenes que, contando con cierta capacitación, carecen de experiencia laboral y de posibilidades para lograrla.

Los apoyos a la inserción laboral

En términos generales, el apoyo a la inserción laboral prolonga la intervención educativa más allá de la finalización de las actividades propias de capacitación, comprendiendo dentro de estas las eventuales pasantías u otras modalidades implementadas en la empresa.

A diferencia de los países de la Unión Europea –donde las singularidades de este tipo se han desarrollado significativamente–, en la región han existido algunos intentos en materia de legislación y de programas dirigidos a la contratación de jóvenes. En ellos se han priorizado las intervenciones que tienen como estrategia la cadena formación-pasantía o beca y, como impacto esperado (no gestionado directamente), la inserción laboral.

Los apoyos para la inserción asalariada son un componente de la capacitación en el que especialmente, la experiencia regional es más escasa. En Uruguay se ha realizado un proceso de aprendizaje al respecto, al que me referiré más en detalle.

El proyecto Projoven incorporó el instrumento, a partir una larga experiencia piloto realizada por el Centro de Capacitación y Producción (CECAP), adecuándolo a la mecánica propia de una acción de más cobertura, dirigida por un organismo estatal y ejecutada por instituciones privadas. Al culminar la capacitación, la entidad responsable orienta y apoya el contacto del educando con una empresa empleadora y realiza su seguimiento hasta que logra estabilizarse en un puesto de trabajo. El apoyo se entiende es-

trictamente como el acompañamiento del tránsito, reemplazando lo menos posible el esfuerzo que debe hacer el propio educando por obtener el empleo.

Las experiencias exitosas de apoyo a la inserción laboral, además de brindar un complemento de la capacitación que para ciertos sectores aparece como imprescindible para lograr emplearse, significan una contribución a la selección y administración de los recursos humanos por parte de las empresas, que es crecientemente valorada por éstas. La entidad se convierte en una referencia para la comañía en el momento de la selección y en un apoyo posterior, en caso de plantearse dificultades. Las empresas logran así una más eficaz y segura forma de seleccionar personal semicalificado, que se complementa posteriormente con un fortalecimiento de su administración de los recursos humanos, en los mismos términos que los analizados para las pasantías.

Los resultados respecto al apoyo a la inserción “independiente” para jóvenes de sectores pobres son más limitados que para la inserción asalariada. Hasta el momento, las experiencias más exitosas han captado población de mayor edad, nivel educativo medio y niveles de ingreso medios y medio bajos.

LOS RESULTADOS

Las estrategias de capacitación desarrolladas por los programas nacionales de apoyo a la inserción laboral de este sector etéreo se han demostrado exitosas, especialmente, desde la perspectiva de sus aportes a la socialización juvenil.

Las evaluaciones de impacto de estos proyectos, más específicamente, de los cuatro que cuentan con más años (Chile Joven, Proyecto Joven de Argentina y Projoven de Uruguay y Perú) han incluido seguimientos de egresados y comparaciones con poblaciones de control. A su vez, han demostrado una mejor situación laboral de los egresados respecto a su ingreso y a los jóvenes, con características similares, que no pasaron por los cursos (SENCE 1996, de Moura Castro 1997, Lasida y Pereira 1997, Projoven 2000). Más en detalle:

la evaluación de Projoven en Uruguay indica que los beneficiarios tenían ventajas significativas en cuanto a la inserción laboral, a la calidad de los trabajos (estabilidad, formalidad, remuneraciones) y al menor tiempo insumido por la búsqueda de empleo (Bucheli, Gonzalez 1997).

Una limitación en los logros e impactos de Chile Joven y, en especial, del Proyecto Joven argentino es no haber alcanzado niveles de inserción laboral satisfactorios con las mujeres beneficiarias. En ese sentido, los datos contrastan con el caso uruguayo donde, incluso, la participación femenina entre los egresados que trabajaron de algo más de la mitad. Es posible suponer que la diferencia se deba tanto a algunos componentes de diseño del programa uruguayo (donde la menor escala posibilitó la utilización de instrumentos más específicos de apoyo y seguimiento) como a características de la “cultura de género” en los grupos populares a los que se dirigen estas ofertas.

Uno de los principales riesgos identificados en el momento de los primeros diseños fue el de estimular con estas ofertas la deserción del sistema educativo formal. La experiencia demuestra el resultado contrario. A partir de su pasaje por los programas, muchos jóvenes retomaron sus estudios. En algunos casos, incluso, la inserción laboral parece haber sido la condición necesaria para continuar en el sistema educativo.

Los datos registrados en los momentos de egreso también sugieren que la experiencia en los cursos, para jóvenes con historias de fracaso escolar, también significó una instancia de reconocimiento social. A la vez, les aportó un espacio organizado para el encuentro con sus pares.

Las estrategias de capacitación desarrolladas por los programas nacionales de apoyo a la inserción laboral de este sector etéreo se han demostrado exitosas, especialmente, desde la perspectiva de sus aportes a la socialización juvenil.

Los resultados, tanto a nivel piloto como con coberturas masivas y nacionales, han sido posibles porque se desarrollaron con un alto grado de descentralización. En ese sentido, especialmente los proyectos de alcance nacional constituyen experiencias exitosas de políticas públicas descentralizadas.

Sus funciones principales se asignan a los actores que reúnen las mejores condiciones, en términos de ventajas de información y de interés por responder a los incentivos, para tomar las decisiones más convenientes para el desarrollo del proyecto. El diseño y la ejecución corresponden a cada institución capacitadora local. Ello incluye un amplio campo de decisiones sobre el producto específico a desarrollar, las tecnologías, contenidos e instrumentos a utilizar e, incluso, los recursos a involucrar, tanto humanos como financieros y de infraestructura. Contiene no sólo al programa de capacitación, sino también al rubro o área productiva al que se referirá. Debería ser elegido por cada entidad en base a información sobre posibilidades de inserción laboral en empresas específicas. Ellas son los actores mejor posicionados para obtener y aprovechar esa información que resulta decisiva para la calidad y pertinencia del curso que aspiran a realizar.

Por lo tanto, los ámbitos de decisión definidos son los más cercanos posible a los resultados buscados y a sus beneficiarios. Estos no participan en ninguna de las funciones referidas, porque se ha considerado que no disponen de las bases necesarias para identificar posibilidades de inserción laboral y programas de capacitación adecuados. Por lo tanto, se les ha asignado la toma de las resoluciones a los capacitadores exclusivamente a través de dos mecanismos de control: el primero, respecto a la adecuación, a los puntos de partida y a las necesidades de los beneficiarios mediante la supervisión de la focalización y de los resultados. El segundo, respecto a la pertinencia en el mercado laboral, el cual está constituido por las pasantías cofinanciadas por las empresas y por los requerimientos de inserción laboral que en varios casos se exigen.

El actor que más funciones asume es la entidad capacitadora local, la cual está en condiciones de identificar las de-

mandas de recursos humanos de las empresas y también de evaluar las potencialidades de los jóvenes, así como de diseñar y realizar programas de capacitación que les permitan a estos últimos insertarse laboralmente de acuerdo con los requerimientos manifestados por las empresas. En ellas recae la responsabilidad de establecer y gestionar el núcleo crítico de la intervención, que está constituido por la relación entre empresas y jóvenes. Básicamente, toman las responsabilidades con respecto a la información, a la coordinación operativa entre los actores, así como el diseño y la ejecución de acciones de capacitación que se concentran en los oferentes-proveedores.

Las entidades que compiten entre sí³ son: públicas y privadas, organizaciones con y sin fines de lucro. En su mayoría especializadas en capacitación pero, en muchos casos, dedicadas a proyectos sociales y, en otros, a brindar servicios de consultoría en recursos humanos a las empresas.

Su contraparte son los equipos técnicos que gestionan los proyectos, quienes elaboran las reglas de juego a las que se atienen los ejecutores. Los promueven, apoyan y supervisan en base a los resultados obtenidos por sus acciones. El control incluye la focalización en la población objetivo y la efectivización del cofinanciamiento por parte de las empresas. La gestión es responsabilidad de los oferentes y su supervisión está a cargo del equipo técnico, que la realiza, principalmente, a través del pago contra resultados.

El rol del cofinanciamiento de las empresas obedece a que reciben beneficios del proyecto (horas de trabajo con cierta calificación) pero, de manera fundamental, al hacerlo aportan un control de calidad y pertinencia de las acciones realizadas.

Las funciones de supervisión y contralor de los organismos responsables de los proyectos se refieren a los resultados e impactos logrados, sus estándares de calidad, los precios comprometidos y a la transparencia en la competencia entre los oferentes. Pero, excepcionalmente, se dirigen a los procedimientos y a la gestión.

Se han construido estructuras de descentralización

3. Se utilizan diferentes modalidades: en algunos casos, se compite por precio, en otros, por calidad y, en tercer término, también por combinaciones de ambos criterios.

precisas, en cuanto está definido el rol de cada actor, sus responsabilidades respecto al proyecto y a los otros actores involucrados.

Los desafíos de los programas de capacitación laboral de jóvenes

Los proyectos y programas mencionados han logrado desarrollar relaciones de diálogo y negociación con las empresas en una situación de intensos cambios de éstas. Y muestran eficacia con aquellos sectores con los que el sistema educativo formal y los grandes institutos de formación profesional habían fracasado. Son pocas las políticas públicas de alcance masivo y nacional que cuentan con algunas de las características de estas iniciativas, a saber: focalización junto con grandes coberturas, descentralización y participación sistemática de las empresas en la capacitación. Y, a su vez, con el respaldo de evaluaciones rigurosas.

Se han identificado limitaciones y desafíos de estos programas, entre los cuales quisiera mencionar tres que me parecen especialmente relevantes. Ellos tienen dos características en común: en primer término, surgen y se plantean a partir de los logros de los programas., en segundo término, difícilmente son superables a partir de su sola acción.

Un primer desafío es el mejoramiento de la calidad en la formación en habilidades, destrezas o competencias básicas. Como una de las conclusiones de varios estudios latinoamericanos sobre capacitación para jóvenes excluidos, afirmábamos que “hay coincidencia en que poco se ha avanzado en relación a la implementación de estrategias pedagógico-didácticas adecuadas. Y mucho menos en la articulación entre capacitación técnica, reforzamiento de habilidades básicas y desarrollo de habilidades sociales vinculadas con el trabajo” (Jacinto; Lasida; Ruétalo; Berruti, 1998).

El segundo desafío se refiere a las necesidades de los jóvenes, no adecuadas o suficientemente respondidas. Los proyectos tienen dificultades para ofrecer a sus egresados posibilidades de complementar su formación. Atendiendo a que la capacitación que logran es introductoria, los seguimientos indican que para avanzar en su desarrollo profesional requieren, tiempo después de haber culminado sus cursos, complementos formativos que les permitan enfrentar nuevos

desafíos laborales (Lasida 92) especialmente, los programas tienen limitaciones para constituir una opción efectiva para los adolescentes menores de 15 años. Este grupo requiere capacitaciones con modalidades y objetivos similares, pero de más duración.

En este sentido, se plantea la conveniencia de la articulación, casi inexistente hasta el momento, de estas ofertas con los sistemas educativos formales; ¿no constituyen estos cursos un estímulo para la permanencia de buena parte de los adolescentes pobres, que hoy desertan sin culminar los extendidos 9 años de educación básica en la región?

Esas articulaciones también contribuirían a resolver, por lo menos de manera parcial, otra limitación: la oferta de encadenamientos formativos, articulados entre; que viabilicen que los egresados continúen su formación y que, incluso, en algunos casos, reciban apoyo para el desarrollo de iniciativas productivas propias.

Finalmente, el tercer desafío se basa en las conclusiones de de Moura Castro '97, que constató carencias respecto a los procesos de acumulación y a la producción de programas y materiales didácticos.

Los logros y los desafíos señalados no sugieren el agotamiento de estas iniciativas sino la conveniencia de incorporar sus aprendizajes tanto a las reformas de la educación formal como al desarrollo de las políticas de capacitación laboral, que están asumiendo varios de los Ministerios de Trabajo de la región. ■

Javier Lasida es Licenciado en Ciencias de la Educación y Master en Ciencias Sociales. Ex-director del Programa Projoven en Uruguay (a cargo del Instituto Nacional de la Juventud, en convenio con el BID y el Ministerio de Trabajo), es coordinador del Proyecto Competencias Laborales de la Dirección Nacional de Empleo en convenio con el BID. También es Profesor en la Universidad Católica de Uruguay y consultor de diversos organismos internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- [1] M. Bucheli, Marisa; Gonzalez, Martín, “Evaluación final del Proyecto”, FOMIN-BID, 1998.
- [1] de Moura Castro, Claudio, “Capacitación en Oklahoma, parece que se hace bien”, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, Segunda Época, N° 131, 1995.
- [1] de Moura Castro, Claudio, “Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas”, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, Segunda época, N° 139-140, Montevideo, abril-setiembre 1997.
- [1] Erikson, Eric, “Identidad, juventud y crisis”, Buenos Aires, Piados, 1977.
- [1] Jacinto, Claudia; Gallart, María Antonia, “La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desfavorecidos”, Mecanografiado, CENEP-IIEP-UNESCO, Buenos Aires, 1997.
- [1] Jacinto, Claudia; Lasida, Javier; Ruétalo, Jorge; Berrutti, Elcira, “Formación para el trabajo de jóvenes de sectores de pobreza en América Latina. ¿Qué desafíos y qué estrategias?” en Claudia Jacinto y María A. Gallart Por una segunda oportunidad-La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables, Montevideo, CINTERFOR-OIT, Red de Educación y Trabajo, 1988.
- [1] Lasida, Javier, “Educación y trabajo con jóvenes pobres, la estrategia del CECAP”, Montevideo, CINTERFOR-OIT, 1992.
- [1] Lasida, Javier; Pereira, Javier, “Projoven: encuentro y negociación entre la capacitación y el mercado en Uruguay”, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, Segunda época, N° 139-140, Montevideo, abril-setiembre, 1997.
- [1] Projoven, “Projoven desde su experiencia piloto, principales resultados”, Ministerio de Trabajo y Promoción Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Oficina Internacional del Trabajo, 2000, Lima.

- Sence, *“Presentación y Análisis de Resultados. Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes. Fase I”*, Subsecretaría de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social , Mecnografiado SENCE, Santiago de Chile, 1996.