

## **EXPERIENCIAS DE CAPACITACION LABORAL DE JOVENES EN AMERICA LATINA**

ERNESTO ABDALA\*

### **1. CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

COMO CONSECUENCIA DEL FUERTE endeudamiento que en la década de los setenta sufren las economías de América Latina y El Caribe, se asiste en los finales de dicha década a la llamada «crisis de la deuda externa» que condicionó el posicionamiento de los gobiernos de la región hacia una apertura e integración paulatinas a los mercados internacionales, sustituyendo de este modo, el desarrollo económico cerrado.

La globalización, en tanto, fenómeno de tránsito de las estructuras sociales, políticas y económicas regionales a integrar un modelo de transformación mundial se comienza a visualizar durante la «década perdida» de los 80 (Pérez Baltodano, 1997).

La instauración de un nuevo modelo económico incluyó la liberalización del mercado con el incremento de los flujos financieros internacionales, la desregulación del sistema financiero, el fuerte ajuste fiscal y la reforma del mercado laboral (Filgueira, 1997).

El objetivo último de estas transformaciones consistía en for-

---

\* Consultor del Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional, Organización Internacional del Trabajo (CINTERFOR/OIT), Montevideo. E-mail: eabdala@cinterfor.org.uy.

talecer el papel de los mercados en las economías, frente a una competitividad incrementada de la producción regional, orientándose hacia las exportaciones.

La implementación de estas medidas se llevó a cabo en el entendido de que, en el largo plazo, se favorecería la productividad nacional, mediante la caída de la inflación y el aumento de la inversión privada.

Como consecuencia de las medidas de ajuste y la liberalización, el PBI de América Latina presenta un incremento anual de 3,6% para el período 1990-1994; pero en 1995, el aumento fue de sólo 0,4%, demostrando una precariedad del andamiaje económico que mereció un señalamiento de OIT respecto a las repercusiones negativas que sobre el trabajo podía tener esta desaceleración (OIT, 1995).

Los países de la región comienzan a vivir una creciente desigualdad social reflejada en la concentración de la riqueza, la consolidación de la pobreza y el mantenimiento de altas tasas de desempleo con una precarización del mercado laboral. Estos resultados sorprenden y no parecen corresponder a los costos transitorios y necesarios del inicio de la implantación del ajuste, tal como fueron planteados en las primeras etapas de su diseño: se preveía que en el corto y el mediano plazo, se produciría una caída del empleo público por abatimiento de la inversión pública, frente a una mayor carga impositiva y mayores límites fiscales a la protección social.

Sin embargo, aparecen realidades más duras y extendidas que sorprenden y que constituyen el lado oscuro del cambio estructural: sus efectos negativos se consolidan y cohesionan mostrando los profundos costos sociales. Es así que, estudiando la pobreza en la región, se observa que entre 1970 y 1980 la pobreza en valores absolutos aumentó, mientras que disminuyó en valores relativos, correspondientes al número de hogares por debajo de la línea de pobreza. Entre 1980 y 1986, se asiste al incremento de ambas fracciones en las áreas urbanas con un estancamiento a nivel rural: en este período el 43% de la población de 19 países de América Latina estaban por debajo de la línea de pobreza, llegando al 46% en 1990 para toda la Región, cifra superior a las del período comprendido entre 1970 y 1986 (CEPAL, 1992, 1994, 1995, 1996).

En América Latina y El Caribe se destaca una saliente heterogeneidad al comparar los países entre sí y al observar los segmentos dentro de cada país. Aparecen nuevas vulnerabilidades que, en el

panorama macro, identifican la diferente precariedad de los países de la región, y al interior de cada país, la fragilidad distinta de cada sector social: junto a los pobres estructurales aparecen los nuevos pobres. Así vemos que:

- i) Según el PBI por habitante de 1996, los países se distribuyen en un amplio abanico que va de U\$ 5401,9 (Argentina) a U\$ 582,7 (Nicaragua) (CEPAL, 1997).
- ii) El Índice de Desarrollo Humano (cuya media en los países industrializados es de 0,911) muestra un intervalo entre 0,891 (Chile) y 0,530 (Nicaragua) (CEPAL, 1997).
- iii) Según los indicadores de desigualdad (Índice GINI, relación decil más rico con deciles inferiores, porcentaje de hogares por debajo de la media) los más ricos han tenido una creciente participación del ingreso, con la excepción de Uruguay y Colombia (Filgueira, 1997). Entre 1980-1992, la concentración de la riqueza se consolidó en 12 países de América Latina (CEPAL, 1996). Desde la implementación del ajuste el decil más alto vio incrementada su riqueza en toda América Latina (CEPAL, 1993, 1994, 1995, 1996).
- iv) Si se valora la heterogeneidad de dos países según la redistribución interna, se constata que en un extremo está Uruguay (donde la desigualdad cae desde 1985 a 1996), seguido por Costa Rica y en el otro extremo, Argentina, México y Brasil con la peor redistribución.

De este modo, crece y se impone la vulnerabilidad de una parte destacada de los habitantes de la región: la vulnerabilidad entendida como la probabilidad incrementada de perder la inserción social alcanzada, en el grado que se tuviera, o de no conocerla para los que nunca la tuvieron.

En el primer grupo se encuentran integrantes de los estratos medios bajos que se acercan a la línea de pobreza y en el segundo los pobres estructurales que ven alejarse las expectativas de recuperación (Jacinto, 1999; Filgueira, 1997).

Esta sociedad resulta más compleja, más competitiva, con decaimiento de la seguridad y la estabilidad, con extensos grupos de

pobreza «dura» y marcada segregación ecológica y aislamiento en la vida ciudadana (CEPAL, 1997). La deuda externa se ha transformado en deuda social (Filgueira, 1997).

## **2. REPERCUSIÓN SOBRE EL TRABAJO**

La desregulación del mercado en general incluyó la desregulación del mercado laboral en particular sustituyéndose el modelo taylorista: el trabajo en sucesivas transformaciones, se flexibilizó y desapareció el paradigma del pleno empleo (Tockman, 1997).

En la región la tasa de empleo aumentó 3% entre 1990 y 1994 (OIT, 1995, 1996). Sin embargo, este incremento no fue suficiente para absorber el aumento del 3,2% (1990-1994) de la oferta laboral. Esta oferta está alimentada por la incorporación creciente de las mujeres, de los jóvenes a edades cada vez más tempranas, de los desocupados que buscan reinsertarse y de los trabajadores activos, en empleo o subempleo, que buscan una segunda ocupación.

Al introducirse al interior del empleo, se comprueba la transformación del mercado de trabajo que se cristaliza en su segmentación por aumento de la informalidad, de la microempresa y el cuentrapropismo (CEPAL, 1996).

OIT señala que para el sector no agrícola las pequeñas y medianas empresas representan el 20.2% del sector informal para 1990 y el 23,1% para 1996, mientras que en el sector moderno, las grandes empresas disminuyen del 33% (1990) al 29.6% (1996).

La informalidad, entendida como «las ocupaciones que quedan fuera del sistema laboral moderno» (PREALC, 1987), representa el 55.7% del empleo no agrícola para 1990-1994; 57% en 1995 y 58.7% en 1998 (OIT, 1995, 1996, 1998). El 85% de los nuevos empleos generados entre 1990 y 1994 son inestables, de baja remuneración, con escasa o nula protección, de alta precariedad y flexibilidad.

Según CEPAL y OIT, estos resultados encontrados muestran que el crecimiento y el aumento del empleo no significan incorporación y absorción laboral. El dinamismo que a través de la reactivación de la economía se generaría a partir de los segmentos beneficiados por las reformas y que habría absorbido el desempleo evitando los altos costos sociales no se ha producido en los niveles esperados (CEPAL, 1998). El modelo laboral emergente y flexible exige un nuevo nivel de calificación para mantener la empleabilidad.

## **3. EL EMPLEO EN LOS JÓVENES:**

### EDUCACIÓN, FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

El segmento de los jóvenes enfrenta todas las complejidades y obstáculos señalados pero con mayor dificultad que la media de la población: la tasa de desempleo juvenil duplica y triplica la tasa de desempleo general. Esta vulnerabilidad etárea se potencia si a la condición de joven se agrega las de la pobreza, género, residencia rural y baja escolaridad, fenómeno que también sucede en los países desarrollados (Ramírez, 1998).

Respecto a la relación tasa de desempleo abierta juvenil/conjunto de la PEA, las cifras dejan al descubierto la discriminación, aun en la heterogeneidad de los diferentes países: veamos algunos ejemplos (1997).

	1997		
	Desempleo general (%)	Desempleo juvenil (15 a 24)	%
Argentina (Gran Buenos Aires)	15.7	15 a 28	20.7
Brasil (6 regiones metropolitanas)	5.7	18 a 24	11.4
Chile (nacional)	5.3	20 a 24	13.6
Colombia (7 áreas metropolitanas)	13.3	20 a 29	18.1
Costa Rica (nacional urbano)	5.9	12 a 24	11.4
México (41 áreas urbanas)	3.7	20 a 24	6.5
Perú (nacional urbano)	8.4	14 a 24	14.6
Uruguay (Montevideo)	11.6	14 a 24	27.2

Fuente: OIT, 1998.

Las tasas de desempleo para mujeres jóvenes es de 10 a 60% mayor que para hombres de igual edad (CEPAL, 97b y c).

Las fuertes presiones para mantener la competitividad laboral modifican las exigencias a nivel individual.

Se comprende por parte de los encargados de educación y trabajo que los jóvenes deben poseer ciertas competencias básicas que les permitan la integración (Gallart y Jacinto, 1997).

Éstas incluirían: características actitudinales, autoestima, creatividad, capacidad para identificación y resolución de problemas, responsabilidad, interés en el aprendizaje permanente, buena comuni-

cación, eficiencia, proyectos a largo plazo, participación activa, disposición al cambio, alta responsabilidad y pensamiento creativo e interactivo con nuevos códigos de comunicación basados en la tecnología y el trabajo en equipo.

Su adquisición estaría favorecida por la comprensión abarcativa de la lectoescritura, alto nivel de abstracción y anticipación con formulación de modelos lógico-analíticos y aplicación de las matemáticas a los problemas concretos (UNESCO, 1997; CEPAL, 1997; Torres, 1996; Ramírez, 1997; Novick, 1997; Gallart y Jacinto, 1997).

La educación tradicional de la región muestra un campo segmentado con un acceso diferencial en la calidad de la educación, según estrato social (Tedesco, 1998; Rama, 1998; CEPAL, 1997; Jacinto, 1999).

El acceso a la educación se generalizó pero con deterioro de la calidad: con ingreso tardío a la primaria (20%), altas tasas de repetición (40% en el primer año), de atraso escolar (50% en algún momento del ciclo); y con un ingreso a la secundaria de sólo el 50% de la población en edad y condiciones para hacerlo (UNESCO, 1998).

El impacto efectivo de los logros educativos y formativos en América Latina y El Caribe está francamente por debajo del de los países desarrollados, especialmente si se pertenece a sectores desfavorecidos.

Toda esta problemática queda, además, inmersa en el fenómeno de «la devaluación de las credenciales educativas»: se exigen más años de preparación para las mismas tareas. Según CEPAL, la educación formal comienza a ser discriminativa para el trabajo a partir de los 12 años de escolaridad.

#### **4. EXCLUSIÓN**

La segmentación del mercado laboral se vuelve más discriminativa y marcada en el trabajo juvenil, dado que las credenciales, las destrezas, las aptitudes, el perfil actitudinal y comportamental, las redes sociales, exigidos para el ingreso a los segmentos laborales modernizados son casi exclusivos de los jóvenes de las clases favorecidas (Tockman, 1997).

Los estratos de altos ingresos se benefician de la expansión del empleo, al absorber los mejores trabajos. Poseen y disfrutan de moratoria, en el sentido de la posibilidad de aplazamiento en la con-

secución de la plena madurez.

La moratoria posibilita la acumulación de años de instrucción, de búsqueda vocacional, de ensayo-error, de amplias experiencias de socialización, sin el apremio del ingreso temprano al empleo precario y de baja calidad, indispensable en los jóvenes pobres para la manutención con el consecuente abandono de la educación y la capacitación formales.

Esta moratoria propia de los jóvenes de las clases acomodadas «es un nuevo uso histórico del excedente económico» (Gerth y Mills, citados por Lasida, 1992).

La exclusión es tradicional en las sociedades de América Latina, considerada la zona de mayor iniquidad en el mundo (Iglesias, 1997); entendiendo como exclusión, la imposibilidad de compartir un tiempo y un espacio comunes en la red social (Arocena, 1996).

Estar excluido abarca así, la pobreza económica, las credenciales educativas de bajo nivel, el quedarse «afuera» del circuito social, sin poder participar en los diferentes ámbitos y sin la opción de ser un integrante pleno de una sociedad fuertemente democrática (Ramírez, 1998).

El crítico sector de los jóvenes excluidos se integra por los jóvenes desempleados de baja escolaridad, los jóvenes inactivos (que no trabajan ni estudian), las mujeres pobres (fundamentalmente adolescentes), los habitantes pobres de campo y los integrantes de minorías étnicas.

La carencia de redes sociales, siendo que el 50% de los reclutamientos para el trabajo en los jóvenes se realiza gracias a redes familiares o grupales, así como la discriminación de acceso a la educación y formación de buena calidad se ve reforzada por la discriminación ecológica: viven en zonas alejadas, mal comunicadas, con servicios escasos y caros, que potencian el aislamiento.

Si acceden a un trabajo, éste es en relación al trabajo de un adulto, de mayor precariedad, de menor calificación y de menor salario. Las barreras a la inclusión se incrementan si se pondera la fuerza de la socialización que otorga un empleo de buena calidad, del que también están alejados (Jacinto, 1999). Dado que conseguir trabajo es tan difícil y el que se consigue es tan malo, se crea «una cultura del trabajo inestable o ausente» (Jacinto, Lasida, Ruetalo, Berrutti; 1998), resultando jóvenes inactivos. A esa parálisis contribuiría, además, la sensación vertiginosa y de cambio e incertidumbre de la sociedad

posmoderna.

En suma, los jóvenes pertenecientes a los sectores pobres van transitando los diferentes puntos neurálgicos que condicionan la reproducción de la pobreza, en un proceso de identificaciones y socializaciones propias del ingreso acelerado y precoz al mercado precario e informal, por la privación de moratoria (Lasida, 1992).

En el proceso simbólico de identificaciones se produce un intercambio y reciprocidad dentro de los hábitos de la vida cotidiana. La confraternidad depende de un intercambio progresivo y constante. La corporificación de una persona es altamente individualizada, pero simultáneamente es altamente social. Paralelo al ensimismamiento del individuo está el mundo de la cultura y la ideología, el que institucionaliza el pensamiento y la comunicación por medio de un sistema de signos y símbolos. En este sistema, tiene especial importancia el lugar que ocupa el cuerpo para el individuo y para el grupo social (Turner, 1984). Los jóvenes pobres presentan comportamientos, actitudes, gestos que también los excluyen del mercado laboral porque no los hacen parecer confiables para las empresas. La estigmatización obra en el nivel de la degradación corporal, ya que la superficie del cuerpo interpreta el problema físico del prestigio social moderno (Cooley, 1964). El concepto de estigma es un atributo profundamente desacreditador y supone la situación del individuo inhabilitado para una plena aceptación social (Goffman, 1968). Frente a esta situación, una de las posibilidades es que la persona estigmatizada opte por permanecer entre sus pares para no tener que enfrentar el problema. Dentro de las categorías sociales, Goffman, se detiene en el análisis de aquellos miembros de la clase baja que «...en forma bastante perceptible llevan la marca de su status en su lenguaje, su apariencia y sus modales, y que, respecto de las instituciones públicas de nuestra sociedad resultan ser ciudadanos de segunda clase...».

A estos jóvenes excluidos estructuralmente, la globalización mediante los medios de comunicación masivos les muestra las pautas culturales y el consumo legitimados, en los que reconocen la ajenidad y la inaccesibilidad.

Estas desigualdades terminan golpeando a todos, al empobrecer la sociedad: la segmentación y el aislamiento consecuente de los distintos sectores sociales impiden el intercambio cultural enriquecedor y limitan la calidad de vida de la totalidad de los ciudadanos. La mayor desintegración social consolida bolsones de pobreza estructu-

ral, con discriminación étnica, de género y ecológica, llevando al incremento de la violencia urbana (CEPAL, 1997).

Las consecuencias negativas de esta distorsión son señaladas también en el mundo industrializado: «...es difícil imaginar un escenario donde el desempleo persistente entre los jóvenes rinda beneficios positivos a la sociedad» (Thurow, 1996).

## **5. RESPUESTA A LA EXCLUSIÓN**

Al desaparecer el Estado benefactor, coexisten en el seno de la sociedad dos corrientes teóricas explicativas de la necesidad de las políticas sociales: las que tratan de atenuar los efectos negativos del mercado, sin interferir con éste y las de tipo desarrollista que propenden a la inclusión de los excluidos como necesidad básica para la modernización.

Se plantean nuevos paradigmas en las políticas sociales: la «universalización de los derechos» mediante la educación universal y la «igualdad de oportunidades» con acciones puntuales dirigidas a los grupos vulnerables, buscando su inserción laboral (Corvalán, 1996; Jacinto, 1999; Querubín, 1998). En el nuevo paradigma de las políticas sociales, los jóvenes adquieren un valor trascendente y un rol preponderante, al constituir el recurso estratégico del desarrollo integral de la sociedad (Gallart y Jacinto, 1997), siendo la educación, la formación y la capacitación las llaves para la construcción individual y social (Arocena, 1996).

Lentamente va abriéndose camino en la sociedad toda, la convicción de la necesidad de buscar soluciones a la exclusión, mediante la construcción de un nuevo contrato social (Jacinto, 1999) que cimienta la transformación productiva, la democratización plena y la modernización social.

En una época de afirmación democrática a nivel mundial, las intervenciones sociales son visualizadas como la acción organizada frente a problemáticas no resueltas, a través del funcionamiento institucional económico y político constituido por un sistema económico de mercado y un sistema político democrático en la mayoría de los países de la región (Corvalán, 1996). En la revaloración de las políticas sociales, se propone como solución equitativa una «discrimina-

ción positiva» en la educación, la formación y la capacitación, con cambios en las estrategias pedagógicas que favorezcan la articulación con la instancia local y en el respeto de las heterogeneidades ecológicas, interculturales y de género.

En esta discriminación compensatoria y en la necesaria articulación de lo público y lo privado, se consensa que el Estado, como responsable inclusivo de todos los ciudadanos, debe mantener el peso central en el diseño general, el financiamiento, el monitoreo y la evaluación a distancia, la articulación en la capacitación docente y el material pedagógico, así como en el apoyo a la instancia local, descentralizándose la ejecución y mejorando la accesibilidad de las poblaciones vulnerables.

En cuanto a la participación de la sociedad civil, se experimentan gran variedad de articulaciones público-privadas, en un nexo cada vez más estrecho de colaboración y conocimiento mutuos.

El diseño planteado exige cambios sustanciales en todos los actores involucrados con renovación de las prácticas por parte de los organismos gubernamentales que, a través de los Ministerios de Trabajo, diseñan las políticas de empleo (Weinberg, 1998).

La integración de la compleja red educativa requiere la articulación con el trabajo para favorecer la inserción plena y no sólo la empleabilidad.

## **6. LOS ESFUERZOS REGIONALES CONTRA LA SEGMENTACIÓN: LA EQUIDAD**

Las diversas propuestas de intervención social, integran principios éticos de la inaceptabilidad de ciertas soluciones y estrategias modernizadoras de la sociedad.

En esta línea de búsqueda de la equidad a través de políticas sociales se propone en la educación una «discriminación positiva» o «educación compensatoria», mediante acciones diferenciadas en el sistema educativo formal (Documento de Jomtien).

Se produce, en esta escala, la articulación educación-trabajo, para favorecer la inserción social plena y no solamente la empleabilidad, ya que constituyen el recurso estratégico del desarrollo y modernización de la sociedad (Gallart y Jacinto, 1997).

### *a) Capacitación laboral como política compensatoria*

En relación con la institucionalidad en el campo de la formación y la capacitación profesionales en la región y desde los cuarenta, se desarrollaron las Instituciones de Formación Profesional (IFP) con representación tripartita en el ámbito de la educación no formal, orientadas a la recalificación de trabajadores; y las instituciones de Educación Técnica Media (EMT) en el sistema educativo formal dirigidas a la formación de técnicos de nivel intermedio. La priorización de la competitividad y la productividad, en el nuevo paradigma del trabajo, junto a la expansión del empleo por debajo de lo esperado, encuentran a las IFP y EMT transformando y modernizando su gestión y sus estrategias de capacitación basándolas en competencias laborales.

Así mismo desde finales de los ochenta y con el fuerte apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se impulsó en la región, la implementación de experiencias de capacitación laboral para jóvenes en situación de desempleo estructural o de alto riesgo social. La experiencia pionera se desarrolló con un amplio marco institucional en Chile (Programa Chile Joven), desde donde se extendió a otros países, con adaptaciones, según las peculiaridades nacionales: Argentina (Proyecto Joven), Colombia (Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes), Uruguay (Opción Joven luego Projovent), entre otros.

b) *Contribución a las políticas de capacitación enmarcadas en las actividades de CINTERFOR/OIT*

Para contribuir a la implementación de una política de formación que al tiempo de tener en cuenta este escenario, promueva la equidad social y la igualdad de oportunidades, el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR/OIT) ha acompañado a los Ministerios de Trabajo, a los organismos públicos, privados y sociales, en el diseño y estructuración de programas focalizados hacia sectores específicos de la población. Ello con miras a superar las condiciones de desventaja laboral, económica y social en que se encuentren. Buena parte de la agenda del Centro esta íntimamente ligada al tema de la capacitación y empleo de jóvenes, toda vez que ambas problemáticas están íntimamente ligadas a cuestiones que tienen que ver con la equidad y la lucha contra la pobreza. En tal sentido, el Centro participó regularmente de las

instancias de coordinación del Comité de Enlace surgido del Encuentro Internacional sobre Juventud, Educación y Empleo en Iberoamérica (Río de Janeiro, 1997) organizado por la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) y conformado por los Ministerios de Trabajo y de Educación y la fundación MUDES de Brasil, la OIJ, el Convenio Andrés Bello y CINTERFOR/OIT. En la misma línea y también gracias al apoyo financiero del Instituto de Juventud de España (INJUVE), el Centro realizó la compilación y publicación de un documento sobre «Juventud, educación y empleo», recogiendo los documentos, ponencias y resultados del encuentro de Río. Además se publicaron recientemente: *Boletín CINTERFOR/OIT* N°139-140: «Jóvenes, formación y empleabilidad»; *Inserción laboral de jóvenes en la Unión Europea*, de Lorenzo Cachón; *Jóvenes y capacitación laboral. El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional*. Fueron compilados aportes de diversos investigadores de la región articulados a través de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, con base en los cuales fue elaborada la publicación *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Conjuntamente con el Centro de Turín de la OIT, los miembros del Comité de Enlace, y el Instituto de la Juventud del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, se organizó en la ciudad de Málaga, el «Curso formación y empleo de jóvenes: análisis comparativo de experiencias europeas y latinoamericanas». Desde 1998, el Centro puso en Internet el Web Site «Jóvenes, Formación y Empleo»: cuenta con 3300 suscriptores, recibiendo un promedio de 200 visitas diarias, y siendo actualizada cada tres días.

c) *Los modelos de formación y capacitación*

América Latina posee una larga tradición de formación y capacitación profesionales (F y CP) con experiencias heterogéneas y en las que el papel de lo público y lo privado con sus variadas articulaciones y gestiones fue y es cambiante según el momento histórico y las circunstancias de cada país de la región (Gallart, 1998).

La población objetivo de las F y CP ha cubierto y cubre un amplio abanico social: sectores desposeídos unas veces; otras: grupos ya integrados al mercado laboral formal; a informales, a microempresas, etc. (Cinterfor, 1990).

La significación del concepto referencial de «lo público» y

«lo privado» sigue estando en posiciones encontradas, si bien se acepta mayoritariamente la concepción de «lo público» como «lo inclusivo», abarcativo de todos los integrantes de la sociedad, fundado en la idea de «la equidad» y de la posibilidad de la participación social, integral como etapa imprescindible para la democracia plena. Las instancias institucionales encargadas de la F y CP, del ámbito público o privado muestran cada vez más la necesidad de articularse entre sí, para lograr la mayor eficiencia, agilizar la gestión, evitar las duplicaciones y mejorar la relación costo-beneficio.

Aparece un nuevo desafío ¿cómo debe ser la preparación individual para este nuevo modelo de trabajo? Y también ¿cómo se reinsertan los excluidos?

La equidad basada en un fuerte sentimiento de solidaridad y de protección debe dirigirse a los vulnerables. No se trata de restituir el Estado paternalista para todos; sino equitativamente: darle más a los que más necesitan. Es un criterio redistributivo, que hace que el Estado actúe a favor de la inclusión ciudadana, como forma superior de compartir el poder democrático. El beneficiario último de la equidad es toda la sociedad, porque se dinamiza todo el entramado social. En este sentido, se plantea la compensación educativa (Rama, CEPAL, UNESCO, 1992) en Iberoamérica. Esta compensación se basa en cambios curriculares: menos escolarizados, con modernización de los programas de enseñanza-aprendizaje, con mayor peso de los componentes técnicos y profesionales en la educación formal; con propuestas de empleos temporales en microempresas tecnológicas con fines educativos y productivos para todos los jóvenes (incluso los de extracción social alta) centradas en la propia empresa, con pasantías como primera experiencia laboral.

La población objetivo para la así entendida compensación educativa fue focalizada en Iberoamérica en tres grupos: i) Jóvenes desempleados con baja escolarización; ii) Jóvenes que no trabajan ni estudian; y, iii) Mujeres jóvenes de sectores pobres.

Las experiencias llevadas a cabo en este marco en América Latina cubren una variada gama en las dimensiones institucionales, espaciales, temporales, de articulación, etc.

En general, se puede afirmar que se carece de una sistematización y evaluación sólida y sostenida sobre implementación, gestión e impacto de estas experiencias.

d) *Programa para jóvenes tipo «Chile joven»*

Este programa se dirige a jóvenes en situación de desempleo y de alto riesgo social, configurando una focalización claramente definida y elaborada.

El modelo que es relativamente reciente para algunos países, es valorado con alta expectativa dada la percepción en las sociedades de la región y de la trascendencia de la problemática juvenil señalada.

Su diseño no ha sido idéntico en todos los países e incluso se encuentra en proceso de revisión en las adaptaciones particulares.

Presentaremos de modo esquemático los diferentes componentes, aunque su necesaria interrelación apunta al resultado final: i) Institucionalidad-fortalecimiento institucional-articulaciones; ii) Focalización; iii) Diseño, implementación capacitación; iv) Oferentes; y, v) Financiamiento.

i) *Institucionalidad-fortalecimiento institucional-articulaciones*

El fortalecimiento de todas las instancias institucionales vinculadas a esta temática gira en torno al concepto de inserción plena, modernización social, participación activa en la transformación productiva. La institucionalidad se asienta en la centralización normativa y la descentralización ejecutiva.

El Estado es la primera instancia institucional. Como factor inclusivo de todos los ciudadanos es el responsable general del programa, del diseño, del monitoreo y la evaluación, de la supervisión y del financiamiento. Ya en la conferencia sobre Políticas de Empleo y Capacitación de Jóvenes en América Latina (Belo Horizonte, 1989) se consideró altamente recomendable crear «...ámbitos en los que participaran regularmente los diversos organismos gubernamentales, representantes de los trabajadores y empleadores, organizaciones no gubernamentales que actúan en estos campos y representantes de los propios jóvenes...».

Se ha remarcado el rol preponderante del Estado en la educación, en la formación, en la ciudadanía y en la inclusión social y como movilizador ascendente social; en suma, como canalizador de las demandas populares (Rama, 1983).

Con la excepción de organizaciones vinculadas a religiones

(especialmente la Iglesia Católica) y al Estado, los productos en la sociedad, una vez que los proyectos terminan, son casi nulos, dada la debilidad institucional que los aqueja. Al cumplirse la etapa de financiamiento, los oferentes se retiran, así como los responsables de los proyectos y al no poseer marco institucional, quedan sin registro social. Es más, aun estando el proyecto en actividad, la institucionalidad ausente (o la falta de articulación con la educación formal) hace que los jóvenes que cumplieron la capacitación no encuentren inserción laboral o no puedan reingresar a la escolaridad formal.

Se ha planteado como alternativa: i) La creación de un período de acompañamiento facilitando esta segunda inserción; ii) La incorporación de los jóvenes a tareas dentro del mismo proyecto.

La articulación se cumple entre las instancias normativa, operativa, administrativa y debe reforzarse la coordinación de las acciones del Estado, los empresarios y la sociedad civil.

La observación de su evolución en estos años de los 90 (muy pocos años) muestra escasa articulación interinstitucional e interactividad, con superposiciones y duplicaciones costosísimas de ofertas sin vinculaciones claras con el sector productivo.

## ii) Focalización

La focalización se cumple a partir de censos o encuestas de hogares que identifican las zonas de mayor riesgo social. Este es un aspecto de los mejor resueltos, posiblemente porque las distintas experiencias poseen muy tempranamente claridad en cuanto a su población objetivo (edad, sexo, nivel económico, lugar de residencia, escolarización y empleo).

La promoción y el conocimiento de los programas en las poblaciones se expanden con mayor eficiencia, según la historia anterior de la institución o proyectos similares en la misma localidad. Cuanto más conocido, más tenue se hace la barrera entre los de adentro y los de afuera de la comunidad. Esto se visualiza especialmente en las órdenes religiosas.

Tanto en los niños en situación de calle, como en los jóvenes pobres desocupados e inactivos, la familia puede actuar como el eje movilizador de la focalización, de referencia. Se debe evitar el deslizamiento de los recursos hacia otras poblaciones: los incentivos y el diseño de los cursos, su duración y su ubicación son trascendentes en

este sentido.

iii) Diseño, implementación

Los jóvenes deben participar activamente en esta etapa; aspecto que no se ha dado frecuentemente. De todos los actores del proceso educación para el trabajo, son los que habitualmente faltan. Aparecen como destinatarios del proceso. Debería lograrse su incorporación temprana, para que mediante la participación activa y la apropiación, actúen como factores catalizadores. Este papel de los jóvenes va unido a la participación general de la comunidad. Si ésta se impulsa efectivamente (en la confección de los proyectos, en la integración de comisiones tripartitas o de pacto social) actores sociales aumentarían su involucramiento en el devenir de la sociedad.

Se ha señalado que a «dimensiones conceptuales corrientemente asociadas a la calidad como eficacia y eficiencia, deben sumarse la de pertinencia, en relación a los requerimientos de habilidades y competencias en el mundo laboral, y la de relevancia, en relación a las expectativas y necesidades de los propios jóvenes» (Jacinto, Lasida, Ruetalo, Berruti).

La población objetivo es heterogénea y por tanto, la imaginación en las propuestas capacitadoras debe apostar a la diversificación.

La marginación tipificada según causas: i) estructurales, ii) socioculturales o sociodemográficas o etnoculturales, iii) coyunturales (Weinberg, 1994) obliga a diferente atención en su capacitación para la reinserción y salida de la exclusión.

Junto con la capacitación en los jóvenes pobres y excluidos, hay un reordenamiento social con reorganización de lo cotidiano debido a la revolución tecnológica y de las comunicaciones (Paiva, 1997).

Por lo anterior, la capacitación debe tender a la integralidad (capacitación técnica, acompañamiento en la inserción social, red laboral, vinculación a la educación formal). Se debe intentar la capacitación para las inserciones laboral y social.

Aquí entran temas ya señalados (institucionalización, reforzamiento institucional, articulación, participación, etc.)

iv) Oferentes-descentralización de la ejecución

Según su origen se les reconoce como: Instituciones de educación formal: de capacitación laboral (IFPS), de educación técnica media (ETMS), tecnológicas o técnico-vocacionales (EMU); empresas privadas de educación no formal; ONG y otras instancias locales que capacitan para la microempresa a los sectores desfavorecidos; prácticas de aprendizaje informal en las empresas; instituciones religiosas. De acuerdo a su financiamiento se agrupan en públicas, privadas o mixtas.

v) **Financiamiento**

El programa tiene su fuente de financiamiento en impuestos o tasas específicos; rentas generales de la nación o préstamos de organismos internacionales (BID).

El Estado es el responsable del financiamiento: contrata a los ejecutores (casi siempre, con llamado por licitación pública) y les paga según el costo del curso.

Se subsidia a los beneficiarios con becas que deben adecuarse para que resulten atractivas sólo para los jóvenes a quienes se dirige el programa.

Según Rodríguez (1995): la inversión del programa chileno (Chile Joven) fue de 80 millones de dólares para 100.000 jóvenes durante 4 años. El programa de reconversión productiva en Argentina se estima en 350 millones de dólares para 200.000 jóvenes en cinco años. Por lo que se estima entre 50 y 300 millones dólares por país, por cinco años, para tener respuestas a la exclusión de los jóvenes y su inserción laboral.

Se calcula que en el 2000 los jóvenes desocupados en América Latina rondarán los 6.500.000 y otro tanto de subempleados. Se necesitan inversiones cuantiosas, con decisión política de los gobiernos de la región y con aporte internacional. «CEPAL y UNESCO estiman que el plan de educación como eje de la transformación productiva con equidad implica una inversión adicional de 3,9% del PBI regional» (Rodríguez, 1995).

## **7. LECCIONES APRENDIDAS**

La región ha realizado algunos esfuerzos por atacar el problema del empleo juvenil y mejorar su inserción. Principalmente des-

de los Estados y desde varias organizaciones se han diseñado programas de empleo juvenil con mayor o menor éxito. Sin embargo, pocas son las evaluaciones científicas de sus impactos. En muchos casos, se pone en duda su existencia futura, a causas de debilidades institucionales o falta de recursos financieros que lo sustenten.

El conocimiento interactivo de los distintos modelos de F y C colaborarían a esclarecer los interrogantes (Castro Verdisco, 1999).

El desarrollo del programa presupone una fuerte presencia institucional, en un contexto socioeconómico favorable y con lineamientos consistentes orientados al desarrollo de recursos humanos y con políticas sociales claras contra la pobreza y la exclusión. Este punto obliga a clarificar los objetivos de intervención. Si el objetivo es el aumento de la eficiencia económica, toda actividad destinada a capacitar, incrementa la empleabilidad y el desarrollo. Pero aparecen dos inquietudes: ¿Qué sucede en el largo plazo? ¿Y cómo se focalizan los programas?

Dentro de las acciones dirigidas a los adolescentes desfavorecidos, se cuentan los «Programas tipo Chile Joven», fuertemente impulsados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junto a las actividades ya tradicionales conducidas por sindicatos, ONG, grupos locales, iglesias, instituciones educativas. Esta larga y variada experiencia ha posibilitado la acumulación de un amplio bagaje de conocimientos teóricos y prácticos en educación, formación y capacitación.

Lo cierto es que hoy podemos ver que el mundo ha cambiado y con él, la cantidad y calidad de competencias, habilidades y destrezas básicas, educativas, actitudinales, comportamentales, las que están ausentes en los mecanismos de socialización de los adolescentes y jóvenes pobres, que además carecen de redes sociales de apoyo e inserción. La detección de esta realidad hace más urgente la evaluación lúcida y objetiva de lo hecho hasta ahora en las actividades para adolescentes (especialmente mujeres) carenciados y estigmatizados.

Tanto los actores involucrados en la ejecución de los programas, como los evaluadores externos, señalan reiteradamente falencias en relación a la ejecución, las que se hacen más notorias en aquellas organizaciones que por su prolongado accionar en zonas de extrema pobreza, poseen el vínculo fluido, legitimado y reconocido en la instancia local.

Los años de implementación de los programas permiten vi-

sualizar una serie de interrogantes, que se nuclean en torno al grado de vulnerabilidad que posea la población hacia la que van dirigidos.

La discusión se centra en cuanto a si el incremento de la empleabilidad es paralelo a la inserción social; más aún los evaluadores externos e internos insisten en la necesidad de detectar las competencias necesarias para favorecer la empleabilidad. ¿Alcanza con la capacitación o se deben reforzar competencias básicas, psicosociales, actitudinales, comportamentales? ¿Cómo se refuerzan el rol ciudadano y la participación social?

Todos estos puntos tienen que ver con el diseño, la focalización y con la integralidad, la relevancia de los cursos.

Se detecta un creciente interés por parte de los responsables de los programas y de los técnicos externos, en torno a los nuevos actores que amplían la oferta y varían la modalidad de capacitación: las instituciones públicas y privadas, formales o informales, los sindicatos, las ONG, las asociaciones locales, las instituciones religiosas y las novedosas entidades privadas con fines de lucro. Todas ellas en proceso dinamizador de cambio y perfeccionamiento técnico y administrativo tratando de identificar debilidades y plantear soluciones con vistas a favorecer el fortalecimiento institucional.

Se señala reiteradamente la constatación de la llamada crisis de los oferentes, vinculada probablemente a la carencia de capacitadores formados a nivel institucional en cantidad y calidad suficientes para hacerse cargo de la ejecución. Detrás de esta crisis, se detectan una serie de debilidades en los capacitadores (Castro, 1997; Jacinto, 1997 y 1999; Ramírez, 1998b; Gallart, 1998b; Novick, 1998; Milos, 1998; Jacinto, Lasida, Ruetalo, Berruti, 1998).

- i) La escasa profesionalización del manejo gerencial con una administración y gestión confusas, sin indicadores, duplicada, que no genera experiencias ni acumulaciones.
- ii) Las dificultades concretas en el manejo de los trámites burocráticos formales, incluidas las licitaciones y la explicitación de los contratos referentes a la ejecución entre oferentes y empresas.
- iii) La puntualidad de la existencia de la capacitación secundaria a limitantes en el manejo del financiamiento o del apoyo estatal.

- iv) La precariedad de las articulaciones interinstitucionales y específicamente entre los capacitadores que les permitirían compartir el uso de recursos materiales y humanos.
- v) La obsolescencia de los programas técnicos pedagógicos y la ausencia de asesores técnicos en capacitación llevando a la precariedad de cursos hechos «a medida».
- vi) La formación técnica y pedagógica insuficientes, sin materiales pedagógicos adecuados.
- vii) La ausencia de monitoreo, seguimiento y evaluación que permita la retroalimentación y evite la rutinización de la experiencia.
- viii) Los obstáculos en la detección de los nichos ocupacionales con la consiguiente escasa pertinencia de los cursos, según la demanda.
- ix) La complejidad del concepto «compensación educativa» y su adaptación en el contenido de los cursos.
- x) Las escasas propuestas en gestión y administración de alternativas a las pasantías: en épocas de decrecimiento económico las empresas no priorizan las pasantías por la preocupación de su sobrevivencia y por la presión de sus trabajadores.

Al centrarnos en el proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación, se constatan grandes debilidades con escasa sistematización, lo que lleva a la multiplicidad y la repetición, sin retorno de información ni potenciación del impacto real. Falta rigor metodológico en los objetivos y en la definición de cada etapa, con carencia de investigación evaluativa, dificultad en el registro de información, estadísticas borrosas poco confiables, que impiden medir el trasvase y sustitución de poblaciones, entre otras variables de confusión. El diseño es complejo por la multiplicidad de indicadores y dimensiones a valorar.

Sin embargo, la convicción de que el incremento de la capacitación favorece la productividad y la competitividad, con el consiguiente crecimiento de la economía y del empleo, obliga a continuar este camino (Castro, 1997) buscando nuevos arreglos entre todas las alternativas posibles y profundizando el perfil de las instituciones más

adecuadas para planificar y ejecutar. Es un gran desafío, porque se trata de una población altamente vulnerable, difícil de retener en el programa, con marcadas carencias en sus credenciales educativas y psicosociales.

El encargado de la ejecución de estos programas debe poseer competencias técnico-pedagógicas y de gestión y administración, junto al anclaje en la instancia local cercana a la población objetivo.

En el amplio y heterogéneo sector de los oferentes se destaca un grupo que con su vasta experiencia en la lucha por la capacitación y contra la pobreza integra organizaciones de base, sindicatos, ONG y posee profundos vínculos con los jóvenes desfavorecidos, pero presentan cierta fragilidad en las competencias evaluativas y gerenciales. Se hace necesario posibilitarles el acceso al conocimiento y habilidades en la conducción de un proceso organizado con etapas sistematizadas, claras y evaluables. Aparece una nueva figura: el formador de formadores.

El encare político se orienta a la exigencia del óptimo uso de los recursos humanos y materiales, según evaluación de resultados y con énfasis en el real costo-beneficio para la sociedad toda.

En 1995, Grubs (OIT, Ginebra) presentó los resultados de las evaluaciones sobre la eficacia de los programas de entrenamiento laboral en Estados Unidos, con especial énfasis en las evaluaciones más sofisticadas, usando métodos de asignación randomizada, con sus puntos fuertes y sus debilidades. Gran parte de su informe gira en torno a una única pregunta: ¿los programas triunfaron o fracasaron? Una lectura convencional de las evaluaciones arroja que gran parte de los programas produjeron un incremento leve, pero estadísticamente significativo, del empleo; y al analizar la relación costo-beneficio, los beneficios sociales sobrepasaron a los costos, aunque no siempre. Grubs, al igual que otros evaluadores, señala que uno debería concluir que estos programas han sido exitosos y deberían continuar, sin embargo, remarca que los éxitos, desde el punto de vista práctico, son insuficientes, si el programa es visto como una salida al desempleo, ya que sus efectos decaen rápidamente con el tiempo y sus beneficios son de corta vida.

En América Latina y El Caribe, se remarcó desde los inicios, la especial conveniencia de realizar evaluaciones para poder entender por qué algunos programas son exitosos y otros no y tener elementos para hacer recomendaciones que permitan remediarlos y hacerlos más

efectivos. Abandonarlos no sería, al parecer, una respuesta apropiada, tienen que existir ya que intentan paliar problemas imposibles de ignorar como el desempleo y la pobreza. Las evaluaciones y auditorías externas o internas fueron conducidas en la región por los organismos centrales del proyecto, por evaluadores externos y/o por representantes de las instituciones financiadoras.

Las metodologías evaluativas utilizadas constituyen en sí mismas gran parte de los escollos: problema que reiteran una y otra vez los evaluadores de los distintos países de la región (Castro, Gallart, Jacinto, Ramírez).

Por otra parte, y en una mezcla de metodologías cuanti y cualitativa, se midió la focalización y la cobertura del programa, tratando de detectar el corrimiento de los beneficios hacia jóvenes de otras capas sociales. Ambas midieron relacionando el número de jóvenes que cumplen los requisitos para ser beneficiarios potenciales, los que se inscriben y los que finalizan los cursos. En varios países, se comprobaron desfasajes por mala focalización, debida en gran medida a escasa inserción en la instancia local, donde residen los jóvenes hacia los que va dirigido el programa e inadecuado uso de las vías de entretrejo social, y los medios de comunicación. Se constataron grandes dificultades para reclutar (ni qué decir de retener) a los jóvenes con mayores carencias, a los que muestran conductas de alto riesgo (alcohol, drogadicción, violencia, criminalidad) a los residentes en el medio rural, a las adolescentes mujeres, a los pertenecientes a minorías étnicas o religiosas. En todos estos casos, los evaluadores atribuyeron los fallos a mala orientación del programa: el impacto (inserción laboral) se asocia de un modo inverso con el grado de vulnerabilidad de los jóvenes (Ramírez, 1999).

Por último, dada la complejidad de los programas sociales y la variedad de los programas de capacitación no es llamativo que quede siempre la impresión de que restan aspectos sin evaluar.

Sería aconsejable implementar evaluaciones internas y externas, en las que participaran todos los actores involucrados en esta compleja problemática.

La evaluación sistemática, ordenada, planeada previamente a la implementación de cada etapa permite como mecanismo retroalimentador aportar la visualización de los aciertos y de los errores, para reforzar los primeros, para corregir los segundos. Sin evaluación no se conoce el destino de los jóvenes capacitados, no se sabe la calidad de

la capacitación como palanca de inserción social, se desconoce el costo y el beneficio del proyecto y no se puede medir el impacto como dinamizador social. Asimismo, sus resultados podrán configurar el soporte sólido para el reforzamiento institucional, la definición de políticas de Estado en trabajo y educación, la gestión sistematizada y rentable, la adecuación de los contenidos según la integralidad, relevancia y pertinencia, el camino hacia la equidad ya que «la razón de ser de la democracia es el reconocimiento del otro» (Touraine, 1995).

MONTEVIDEO, DICIEMBRE DEL 2000

#### BIBLIOGRAFÍA

- CINTERFOR/OIT (2001): *Jóvenes y empleo en los noventa*. Diez de Medina, Rafael. CINTERFOR/OIT: Montevideo.
- (1999): *Formación, trabajo y conocimiento*, Papeles de la Oficina Técnica, 7, Documento presentado a la 34 Reunión de la Comisión Técnica. CINTERFOR/OIT: Montevideo.
- (1998): *Juventud, educación y empleo*. CINTERFOR/OIT: Montevideo.
- (1997): *Jóvenes, formación y empleabilidad*. Boletín CINTERFOR N°139-140, abril-septiembre de 1997. CINTERFOR/OIT: Montevideo.
- DE MOURA CASTRO, C. y A. VERDISCO (1999): *Training unemployed youth in Latin America: Same old sad story?* Documento presentado en la Mesa Redonda «The integration of youth into working life», organizada por el IPE y realizada dentro del II Congreso Internacional sobre Educación Técnica y Vocacional, Seul, Corea, 26-30 de Abril de 1999.
- GALLART, M. A. y C. JACINTO (coord.) (1998): *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. CINTERFOR/OIT-Red Latinoamericana de Educación y Trabajo: Montevideo.
- GRUBB, W. NORTON (1995): *Evaluating job training programmes in the United States: Evidence and explanations*. Training Policy Studies N°17, Oficina Internacional del Traba-

jo/Departamento de Empleo y Formación/Servicio de Políticas y Sistemas de Formación Profesional. OIT: Ginebra.

JACINTO, C. y M. A. GALLART (1997): *La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desfavorecidos*. Informe de consultoría realizado para el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo, IPE/UNESCO. CENEP: Buenos Aires.

MILOS, P. (1998): «Lo público y lo privado en la formación para el trabajo de jóvenes en riesgo de exclusión: el caso de programas públicos de capacitación en Chile». Ponencia presentada en el Seminario «Lo público y lo privado en la formación para el trabajo». Misión de Educación Técnica, Tecnológica y Formación Profesional y Programa de Formación para el Trabajo. Bogotá, Octubre 21/22 de 1998.