

Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina¹

María A. Gallart

EL CONTEXTO GLOBAL DE LOS INTERROGANTES PLANTEADOS

Este artículo presenta los resultados de una investigación que se sitúa en la realidad de la región latinoamericana y en el contexto mundial del fin de siglo, el cual influye, quizás más que en períodos anteriores, en el desarrollo de las situaciones nacionales. Por ello, es importante iniciarlo señalando cuáles son las características de los procesos globales que más afectan a los desafíos de las políticas públicas de formación para jóvenes en riesgo de exclusión.

Las profundas transformaciones del último cuarto de siglo del milenio han impactado en la estructura productiva y social de los países de América Latina: la globalización ha cambiado las reglas de juego tornando cada vez más difícil el aislamiento y relativizando la capacidad de decisión en los territorios nacionales; la transformación productiva, y particularmente el ocaso del fordismo y la crisis del modelo del Estado de Bienestar, modificaron el contexto de las políticas económicas y sociales; la redistribución del ingreso incentivó la coexistencia, en una misma sociedad, de sectores de alto poder adquisitivo así como de carenciados; la demanda de mayores calificaciones y el aumento de la productividad del trabajo confluyeron en un mercado laboral duro y exigente. Frente a esta realidad, la integración de los jóvenes provenientes de sectores populares resulta dificultosa, más

aún cuando se produce concomitantemente con un proceso de exclusión social.

La magnitud de la población en situación de pobreza estructural refleja la cantidad de jóvenes que corren ese riesgo de exclusión social. Dicha población persiste e inclusive se incrementa a lo largo de los periodos de crecimiento económico, lo cual es una preocupación central de gobiernos y organismos internacionales (PNUD, BID, BM). Los bolsones de pobreza se caracterizan no sólo por no alcanzar a cubrir las necesidades básicas de los hogares sino por las deficiencias en los servicios sociales básicos tales como salud y educación.²

Esta situación se integra en un proceso de cambios sustantivos en el mercado de trabajo, con una tendencia a la flexibilización del empleo y a la demanda de mayores calificaciones, que coinciden con una oferta laboral de amplios grupos de jóvenes no pobres con niveles educativos relativamente altos. Se trata de una transformación productiva y ocupacional que puede caracterizarse como un cambio tecnológico y organizacional con los siguientes rasgos: globalización de la comunicación, paso del fordismo al pos fordismo, disminución del empleo formal en relación de dependencia y con cobertura social por ampliación de la subcontratación, crecimiento de los sectores laborales desprotegidos y precarios, y profundización de la extensión del empleo en el sector terciario. La nueva relación entre el Estado y el sector privado y la interrelación de las unidades empleadoras crean redes productivas inéditas.³ En estas circunstancias, la exclusión de los jóvenes, que intentan entrar en el mercado laboral con marcadas deficiencias de capital humano y social, constituye un serio peligro.

Un autor, Manuel Castells, define a la exclusión social al fin del milenio como "... el proceso por el cual a ciertos individuos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado". Normalmente, "... tal posición suele asociarse con la posibilidad de acceder a un trabajo remunerado relativamente regular al menos para un miembro de una unidad familiar estable". Por otro lado, "... la exclusión social es un proceso, no una condición. Por lo tanto, sus fronteras cambian, y quién es excluido o incluido puede variar con el tiempo, dependiendo de la educación,

las características demográficas, los prejuicios sociales, las prácticas empresariales y las políticas públicas”. Existen muchos caminos hacia esa exclusión. Por ejemplo, es posible que “...el analfabetismo funcional, la condición de ilegal, la imposibilidad de pagar el alquiler, lo que induce la carencia de techo, o la pura mala suerte con un jefe o un policía, desaten una cadena de acontecimientos que lleven a una persona (y a su familia, con mucha frecuencia) a arrastrarse a la deriva hacia las regiones exteriores de la sociedad, habitadas por los despojos de la humanidad fracasada”. La exclusión no sólo produce la imposibilidad de acceder a satisfacer las necesidades básicas, sino que “... el proceso de exclusión social y la insuficiencia de las políticas reparadoras de integración conducen a una integración perversa [que] hace referencia al proceso laboral en la economía criminal. Por economía criminal entiendo aquellas actividades generadoras de ingresos que son declaradas delito por las normas y, en consecuencia, perseguidas en un contexto institucional determinado. [...] Ciertos segmentos de la población socialmente excluida, junto con individuos que eligen modos más rentables aunque peligrosos de ganarse la vida, constituyen un submundo del hampa cada vez más poblado, que se está convirtiendo en un rasgo esencial de la dinámica social en la mayor parte del planeta”.⁴

Una primera distinción se da, entonces, entre la pobreza como el hecho de no poder satisfacer las necesidades básicas de un hogar determinado, y que, por tanto, es una condición ubicable temporalmente en un determinado momento, y la exclusión como proceso dinámico y acumulativo. Cuando en esta investigación se habla de jóvenes en situación de pobreza y en riesgo de exclusión, se considera la realidad actual de la primera condición, medida en este caso por pertenecer a un hogar bajo la línea de pobreza, y el peligro cierto de ingresar en ese proceso de exclusión, que tiene sus manifestaciones más evidentes en la residencia en zonas marginales, sean urbanas o rurales, desprovistas de servicios sociales básicos de calidad aceptable, y también en la dificultad de acceso al empleo remunerado de calidad y, en consecuencia, a la posibilidad de trayectorias laborales calificantes.

Para tratar de revertir esta problemática, se han aplicado programas de capacitación dirigidos a los jóvenes provenientes de hogares en situación de pobreza. Se piensa que estos jóvenes se

encuentran en un círculo vicioso en el que confluyen deficiencias en la educación básica, falta de acceso a los circuitos de formación profesional, pocas oportunidades de empleo en el sector integrado o, en el caso de que logren emplearse, se trata de ocupaciones precarias de baja calificación y con escasas posibilidades de trayectorias calificantes. La situación descrita señala el peligro de que se constituyan en una población excluida y que esos jóvenes pasen a integrar los núcleos duros de desocupados de larga duración, por cuanto no detentan las condiciones mínimas de empleabilidad para desarrollar trayectorias ocupacionales que les permitan recalificarse.

Resumiendo, la combinación de varios factores —los cambios sustantivos en las demandas y capacidad de absorción del mercado de trabajo, la oferta creciente de personas con mayores niveles de instrucción, la amplitud de la pobreza y las nuevas características de la exclusión social, unidos a la existencia de un “sector informal criminal”— contribuyen a que el tema de los jóvenes en hogares de pobreza y su posibilidad de integración sean críticos en América Latina. Los factores señalados tienen que ser, asimismo, aspectos centrales en el momento del análisis de las políticas públicas de educación y capacitación para ese sector de jóvenes.

LA INVESTIGACIÓN REGIONAL

La investigación colaborativa regional cuyos resultados aquí se presentan integra un estudio de determinadas áreas elegidas por los investigadores en cinco países (Argentina, Chile, Colombia, México y Perú), que plantean las mismas interrogantes, pero con un cierto grado de autonomía en la aproximación metodológica, según las características de cada país y la experiencia de los investigadores.⁵

Más concretamente, se desarrollaron tres etapas en cada estudio nacional, que corresponden a otras tantas preguntas, cuya respuesta conjunta permite avanzar sobre las cuestiones planteadas. El primer interrogante se refiere a la cantidad de jóvenes en situación de pobreza y sus peculiaridades educativas y ocupacionales; el segundo a la descripción del conjunto de programas de formación aplicados en cada lugar; el tercero pretende realizar una aproximación evaluativa a algunos de dichos programas, conside-

rados relevantes para la población objetivo de jóvenes en situación de pobreza. La idea era que el primer paso develaría la magnitud de los desafíos que la integración social de esos jóvenes presentaba en cada caso, en términos de sus competencias laborales y su inserción ocupacional. El segundo mostraría la respuesta de la sociedad a dichos desafíos, la extensión de los programas de formación, sus características, su interrelación, y cuando fuera posible, sus resultados. El tercer paso permitiría explorar las mediaciones existentes entre los propósitos de los programas y su ejecución, y entre sus características institucionales y curriculares.

Estudios anteriores emprendidos dentro del marco de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo brindan pistas importantes para situar esta investigación: la heterogeneidad de los jóvenes en situación de pobreza, la competencia con los sectores medios por las posibilidades de capacitación y ocupación, la escasez de mujeres en los programas de formación dirigidos a ocupaciones técnicas y su sobrerrepresentación en las especialidades “femeninas”, la importancia de las habilidades básicas de lecto-escritura y matemática aplicada para la inserción laboral, la escasez de evaluaciones de los programas existentes, y la relevancia de las mediaciones institucionales para los resultados de la formación.⁶

Los estudios nacionales varían en cuanto a la amplitud del área cubierta y al mayor énfasis en una aproximación cuantitativa o cualitativa. En Argentina, el estudio se localiza en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA); en Chile, en el total del país; en Colombia, en el área metropolitana de Bogotá; en Perú, en el Perú Urbano; y en México, en el Estado de México, sobre todo en sus áreas rurales. Para los objetivos de la investigación, la existencia de información cuantitativa procesable y la importancia en el contexto de cada país de estos lugares fundamentaron la elección del área a investigar.

Con respecto al enfoque metodológico aplicado, en el primer paso, la descripción de la población objetivo, todas las investigaciones realizan una aproximación cuantitativa basada en datos de encuestas permanentes de hogares o similares. En el estudio de los programas, además del relevo y descripción del universo existente, se efectúa un análisis más detallado de algunos de ellos. En dos países (Colombia y Perú), este análisis se basa en encuestas aplicadas a las entidades responsables de los programas. En los

restantes (México, Chile y Argentina), se basa en estudios cualitativos de casos institucionales. Pese a estas diferencias, los resultados de las investigaciones nacionales permiten llegar a un conjunto de conclusiones que pueden plantearse en el ámbito regional.

LOS RESULTADOS DE LAS INVESTIGACIONES

La magnitud y características de la población objetivo

Como ya se señaló, se analizaron datos provenientes de encuestas permanentes de hogares o similares.⁷ La magnitud de la población de jóvenes pobres, definidos como aquellos pertenecientes a hogares bajo la línea de pobreza, es importante. Eran, hacia mediados de la década del noventa, casi 300 mil en Bogotá, alrededor de medio millón en el Área Metropolitana de Buenos Aires y en Chile, más de 600 mil en el Estado de México, y superaban el millón en el total del Perú Urbano. Los porcentajes de jóvenes pobres sobre el total de jóvenes del grupo de 15 a 24 años de edad varían entre el 22.1% en Chile al 40.0% en el Perú Urbano, registrando valores intermedios en Bogotá con el 23.9%, en el Estado de México con 25.3% y en el Área Metropolitana de Buenos Aires con el 27.2%. Esta población objetivo es entonces relevante para las políticas sociales, no sólo por las carencias que se habían detectado en los estudios ya realizados sino por su importancia cuantitativa: como mínimo uno de cada cinco jóvenes, y en algunos casos cerca de la mitad, se encuentra en esta situación. Llama la atención también que las diferencias entre las áreas estudiadas, aunque son sobresalientes, muestran en todos los casos una incidencia notable de la pobreza en sus respectivas sociedades (Cuadro 1).

Avanzando un paso más, interesa detectar si esta situación de pobreza incide en los logros escolares de los jóvenes, tomando en cuenta que la formación básica es un antecedente fundamental para sus futuras trayectorias educativas y ocupacionales. En cuanto a las características educativas, en todos los lugares estudiados la asistencia escolar de los jóvenes, el promedio de años aprobados y

Cuadro 1

Porcentaje de población pobre y de jóvenes pobres sobre la población total, y número absoluto de jóvenes pobres por países

	Argentina (AMBA)	Chile (País)	Colombia (Bogotá)	Perú (Perú Urbano)	México (Estado de México)
Porcentaje de población bajo la línea de pobreza	26.0	23.2	24.7	43.2	31.5
Porcentaje de jóvenes (15-24 años) bajo la línea de pobreza	27.2	22.1	23.9	40.0	25.3
Número absoluto de jóvenes pobres	497 216	555 193	299 623	1 100 000	653 870

Fuentes: Datos elaborados por los estudios nacionales de la Investigación regional "Políticas y programas de capacitación para jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión", con base en datos de: a) Argentina y Perú: Encuestas Permanentes de Hogares de 1997. b) Chile: Encuesta CASEN de 1996. c) Colombia: Encuesta DANE de 1997. d) México: Encuesta del Censo 1995.

el porcentaje de ellos que ha alcanzado a realizar estudios terciarios es significativamente menor entre los pobres que entre los no pobres. Llama la atención que, si bien existen diferencias, el número de años aprobados resulta bastante similar en Argentina, Chile y Bogotá y, aunque menor, no es demasiado distinto en México. Pareciera que haber alcanzado, en promedio, siete años de educación básica es un logro en toda la región aun para los pobres. Aunque existen diferencias importantes entre la cobertura educativa de los distintos lugares, en todos los casos la mayoría de los jóvenes pobres sobrepasan los estudios primarios.

Sin embargo, cuando se observan los porcentajes de aquellos que no han alcanzado ese promedio y de los que lo han superado, saltan a la vista las diferencias entre pobres y no pobres:⁸ aproximadamente el doble de pobres que de no pobres no han sobrepasado los seis años aprobados de instrucción en la mayoría de los países estudiados. En el caso argentino la distancia es aún mayor: el 10.9% de los pobres en comparación con solamente el 2.4% de

los no pobres. Esta relación se invierte cuando se observan las proporciones de los que han cumplido más de doce años de estudios: excepto en el caso del Estado de México, en todos los otros más de un quinto de los jóvenes no pobres ha alcanzado ese nivel, frente a porcentajes significativamente inferiores de los provenientes de hogares pobres. Finalmente, el atraso escolar, medido por la proporción de jóvenes actualmente en el sistema educativo que tienen dos años o más de retraso con respecto a su edad teórica,⁹ es también más frecuente entre la población objetivo que entre los demás jóvenes. En Argentina, Perú y México, más de la mitad de los jóvenes pobres que continúan estudiando están en esta situación (Cuadro 2).

La inserción laboral muestra también las desventajas de los jóvenes pobres, ya que las tasas de desempleo suelen duplicar o más que duplicar las de los no pobres. En el caso argentino, casi la mitad de los jóvenes pobres que buscan trabajo no lo encuentran (46.6%), en México y Bogotá aproximadamente un tercio estaba desocupado en el momento de aplicarse la encuesta; en Perú un quinto, y en Chile sólo el 8.4 por ciento, aunque este porcentaje se ha incrementado en la actualidad. Lo anterior se agrava por el hecho de que, además, las tasas de actividad tienden a ser menores, salvo en el caso de México y Colombia. En Argentina (47.8 y 55.1), Chile (21.4 y 35.4) y Perú (42.5 y 56.6) existen significativas diferencias entre los niveles de actividad de la población objetivo y el resto de los jóvenes. El efecto de desaliento parece imponerse a la necesidad de buscar trabajo para generar ingresos.

La pertenencia al sector informal es asimismo mucho más frecuente entre los jóvenes pobres que entre los demás. La mayor proporción de jóvenes pobres en establecimientos pequeños, la falta de cobertura social y el empleo precario constituyen problemas marcadamente mayores para la población objetivo que para los demás jóvenes.

Finalmente el dato más impactante es la cantidad de jóvenes pobres que no estudian ni trabajan: más de 210 mil en AMBA, 202 646 en Chile, 70 412 en Bogotá, 283 mil en Perú Urbano, y 226 605 en el Estado de México. Se trata de los jóvenes que evidentemente corren un riesgo mayor, y su magnitud es importante (Cuadro 3).

Los datos presentados en los estudios nacionales, y resumidos muy brevemente en este capítulo, muestran claramente la situación desventajosa de los jóvenes pobres en el conjunto de la

Cuadro 2
Variables educativas de los jóvenes según condición de pobreza y país

	Argentina (AMBA)		Chile (País)		Colombia (Bogotá)		Perú (Perú Urbano)		México (Estado de México)	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
Asistencia escolar	35.2	51.3	43.0	51.5	46.3	56.6	48.8	47.8	27.3	32.9
Promedio de años aprobados	8.0	10.4	9.1	11.0	8.4	10.5	s/d	s/d	7.3	8.8
Distribución de los jóvenes según número de años aprobados:										
De 0 a 6 años	10.9	2.4	33.7 ¹	15.0 ¹	29.1	12.4	13.7	7.2	38.8	21.8
Más de 12 años	2.8	20.1	6.5 ²	25.7 ²	7.1	24.6	12.9	23.2 ³	1.8	7.6
Atraso escolar (2 años y más)	57.5	20.2	s/d	s/d	28.2	13.7	71.7	62.9 ⁴	55.0	46.4

Notas: 1) Se refiere al porcentaje de jóvenes que aprobaron entre 0 y 8 años, duración del ciclo de Enseñanza Básica. 2) Se refiere al porcentaje de jóvenes que aprobaron trece años y más. 3) Doce años y más. 4) Se refiere solamente a educación básica y no especifica cuántos años de atraso.

Fuentes: *ibidem*, Cuadro 1.

región. Si se vuelve a la conceptualización inicial sobre la pobreza —como medición puntual de una situación— y la exclusión —como un proceso de desintegración social—, aparece con toda claridad la problemática de estos jóvenes, los que mayoritariamente han abandonado el sistema educativo con niveles de estudio que no son competitivos en un mercado de trabajo exigente como el actual y, en consecuencia, presentan déficit en sus competencias de empleabilidad.

Además, se observa que esa población no es homogénea sino que existen subsectores con diferentes logros y posibilidades, tan-

Cuadro 3

Variables relativas a la ocupación de los jóvenes según condición de pobreza y país

	Argentina (AMBA)		Chile (País)		Colombia (Bogotá)		Perú (Perú Urbano)		México (Estado de México)	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
Tasa de actividad	47.8	55.1	21.4	35.4	58.4	58.3	42.5	56.6	57.7	58.6
Tasa de desempleo	46.6	18.4	8.4	3.6	35.2	19.8	19.3	10.3	30.2	10.7
Jóvenes que no trabajan ni estudiar:										
• Porcentaje	42.3	16.6	36.5	16.7	44.1	25.6	27.6	17.6	35.8	22.9
• Números absolutos	210.2 55	220.6 34	202.6 46	326.3 28	70.41 2	105.5 76	283.0 00	305.0 00	226.6 05	436.75 2
Jóvenes en el sector informal:										
• Establecimientos de hasta cinco personas	65.2	41.5	s/d	s/d	59.7	41.4	72.6 ¹	61.1 ¹	s/d	s/d
• Al menos un beneficio social	25.6	56.3	s/d	s/d	76.0	89.7	9.9	30.7	s/d	s/d
• Con ocupación temporal o precaria	46.4	22.2	51.7 ²	33.7 ²	33.1	33.6	92.8 ³	88.7 ³	s/d	s/d
Ubicados en los deciles 1 y 2 de ingreso (%)	61.5	22.0	s/d	s/d	25.7	14.3	s/d	s/d	s/d	s/d
Ocupación no calificada (%)	56.1	38.9	s/d	s/d	58.9	48.1	s/d	s/d	s/d	s/d

Notas: 1) Empresas unipersonales y de dos a cinco personas. 2) Incluye actividades temporales, a plazo fijo y por tarea o servicio. 3) Abarca contrato a plazo fijo, sin contrato y contrato por aprendizaje.

Fuentes: *ibidem*, Cuadro 1.

to en el campo educativo como en el ocupacional. Todo ello implica un desafío a las políticas públicas que combaten la pobreza y la exclusión, desafío incrementado por la edad de este grupo, pues sus integrantes se encuentran iniciando trayectorias que, según las expectativas de vida, se prolongarán muchos años, con tendencias que, si no son revertidas a tiempo, entrañan un grave riesgo social.

El relevo de los programas

Como segundo paso, los estudios nacionales realizaron un relevo exhaustivo de los programas de formación para el trabajo que tienen entre sus participantes una proporción alta de jóvenes de la población objetivo y enfrentan la problemática descrita en el apartado anterior. Se examinaron los programas de educación formal técnica, aquellos paraformales implementados por las instituciones nacionales de formación profesional, los no formales de organizaciones no gubernamentales (ONGs), los de integración social gerenciados por organismos de desarrollo o asistencia social que tuvieran componentes importantes de capacitación laboral, y los de empleo que incluían este tipo de componentes. El relevo incluyó a todos los programas sociales que, a juicio de los investigadores, llegaban a la población objetivo.

Las formas de gestión y ejecución de los programas

Los programas son aplicados y regulados por distintos organismos. Algunos dependen de ministerios de Educación, otros de ministerios de Trabajo, otros de organismos de desarrollo, solidaridad o asistencia social. Si bien los de mayor cobertura son financiados y supervisados por el sector público, en muchos casos son ejecutados por instituciones de capacitación diferentes, tanto privadas como públicas. Las ONGs participan de estos programas del Estado, pero también cuentan con fuentes propias de financiación, tanto internacionales (agencias de cooperación) como locales (iglesias u otras).

Según la cobertura de la educación secundaria formal y su alcance a los jóvenes pobres, los estudios nacionales incluyeron o no la educación técnica formal en el relevo. En general,, salvo en

el caso de Chile para la educación técnico-profesional, en el análisis más detallado se privilegiaron los programas no formales o paraformales, pues se consideró que eran los que llegaban de hecho a esa población, aunque a veces se analizó alguna institución específica focalizada en la población de interés, como en el caso del bachillerato en desarrollo comunitario (FOVASO) de México. Las observaciones que se presentan a continuación se centran en los programas de capacitación no formal y paraformal.

La importancia relativa de los diferentes tipos de programas de formación varía entre países. Con respecto a los organismos responsables de ellos, en un extremo se ubica México donde tanto la gestión como la ejecución de los programas es casi absolutamente estatal, con una muy minoritaria acción de las ONGs; en el otro se encuentra Chile, donde predominan absolutamente los programas financiados y regulados por el Estado, pero ejecutados por instituciones privadas o locales (municipales) que compiten en un “mercado de la capacitación”. Los demás países ocupan una situación intermedia. En Argentina, predominan dos formas: los programas permanentes ejecutados por instituciones pertenecientes a los Estados provinciales, como la Formación Profesional, y aquellos que reciben apoyo de los organismos de cooperación internacional y son instrumentados por diversas instituciones públicas y privadas; las ONGs llegan a un número reducido de usuarios y algunas participan por convenio en los programas anteriores. En Colombia hay una extensa actividad de ONGs, una Institución de Formación Profesional (IFP) estatal y autónoma dominante —el SENA— que ejecuta algunos programas dirigidos a la población objetivo, aunque fundamentalmente se focaliza en trabajadores adultos en actividad, y un programa de licitación de cursos para jóvenes en riesgo, que ha sido suspendido.¹⁰ En Perú se registra una muy fuerte inversión del Estado en programas de capacitación con una amplia cobertura y llegan a esta población objetivo; son aplicados por organizaciones públicas y privadas, y responden sea a un modelo común de ejecución institucional (como, por ejemplo, los CEOs), sea a programas de llamado a licitación de cursos homogéneos pero puestos en marcha por una variedad de instituciones que compiten entre sí, según el paradigma de *Chile Joven*.

Resumiendo, en todos los estudios nacionales se observa una cantidad de programas y acciones de formación provenientes de

distintos ámbitos (Estado y sociedad civil), situados en varios niveles del Estado (nacionales, provinciales y locales), y con diferentes entidades ejecutoras (instituciones educativas secundarias y terciarias, centros estatales y privados de formación profesional, ONGs, instituciones de formación con fines de lucro).

Las redes que se establecen, de hecho, por la acción concomitante de esta variedad de programas e instituciones no responden a ningún diseño racional o plan conjunto frente a la problemática social. Son más bien una superposición de respuestas a problemas puntuales, anidadas en una multiplicidad de nichos administrativos, con muy poca conexión entre sí.

Si bien predominan los programas cuyo objetivo primordial es la formación para el trabajo de jóvenes, en algunos casos las acciones forman parte de proyectos más amplios de empleo o integración social, los cuales adoptan comúnmente dos formas: o son programas de empleo mínimo subvencionado que incluyen un componente de capacitación, o son programas para los jóvenes que integran aspectos más abarcadores (por ejemplo, de salud y recreación) con algún tipo de formación. Cuando son examinados con mayor detenimiento, se observa que los componentes de capacitación de este tipo de programas suelen adolecer de serias deficiencias. Por ello, en los estudios nacionales se relevan estas iniciativas, pero se seleccionan para un análisis más detallado aquellas que se dirigen específicamente a la formación profesional, tanto las que focalizan la población objetivo de jóvenes pobres, como las que tienen una alta proporción de usuarios de dicho sector, aunque sean de alcance universal.

En los estudios nacionales surge una multiplicidad de iniciativas de formación para el trabajo, muchas veces no incluidas en las grandes instituciones de formación profesional. Se observa que las IFP se inclinan a la capacitación de aquellos que ya están ocupados, mientras que los jóvenes pobres tienden a estar inactivos o desocupados. En general, las situaciones detectadas en cada país muestran en común tres características que dificultan la respuesta a los desafíos planteados por la población objetivo de esta investigación: *a)* existe una superposición de numerosos programas, lo que entraña esfuerzos no coordinados; *b)* la oferta de capacitación prioriza la respuesta a la demanda social por matrícula y no a la demanda de las unidades ocupacionales; *c)* la mayoría de la oferta

de capacitación no está focalizada. Los jóvenes pobres tienen acceso a ella, pero su participación sólo es mayoritaria en aquellas acciones que se localizan en lugares con predominio de población pobre. De todos modos, en algunos países como Colombia y Perú, las encuestas muestran que no es desdeñable la proporción de jóvenes pobres que han recibido este tipo de formación en algún momento de su vida.

Los diversos modelos de formación para el trabajo

En términos generales, la *formación profesional* propiamente dicha, o sea la que corresponde a las tradicionales instituciones nacionales de formación profesional,¹¹ se dirige fundamentalmente a los adultos, y entre ellos a los trabajadores en actividad. Aunque participan jóvenes, son pocos en relación con el total de los capacitados, sin que exista una focalización clara en los jóvenes pobres. La duración varía desde cursos cortos hasta otros de más de un año.

Sin embargo, en algunos países aparecen ofertas específicas de formación profesional apoyadas y reguladas por el Estado, y concretadas en centros creados especialmente para ofrecer formación a personas con problemas de empleo, particularmente jóvenes. Éste es el caso de los Centros de Educación Ocupacional (CEOs) de Perú, que capacitaron en 1997 a más de 200 mil personas, la mayoría de los cuales eran jóvenes, y en una proporción importante provenientes de sectores populares. También hay instituciones de educación formal que brindan cursos cortos para jóvenes, como los Institutos Superiores Tecnológicos, también en Perú, aunque en este caso predominan los usuarios de estratos medios. En el contexto rural, en México, aparecen igualmente centros de formación profesional de instituciones estatales (ICATIs), cuyos cursos de capacitación modulares atienden mayoritariamente a la población joven. Se considera positivo en estas instituciones la posibilidad de programas más largos que en los proyectos del modelo *Chile Joven* que se presentarán enseguida.

Asimismo, en programas específicos dirigidos a este tipo de población se incluye la formación general; éste es el caso de la formación profesional de adolescentes en Argentina. El hecho de tratarse de acciones permanentes con presupuestos fijos, permite

una cierta continuidad institucional que posibilita el aprendizaje organizacional. La principal crítica que se expresa ante ella es su formación de “oferta” que tiene poco contacto con el mercado de trabajo y tiende a repetir las mismas especialidades, las cuales en algunos casos están dirigidas a ocupaciones inexistentes o con poca demanda.

Un segundo tipo de programas, los que siguen el modelo de *Chile Joven*, se hallan claramente focalizados en la población objetivo. Se desarrollan en cuatro de los países analizados aquí: Argentina, Chile, Perú y Colombia. El modelo, que sigue el aplicado en Estados Unidos por el *Job Training Partnership Act (JTPA)*, integra un curso de capacitación corto dirigido a ocupaciones semicalificadas (de aproximadamente tres meses) con una pasantía (de una duración semejante), la cual asegura que las ocupaciones a las que se dirige estén vigentes. Se intenta asegurar la focalización mediante mecanismos de autofocalización (se supone que las ocupaciones no son atractivas para la población de clase media) y por formas de selección de los usuarios, tales como el reclutamiento en oficinas *ad-hoc* que examinan los antecedentes de los postulantes. La cobertura varía de un país a otro: en Chile y Argentina supera los 100 mil capacitados, mientras en Perú y Colombia ronda los 10 mil.

En general, los estudios de impacto muestran un leve efecto favorable en la empleabilidad de los beneficiarios en comparación con los grupos de control. Los análisis manifiestan en común una participación mayoritaria de usuarios bajo la línea de pobreza, pero simultáneamente una tendencia a seleccionar (a “descremar”) a los candidatos para obtener mejores resultados. Ello se debe a que en los contratos entre el Estado financiero y las entidades capacitadoras, la deserción está castigada y la inserción laboral premiada. Pareciera que este tipo de cursos llegan a los sectores menos carenciados de la población objetivo.

Estos programas tienen diversos niveles de maduración. En el caso chileno, que registra casi una década de continuidad, y parcialmente en el argentino, se han revisado e innovado agregando nuevos contenidos y tipos de curso. En el colombiano el proyecto se ha discontinuado. El programa peruano, aunque de poco alcance, aparece como exitoso y muestra una diferencia interesante con respecto a los demás: está dirigido principalmente a ocupaciones

como las textiles o relacionadas con automotores, mientras que en los otros países se dirigen mayoritariamente al sector servicios. Existen diferencias interesantes en la implementación de los programas: en algunos, las empresas contribuyen a pagar los viáticos de los capacitandos y en otros no, además de que se notan variaciones en el acompañamiento posterior de los egresados en el mercado de trabajo.

La crítica más frecuente que se manifiesta frente a estos programas es que no cuentan con elementos que permitan compensar las carencias de competencias generales y sociales que caracterizan a la población vulnerable, y que los cursos no aseguran el acceso a trayectorias ocupacionales relativamente calificadas. Una segunda línea de cuestionamientos se refiere a que las instituciones ejecutoras no suelen tener la preparación necesaria para trabajar con este tipo de población, quizás debido a la discontinuidad de las licitaciones o a su actividad en cursos para otros sectores de usuarios. En cambio, y a diferencia de las iniciativas anteriores, logran una fuerte interrelación con las organizaciones empleadoras. Debido a las exigencias del contrato de ejecución, la relación se da fundamentalmente con empresas privadas pequeñas o grandes, pero formales en términos legales; esto permite que los jóvenes accedan a un contexto laboral que no está a su alcance en un mercado de trabajo abierto pero segmentado. Este incremento de capital social de relaciones con empresas y empresarios constituye un logro de los proyectos *Joven*.

El tercer gran grupo de acciones se refiere a aquellas desarrolladas por las ONGs. Se conoce en la región una cantidad de instituciones de la sociedad civil, algunas relacionadas con organizaciones más amplias (como las iglesias) que, focalizando su acción en las poblaciones carentes, desarrollan una diversidad de actividades de promoción social y de capacitación. Son las instituciones que más llegan a los sectores más desprovistos de posibilidades, a los más pobres, a los chicos de la calle. Cada una de ellas abarca a una cantidad reducida de jóvenes, pero en su conjunto su alcance no es despreciable, aunque la calidad de la formación laboral impartida es muy desigual. Se ubican más cerca de las necesidades de la población objetivo que de las demandas del mercado de trabajo. Encaran la formación de manera más integral, como parte de un proceso de promoción humana y social, y en aquéllas relacionadas

con instituciones de iglesias suele existir asimismo un intento de integración entre la capacitación no formal y la educación escolar.

Si bien las instituciones de base suelen presentar problemas de continuidad, y muchas aparecen y desaparecen, existen ejemplos de permanencia y crecimiento. En el caso chileno, por ejemplo, algunas ONGs de importante trayectoria y presencia en los sectores populares en el pasado han asumido la responsabilidad de participar en los programas implementados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y ejecutan cursos de *Chile Joven*. Actualmente comparten también iniciativas más amplias como los cursos del FOSIS,¹² y de más largo plazo como los propiciados por FONCAP.¹³

Estos tres tipos de modelos de formación (formación profesional, proyectos “Joven”, y ONGs) se entrecruzan en la ejecución. Instituciones originalmente de un tipo de programa consiguen ser incluidas en otro, mientras en zonas marginales comparten financiamiento y clientela, y buscan formas pragmáticas de coordinarse en la base.

En el caso de México no se observan programas específicos de gran alcance dirigidos a jóvenes de la población rural. Los que llegan a algunos de ellos son fundamentalmente los programas de apoyo a la subsistencia (“Huertos Orgánicos”), programas de becas de capacitación y proyectos de asesoramiento técnico para microemprendimientos (CIMO). Existen asimismo experiencias de integración entre educación formal media y promoción humana; por ejemplo, el bachillerato de desarrollo comunitario del FOVASO. La situación mexicana pone de manifiesto la dificultad de implementar programas locales de formación para el trabajo destinados a una población joven que tiene como principal perspectiva la emigración. A esto se añade un contexto donde la oferta de empleo remunerado privado es muy escasa.

Las organizaciones de formación profesional *con fines de lucro* participan en algunos de los programas de formación profesional y en aquellos del modelo *Chile Joven*. Tienden a especializarse en la formación laboral más que en el servicio a la población objetivo. Cuando la naturaleza del programa lo permite, los cursos son pagados, lo que dificulta la participación de los jóvenes pobres.

Una tipología de programas de formación en la región

Los programas relevados pueden ordenarse con respecto a algunas variables significativas: la primera distingue entre los específicos para jóvenes y aquéllos abiertos a todas las edades, pero que llegan también a usuarios jóvenes; la segunda se refiere a los responsables de su gestión y ejecución, y abarca dos posibilidades: programas permanentes con ejecutores institucionales fijos, o programas a término con llamado a ejecutores privados o públicos; finalmente, la centralidad del rol de la formación en los programas permite clasificarlos en aquellos focalizados en la formación profesional y los de integración social o empleo que incluyen elementos de formación. Siguiendo esas tres variables se ha elaborado la tipología que se muestra a continuación; a modo de ejemplo, se mencionan en ella algunos de los programas —de educación formal y no formal— presentados en los estudios nacionales.

Los programas permanentes, específicos para jóvenes y focalizados en formación profesional incluyen la formación profesional específica para jóvenes (formación profesional de adolescentes de Argentina), la secundaria técnica (liceos técnico-profesionales de Chile) y algunas experiencias innovadoras de educación media (bachillerato en desarrollo comunitario de México). En las mismas categorías de programas permanentes y focalizados en formación profesional, pero abiertos a todas las edades están los clásicos servicios nacionales de capacitación (CFP de Argentina, Centros de Formación Técnica de Chile, CEO de Perú, ICATI de México). Constituyen el conjunto de programas más estables, pero también los más claramente de “oferta”, sean escolarizados o no.

Las experiencias focalizadas en la formación profesional a término con el llamado a ejecutores privados o públicos son programas de la segunda generación que, En general,, se han extendido durante la década de los noventa, financiados en parte por los bancos de cooperación y en parte por los Estados nacionales. Aquéllos focalizados en los jóvenes siguen comúnmente el modelo de *Chile Joven*, con cursos cortos y pasantías, dirigidos a ocupaciones existentes en las empresas. Hay una excepción: el programa de capacitación de Jóvenes Bachilleres Desempleados, instrumentado y realizado por el SENA de Colombia, programa supuestamente a plazo fijo, pero cuyo ejecutor es la IFP nacional.

Tipología de programas

	Programas permanentes con ejecutores institucionales fijos		Programas a término con llamado a ejecutores privados o públicos	
	Específicos para jóvenes	Con jóvenes	Específicos para jóvenes	Con jóvenes
Focalizados en formación profesional	FP para adolescentes (A) Liceos técnico — profesionales (Ch) Colegios secundarios diversificados con variante técnica (P) Bachillerato en Desarrollo Comunitario— FOVASO (M)	Centros de FP (A) Centros de formación técnica (Ch) CEOs (P) ISTs (P) Servicios nacionales de capacitación (P) ICATI (M)	Proyecto <i>Jóven</i> (A) <i>Chile Jóven</i> — SENCE (Ch) <i>Projóven</i> (P) Red Solidaridad (C) Jóvenes bachilleres desempleados (C) FONCAP (Ch)	Capacitación en empresas via franquicia tributaria (Ch) Becas (Ch, M)
De empleo o integración social, con elementos de formación profesional	Casa del Adolescente (A) ONG con financiación propia (Ch, P) "Villa de los Niños" (M)	Educación no formal (cursos comunitarios de educación permanente, A) ONGs para niños y adolescentes (C) SEDAGRO-CIMO Huertos Orgánicos (M) PROBECAT (M)	Programa de atención a jóvenes vulnerables (A) <i>Chile Jóven</i> — FOSIS (Ch) Convenios de formación laboral juvenil (P)	Trabajar (A) Microempresas (A) Jefas de Hogar (Ch)

Notas: (A) Argentina. (Ch) Chile. (C) Colombia. (M) México. (P) Perú.

Cuando se analizan los programas permanentes de empleo o integración social con elementos de formación profesional, se observan marcadas variaciones de forma y alcance. En los específicos para jóvenes aparecen ONGs con financiamientos nacionales e internacionales, y programas estatales de apoyo a la pequeña empresa y los microemprendimientos; tienden a ser más integrales, cubren diversos aspectos de la vida de los jóvenes y adolescentes y adop-

tan en muchos casos la forma de una institución residencial o, al menos, de un hogar diurno. Los programas permanentes con jóvenes incluyen programas de integración social y cultural (educación no formal en Argentina), de apoyo al trabajo en PYMEs (PROBECAT en México) y de subsistencia (Huertos Orgánicos en México).

Los programas a término de integración social focalizados en los jóvenes tienen características de programas especiales de atención integral a jóvenes vulnerables, y son licitados entre instituciones experimentadas en la relación con esa población objetivo (Programa de Atención a Jóvenes Vulnerables en Argentina, *Chile Joven*-FOSIS en Chile). Los centrados en capacitación priorizan una formación muy integrada con las empresas, vía franquicias tributarias (Chile) o con becas (México).

Siempre dentro de los programas de integración social a término, los más centrados en el empleo para los jóvenes pueden ser ejemplificados por los convenios de formación laboral juvenil en Perú, mientras que entre los más centrados en los desempleados adultos cabe mencionar los programas *Trabajar y Microempresas* en Argentina.

En el caso chileno, existe una gran variedad de programas que tienen en común la focalización en diversas poblaciones objetivo y la coordinación del SENCE, que siguen un modelo claro de separación entre la planificación y el financiamiento (estatales), y la ejecución de los programas (ONGs, escuelas e instituciones con fines de lucro). Esto permite que haya varias posibilidades: cursos cortos focalizados en jóvenes (*Chile Joven*); cursos largos con formación más integral y apoyo institucional instrumentados por instituciones con experiencia en trabajo con jóvenes pobres (FONCAP); acciones destinadas a la integración social de los más vulnerables (FOSIS) y otras dirigidas a poblaciones específicas (Jefas de Hogar).

Desde un punto de vista cuantitativo, el conjunto de programas está lejos de alcanzar un impacto significativo en la población objetivo, más aún si se toma en cuenta que la desocupación juvenil no plantea un problema de *stock* (un número existente de jóvenes que hay que capacitar e incluir en el mercado de trabajo), sino de flujo: aun en el supuesto de que cada año se capacite a un número minoritario pero relevante de jóvenes, en las nuevas generaciones subsistirá la situación, pues no es previsible que varíen en el mediano plazo las condiciones demográficas, de expulsión del sistema

educativo y de dificultades en la inserción ocupacional que alimentan ese flujo.

El análisis de algunas experiencias relevantes

En cada estudio nacional se desarrolló un análisis más profundo de las experiencias que parecieron más significativas con respecto a la formación de jóvenes carentes. A saber:

- En Argentina: los Centros de Formación Profesional de Adolescentes y el Proyecto *Joven*.
- En Chile: seis OTECs (Organismos Técnicos de Ejecución del programa *Chile Joven*); un Centro de Formación Técnica; y un Liceo Técnico.
- En Colombia: el Programa de Capacitación para Jóvenes Pobres de la Red de Solidaridad Social; el Programa SENA para Jóvenes Bachilleres Desempleados; los programas de la Corporación *Minuto de Dios*: la Corporación Industrial Confecciones–*Minuto de Dios*, *MD Confecciones* y *Ecoparque–Gente Viva*.
- En México (Estado de México): el programa CIMO (Huer-tos Orgánicos); el Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial (ICATI) y su “Programa de vinculación” que muestra las ventajas de una estrategia de capacitación vinculada con las dinámicas de trabajo de la gente de los sectores de pobreza; y el Centro “Jóvenes por el cambio” del Fondo de Valle de Bravo y Solidaridad (FOVASO).
- En Perú: los Centros de Entrenamiento Ocupacional (CEOs); los cursos cortos de los Institutos Superiores Tecnológicos; y el Programa de Capacitación Laboral Juvenil (*PROJoven*).

En cada uno de los capítulos que resumen los estudios nacionales, se explicitan el análisis y las reflexiones que se extraen de estos casos particulares. A continuación, sólo enunciaremos algunas de las conclusiones generales que pueden plantearse a partir del conjunto de esos estudios.

ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LO OBSERVADO EN LOS PROGRAMAS

Las preguntas generadoras de la evaluación de los programas eran las siguientes: *a)* ¿Cómo responde cada programa a las carencias de la población objetivo? *b)* ¿Cómo se relaciona ese programa con el mundo del trabajo? *c)* ¿Cuáles son las formas institucionales que adopta su ejecución? Las conclusiones aquí formuladas se centran en las respuestas a estas preguntas, que surgen de los estudios nacionales incluidos en esta publicación.

La respuesta a las carencias de la población objetivo

Con respecto a la primera pregunta, conviene partir de la evidencia de ciertas realidades. En el estudio cuantitativo se detectaron en la población objetivo notables carencias tanto en habilidades básicas como en formación específica para el trabajo. Simultáneamente, al examinar los programas se observó la existencia de un divorcio entre la formación general impartida en las escuelas, de las que los jóvenes de la población objetivo muy a menudo desertan, y la formación específica laboral que suele ofrecerse en cursos no formales en diferentes instituciones; son muy pocos los casos en que ambos tipos de formación se integran. Más aún, los programas de capacitación específica están dirigidos fundamentalmente a personas que han alcanzado al menos educación secundaria incompleta, aunque pudo comprobarse que existen grupos importantes de jóvenes que no han llegado a ese nivel de escolaridad. Dado que las competencias laborales exigidas hoy en día demandan una fuerte base de formación general que permita reentrenarse y reconvertirse a lo largo de la vida, se plantea una seria dificultad para la inserción laboral permanente de los jóvenes en situación de pobreza.

El diagnóstico de los directivos y docentes de las instituciones analizadas señala con fuerza la insuficiencia de competencias sociales de los jóvenes provenientes de hogares pobres: desde competencias básicas de comportamiento como puntualidad, responsabilidad en la tarea asumida, orden, etcétera, hasta las más com-

plejas de trabajo en equipo, manejo de tiempos y recursos y capacidad para responder coherentemente a una entrevista de trabajo. Las ONGs tratan de compensar estas carencias, e inclusive los daños psicosociales de los participantes, con la inclusión en los programas de roles de orientadores u otros semejantes. La dificultad en este caso es la superación del rol “interno” tendiente a mejorar la convivencia institucional y la contención de los jóvenes y adolescentes, para proyectar ese aprendizaje al mundo externo transformándolo en competencias sociales de empleabilidad. El acompañamiento de los egresados durante sus experiencias en el mercado de trabajo, tarea realizada en otros contextos como apoyo fundamental a la inserción laboral, la cual permite corregir problemas de desempeño laboral, es muy infrecuente y parcial en los programas analizados.

Otra gran carencia detectada es la escasez del capital social de los jóvenes, capital social que se manifiesta en las relaciones con el sector formal de la economía, y del que usan los jóvenes de clase media para insertarse mejor en un mercado de trabajo segmentado. Si bien las pasantías permiten romper el aislamiento de los jóvenes que pertenecen a los sectores más pobres, el acceso a empresas legales y formales no entraña necesariamente la iniciación de carreras calificantes. En muchos casos se observa que la inserción se realiza en empleos precarios de corta duración que, en el corto plazo, significan el retorno al sector informal y más marginal de la economía.

Sobre estas limitaciones en las competencias generales, base de la formación específica, se instala la formación profesional para el mercado de trabajo. Estos jóvenes suelen carecer de tradición familiar en oficios, y tienen dificultad para acceder a ocupaciones calificantes que les permitan el aprendizaje en el trabajo; la formación recibida en los programas debe ser, entonces, de calidad para cubrir esos vacíos. Lo que se observa en los análisis más detallados es una gran dificultad en definir el perfil de docentes que puedan a la vez transmitir calificaciones actualizadas, tener un conocimiento experiencial que les permita un trato positivo con los jóvenes capacitandos, y contar con aptitud pedagógica para enseñar. La calidad de la formación impartida es rara vez evaluada y, En general,, no hay transparencia en la certificación de las habilidades técnicas y ocupacionales de los egresados.

Una última observación en este tema de las carencias de la población objetivo se refiere a la heterogeneidad de dicha población. Los programas tienden a focalizarse en un joven pobre “genérico”, mientras que lo que surge, tanto en el análisis demográfico como en las respuestas de los actores, es una enorme diversidad dentro de la población en situación de pobreza. Las realidades y perspectivas en el contexto rural y urbano son distintas: aquéllos por debajo de la línea de subsistencia difieren de los que están próximos al límite superior de la línea de pobreza, los hogares donde hay adultos con mejores niveles de instrucción muestran en sus jóvenes mejores comportamientos con respecto a aquellos en que predominan personas de muy bajo nivel educativo, etcétera. Todo esto problematiza la respuesta institucional.

Puede concluirse este apartado afirmando que la respuesta a las carencias de la población objetivo debe ser integral, dada la multiplicidad de sus carencias. Esto no puede lograrse con la superposición de cursos cortos y puntuales, ni con planteamientos formativos de larga duración que no consiguen mantener la continuidad de los matriculados. La deserción se debe a que una necesidad central en la población objetivo es la urgencia de generar ingresos, con lo que se asocia la dificultad para comprometerse a asistir a cursos de larga duración. Con el fin de evitar la deserción se pagan viáticos a los usuarios; pero como solución más de fondo se plantea la necesidad de mallas curriculares que permitan la entrada y salida de los participantes, aprovechando así los períodos de desempleo para capacitarse. Sin embargo, no fueron detectados programas modulares, o sea aquéllos en los que los jóvenes puedan seguir un itinerario de formación, sumando cursos cortos a los que puedan acudir en etapas de desempleo. Más aún, esos itinerarios tendrían que estar articulados con las oportunidades reales de empleo facilitando una trayectoria calificante, y no sólo entradas y salidas en trabajos marginales.

Por todo lo anterior, pareciera necesario evaluar los programas no sólo por su efectividad en insertar en el corto plazo a los capacitados en un empleo —el cual puede ser fugaz y precario— sino también con seguimientos de mediano plazo, que permitan apreciar los efectos permanentes y brindar elementos de realimentación para corregir y coordinar dichos programas.

La relación de los programas de formación con el mundo del trabajo

Con referencia a la segunda pregunta, la relación de los programas de formación con el mundo del trabajo, la respuesta varía según los casos. En aquellos programas financiados por el Estado y que tienen permanencia más allá de los resultados en la inserción ocupacional de sus egresados, se observa una tendencia importante a satisfacer principalmente la demanda social, o sea a las personas dispuestas a matricularse en un curso gratuito, dado que el único costo es el de oportunidad y existe flexibilidad de horarios. La demanda social parece sostenerse más allá de la utilidad o no de la capacitación que brinde para el mercado de trabajo, lo que hace que la relación con la estructura ocupacional no sea primordial. El síntoma de ello puede captarse en los listados de especialidades de los cursos, que generalmente corresponden a oficios tradicionales u otros “de moda”, como la computación. Curiosamente, se repiten entre países y en distintos contextos. En general, no se percibe una capacidad de adecuación, ni local, ni en el tiempo. En ciertos casos, como en Perú, en el que se realizó un análisis económico de las tasas de retorno de los diferentes cursos, es notable observar las casi inexistentes tasas de algunos con abundante matrícula como los impartidos por los CEOs. Esto coincide con la crítica expresada frecuentemente frente a los cursos de “oferta”, diseñados desde instituciones con financiamiento asegurado más allá de sus resultados.

La alternativa a lo anterior fue planteada por la nueva generación de programas, los “Proyectos *Joven*”, en los que el mecanismo de diseño de los perfiles y la obligación de la pasantía implican una adaptación constante a las ocupaciones reales. Sin embargo, en la mayoría de los países no existe una articulación institucional con las empresas ni la participación constante de éstas en la formación. Podría sugerirse la hipótesis de que las empresas no tienen un interés primordial en esta población objetivo, ya que pueden cubrir sus necesidades con jóvenes que demuestran mejores antecedentes. Sin embargo, la situación varía de país a país. En el caso de Perú, con un programa pequeño en términos de matrícula y con empresas que pagan parte de los costos de la formación, se ha detectado un interés mayor. En otros países pareciera que las

empresas se prestan a recibir este tipo de pasantes más bien por razones humanitarias, o para evitar las cargas de los contratos de trabajo, o por intercambio de “favores” con las instituciones que ejecutan los cursos;¹⁴ de esta manera no se asegura la pertinencia de la formación y el aprendizaje de la empresa que se persigue con la alternancia.

La variedad de las instituciones ejecutoras de los proyectos de este tipo agrega complejidad a esta articulación con el mundo del trabajo. Las instituciones con fines de lucro, las municipales o escolares y las ONGs tienen distintos tipos de vinculación con el sector productivo. Las primeras de las aludidas, en muchos casos, ejecutan cursos a pedido de las empresas para sus propios empleados, lo que les permite negociar la inclusión de los egresados de los Proyectos *Jovenx*; el problema que surge en este caso es que, para adecuarse a las demandas de las empresas, tratan de proveerlas de los candidatos más aceptables y, en consecuencia, tienden a elegir a los jóvenes más empleables y los empleos menos calificados, tomando poco en cuenta las necesidades de los jóvenes. Las organizaciones locales estatales, sean escuelas o municipios, presentan la ventaja de percibir el problema de los jóvenes en situación de riesgo como un desafío comunitario y, por tanto, están más preocupadas por su inserción social. La limitación manifiesta es que suelen privilegiar una inserción social más vasta que la relación con los empleadores (participación en programas comunitarios, reinserción escolar). En el caso de las ONGs, la inserción laboral forma parte de un proyecto mucho más abarcador de integración social y formación personal. Para ellas, la relación con las empresas tampoco es primordial, pero en la medida en que algunos empresarios participan de los objetivos de las instituciones, puede llegar a producirse una articulación favorable para el futuro de los jóvenes vulnerables. Por otro lado, en las ONGs parece predominar una orientación al trabajo por cuenta propia o en microemprendimientos, a menudo no demasiado realista.

Surge en varios de los estudios la exigencia de un enfoque más amplio que el individual de pasantía-curso para orientar la formación hacia el mercado laboral. Se plantea la necesidad de supervisar el mercado de trabajo local o regional para observar la demanda por las diversas ocupaciones. Además, se considera indispensable, cuando se trata de cursos cortos, trabajar con plazos más largos que los tradicionales llamados a concurso semes-

trales o anuales. El seguimiento de las trayectorias individuales de los egresados, señalado en el apartado anterior, también podría ser útil para una programación de mediano plazo.

En algunos países se intenta activar la relación con el mercado de trabajo a través de la acción en el plano local, particularmente de las municipalidades. Se han creado en ese sentido oficinas de empleo y de información laboral que guían la oferta de cursos y apoyan la inserción de los egresados (Chile y Perú).

El seguimiento sistemático de la inserción laboral de los egresados es inexistente, salvo en aquellos programas en que es exigido por las entidades financieras (por ejemplo, el BID). Aun en estas circunstancias, suele ser puntual y no de trayectorias; y en los casos en que efectivamente se realizan seguimientos se observa gran heterogeneidad en la situación laboral. Resulta preocupante que los programas, a pesar de lograr un impacto positivo, sean insuficientes para sostener sus efectos en el tiempo.

Como conclusión de este apartado, es importante señalar que la dificultad de articulación con el mercado de trabajo no es sólo cuestión de organización de los programas, ni de características de las instituciones de formación o de las empresas, sino que refleja un problema mucho más profundo. Se trata de la tensión (por no llamarla contradicción) entre las necesidades de la población objetivo, en condición de pobreza y en peligro de exclusión, y las demandas de un sector productivo que debe competir fuertemente, para lo cual busca bajar al máximo sus costos y conseguir los trabajadores con las mejores calificaciones al menor precio; todo ello en un mercado de trabajo que en varios de los países analizados tiene una oferta de jóvenes con niveles educativos mayores y de mejor calidad, y con competencias sociales y comportamentales de las que carece la población aquí estudiada. Esta tensión entre la demanda de los empleadores y las necesidades de los jóvenes pobres subyace en toda la problemática presentada en esta investigación.

Las formas institucionales que adopta la ejecución de los programas

La tercer pregunta puede desplegarse a su vez en varios interrogantes: el primero se refiere a la coordinación de los pro-

gramas dirigidos a esta población. Si se observan los distintos niveles de gestión en los programas permanentes financiados por el Estado, aparece definida en los papeles una coordinación de organismos nacionales (En general, ministerios de Educación o Trabajo) que en la práctica es casi inexistente. Los gobiernos provinciales y locales tienen mayor incidencia en la realidad de las instituciones. Pero la articulación tanto vertical (nacional, provincial, local) como horizontal (entre distintos programas) no es eficiente ni responde a objetivos comunes y divisiones racionales de funciones o tareas. En algunos estudios, se presentan interesantes formulaciones de sistemas (por ejemplo, el sistema de educación tecnológica de México) muy difíciles de reconocer como tales en la práctica diaria de un determinado lugar. La autonomía de las instituciones de ejecución, e inclusive de gestión en niveles intermedios (provinciales, locales, de sectores), es mucho más amplia de lo que las reglamentaciones sugieren. Aún en el caso chileno, donde los programas de capacitación oficiales dependen de una sola organización (SENCE) y responden a un modelo común de ejecución, se perciben problemas de articulación entre los programas ejecutados para las empresas y los focalizados en la población objetivo, y entre éstos y la educación vocacional formal dirigida por el Ministerio de Educación.

Los programas a término con llamado a ejecutores públicos o privados suelen seguir modelos provistos por el BID, pero adoptan formas distintas según los países. Varía la entidad que administra y adjudica la financiación, así como las características de las instituciones ejecutoras. Su independencia económica, pues administran sus propios fondos, hace que no tengan demasiado interés en coordinarse con otras iniciativas. Su dependencia del organismo internacional financiero conduce a que, en algunos casos, el juicio sobre el éxito y la relevancia del programa pase por la evaluación de dicho organismo, más que por los actores nacionales o locales. La contracara de esto es que son los únicos programas evaluados con estándares internacionales (muestra estadística, grupo de control, etcétera). El problema que surge en este caso es que se mide el impacto individual en un momento del tiempo de un programa determinado y no las políticas de capacitación y empleo en las que se inserta. Paradójicamente, como estos programas para su ejecución necesitan el acuerdo con el sector estatal de cada país y manejan

fondos “frescos”, la consecuencia lógica es que están muy influidos por las necesidades políticas del gobierno de turno y corren el peligro de ser utilizados para fines clientelares. Los programas reales, tal como se observan en su ejecución, son el resultado de ese complejo sistema de fuerzas y, por tanto, su capacidad de respuesta a las necesidades efectivas de la población objetivo varía según el equilibrio de esas fuerzas. En algunos países, los intereses de los actores (Estado, instituciones ejecutoras, empresas) muestran niveles altos de coincidencia con las políticas requeridas para la población objetivo, pero en otros no.

Como resultado de lo planteado en los párrafos anteriores sobre los diferentes tipos de programas, puede decirse que en todos los países se observa una pluralidad de programas y niveles, y una variedad de instituciones ejecutoras, todo lo cual está muy lejos de constituir una acción de conjunto. Se trata más bien de una “selva” o una maraña de iniciativas, acciones e instituciones que se superponen y, en muchos casos, compiten sin ser evaluadas. Esta situación es dinámica y va transformándose según las coyunturas económicas y políticas. No es de extrañar entonces que la experiencia más exitosa y de larga duración, como es el caso de *Chile Joven*, esté hoy en día cuestionada en su continuidad, pues una vez desprendida de la tutoría de los organismos internacionales, su actividad depende del presupuesto nacional y de la evaluación política de su relevancia.

El segundo interrogante apunta al aprendizaje institucional de los programas, el que es fundamentalmente adaptativo y no proactivo. Lo que se observa, sobre todo en las organizaciones de gestión y ejecución, es la capacidad de adaptación a las nuevas demandas provenientes fundamentalmente de las entidades reguladoras y financieras, tratando así de mantener la continuidad organizacional. En general, la sistematización de experiencias y la evaluación de programas no parecen prácticas corrientes. En algunos proyectos en los que existen mecanismos de evaluación, continuidad de los programas e interés en el fortalecimiento institucional por parte de las entidades rectoras, aparecen casos interesantes de aprendizaje, tanto en la impartición de los cursos como en la organización que los sustenta; algunas instituciones chilenas pueden ejemplificar este resultado. Con respecto a la FP parece existir en su seno una tendencia a la continuidad sin gran

esfuerzo de adecuación a los cambios; los programas a término señalan el peligro contrario al logro que acaba de aludirse, pues frecuentemente la entrada y salida de las instituciones ejecutoras y las empresas en ellos no permite el desarrollo organizacional. En todos los casos es muy reciente la preocupación por cubrir las necesidades institucionales de mediano y largo plazo que exigen esfuerzo de escala, tales como el desarrollo curricular, la formación de formadores, y la actualización del equipamiento. El examen de los llamados a concurso, la modificación de la reglamentación y de las bases de la licitación en los proyectos del modelo *Chile Joven* señalan un aprendizaje continuo positivo.

Un último nivel en que puede examinarse el aprendizaje institucional se refiere al ámbito reducido de las instituciones ejecutoras individuales; hay entre ellas escuelas, centros de formación escolar, semiescolares, instituciones con fines de lucro y ONGs. Ellas presentan diferencias en el manejo de algunas variables clave: la selección de los jóvenes, el perfil buscado en los docentes, la preferencia por cursos de corta o larga duración y la articulación con el mercado de trabajo. Las instituciones más escolares tienden a prolongar los cursos, llegar a niveles medios o altos de la población objetivo, tener docentes más “pedagógicos” y mostrar escasa articulación con el mercado de trabajo. Las instituciones con fines de lucro prefieren los cursos cortos, tienden también a “descremar” por arriba a los jóvenes pobres, eligen docentes capacitadores, en muchos casos con experiencia de formación en empresas, y tienen llegada a las empresas. Las ONGs, en cambio, son las únicas con larga experiencia de actuación con los sectores más pobres, mantienen una herencia algo “anárquica” que les hace costosa la articulación con el Estado y otras organizaciones, cuentan con docentes “militantes”, experimentados en oficios y aprendizaje práctico de trabajo con jóvenes marginales, y su articulación con el mercado de trabajo se centra habitualmente en el sector informal. Si bien, para perfeccionar el desempeño institucional y para responder mejor a la heterogeneidad de la población objetivo, sería conveniente que cada una de estas variantes de las instituciones de base adquiriera alguna de las ventajas de las otras, es muy difícil predecir que con el sistema de premios y castigos actualmente existente en la compleja red institucional esto pueda lograrse.

Cerrando este apartado referente al aspecto institucional, resulta claro que para responder a una situación crítica como la señalada al principio, no basta con una superposición de programas que respondan a una variedad de problemas puntuales y sean ejecutados por una multiplicidad de entidades. Se necesita una respuesta de conjunto y articulada, que permita sumar esfuerzos y recursos.

CONCLUSIONES

Los grandes desafíos

Evidentemente, los desafíos son muchos y arduos. El primero es diseñar e implementar procesos formativos que articulen cursos cortos en secuencias de media duración (anuales) más acordes a las características socioculturales y a las necesidades de la población objetivo, con un alto grado de articulación didáctica entre las áreas de formación, con apoyo psicosocial para los jóvenes y una vinculación eficiente con el mundo empresarial.

Esto último parece muy difícil, dada la fuerte tensión entre las necesidades del grupo objetivo y las demandas de las empresas, tensión que se manifiesta en dos direcciones: por un lado, en las expectativas latentes o explícitas de los jóvenes pobres y en las carencias formuladas desde la evaluación de sus posibilidades laborales; por el otro, en las exigencias de disciplina y calificaciones sociales y técnicas que plantean los empresarios. Las instituciones que llevan a cabo las acciones tienden a especializarse en lo uno o lo otro: algunas se acercan tanto a la población objetivo que se posicionan más cerca de la contención que de la formación laboral; otras responden a las demandas empresariales descartando a los jóvenes que no se adecuan a ellas.

Un problema acuciante, muy relacionado con la deserción de los cursos, es la motivación de los jóvenes pobres para concurrir a la formación. Sus intereses oscilan entre la búsqueda de contención y sociabilidad, el intento de “seguir estudiando”, o la oportunidad de conseguir un magro viático en un contexto de desocupación. El mundo del trabajo parece cada vez más lejano de la centralidad que se suponía tenía en la cultura juvenil. Pareciera

que los planificadores dan por sentada una motivación para capacitarse y conseguir trabajo, que a juicio de muchos docentes y directivos es hoy inexistente.

La heterogeneidad de la población objetivo opone otro desafío. Los programas parecen diseñados para una población homogénea, algo así como un joven pobre genérico. Frente a ello, cuando se observan los resultados de los estudios, puede constatar subpoblaciones con carencias y demandas muy variadas, las cuales exigen distintas respuestas metodológicas e institucionales. El desconocimiento de esta realidad lleva a desvíos en la focalización, por lo que sería conveniente tomar en cuenta no sólo el grado de carencia socioeconómica y cultural, sino también el género, la diferencia urbano-rural, y las brechas existentes entre adolescentes y jóvenes plenos.

Vinculado a lo anterior, existe consenso acerca de que las carencias de la población objetivo son de tres tipos: habilidades básicas, formación específica para el trabajo y competencias sociales de empleabilidad. Las instituciones educativas se han dedicado preferentemente a la formación específica para el trabajo, aunque la educación básica no alcanza para entregar las habilidades necesarias. Por otra parte, las ONGs —y especialmente los grupos comunitarios de base— se dedican prioritariamente a desarrollar las condiciones de sociabilidad de jóvenes y adolescentes, y aun dentro de un concepto poco definido de contención, logran aumentar sus competencias sociales de empleabilidad.

Las instituciones educativas y, sobre todo, las instituciones con fines de lucro han sentido la necesidad (en varios casos a partir de los Proyectos *Joven*) de trabajar sobre estos aspectos socioculturales. Sin embargo, sus resultados han sido poco satisfactorios, pues En general, carecen del clima, la trayectoria y las capacidades profesionales para dedicarse a ello. Sería entonces recomendable que estas instituciones oficiales y privadas se articulen con las ONGs y las organizaciones comunitarias de base que, desde siempre, trabajan en estos aspectos. Al mismo tiempo, las organizaciones comunitarias podrían perfeccionar su accionar con el apoyo técnico del Estado en cuestiones tales como capacitación, exigencias de programación o evaluación de sus acciones, entre otras. Se lograría así un mutuo beneficio: las ONGs y los grupos de base podrían comenzar a tecnificar su accionar, mientras que las

instituciones educativas y los grupos privados podrían concentrarse en lo que se supone saben hacer mejor.

Otra demanda insatisfecha de la formación para el trabajo de los jóvenes pobres es la articulación entre la educación formal y la capacitación, tanto respecto de la coordinación entre las instituciones (escuelas y centros) como en la tarea común de recuperar a los desertores y conseguir que completen sus estudios. La dependencia de ámbitos distintos (ministerios de Educación y organismos de empleo) representa en muchos casos una gran dificultad.

Finalmente, el desafío central es que programas e instituciones ejecutoras se transformen en organizaciones flexibles que permitan el aprendizaje institucional. Para ello, los mecanismos de incentivos, el compromiso de los instructores y directivos, la relación con el mundo del trabajo, la representatividad (con respecto al grupo objetivo) de los formandos tienen que constituir un círculo virtuoso y no, como se observa en muchos casos, elementos desarticulados y, a veces, inclusive procesos que llevan a resultados perversos. Un instrumento central en esta transformación tendría que ser la evaluación de las acciones de formación, a partir del seguimiento y acompañamiento de sus egresados en el mundo del trabajo.

Los temas pendientes

Son muchos y relevantes los temas que requieren mayor profundización con respecto a la formación para el trabajo destinada a los jóvenes vulnerables en la región. Se destacan a continuación los que emergen con más nitidez en los estudios nacionales.

- Concertar un sistema eficiente para definir y medir la calidad en la formación. Se observa una variación enorme entre los programas, tanto en equipamiento como en tipo de instructores y desarrollo curricular. Evaluar sólo por la capacidad de insertar a los egresados en el mercado de trabajo en un momento determinado tiene el inconveniente de la influencia puntual de los altibajos de la economía en esa inserción. Algún tipo de evaluación que registre la adquisición de competencias generales y laborales sería necesaria para validar los cursos y brindar incentivos al mejoramiento de la capacitación. Una vez más, esto no es medible sólo

por el resultado en un examen aplicado a un individuo en un momento dado, sino especialmente por su capacidad de enfrentar los desafíos cambiantes en el contexto laboral en un plazo relativamente largo.

- Tomar en cuenta la importancia de lo local para la focalización, pues las áreas de residencia permiten llegar a poblaciones que no se trasladan a las sedes de los cursos. La localidad también permite acciones de coordinación y contacto con las unidades empleadoras que no se logran en los niveles más amplios de los programas.
- Evaluar los incentivos tanto para las instituciones ejecutoras como para los participantes, y los resultados (buscados y emergentes) de las intervenciones, con el objetivo de descubrir círculos viciosos y virtuosos. Esta evaluación debería tomar en cuenta las necesidades, carencias y posibilidades de los distintos tipos de organizaciones ejecutoras.
- Incorporar las motivaciones de los destinatarios, ya que en muchos casos la preocupación central de los jóvenes no pasa por la inserción laboral (remota y difícil), sino por otras demandas. Si esto se desconoce se va al fracaso.
- Definir adecuadamente el perfil de los instructores: valorando la importancia del compromiso con la promoción de los jóvenes (instructores “militantes”), satisfaciendo la necesidad o conveniencia de la formación pedagógica, y tomando en cuenta finalmente su experiencia anterior, tanto en el mundo del trabajo como en la participación en la realidad de la población objetivo (por ejemplo, habiendo sido parte de ella y pudiendo transmitir esa experiencia).
- Explorar la manera de conseguir una articulación más eficiente entre la educación formal y “certificada”, y la capacitación más específica para el trabajo. Se trata de algo que no sólo incumbe a la articulación institucional escuela-centro, cursos cortos o largos, capacitadores de formación general o específica, sino que es también un problema de acreditación y certificación de competencias.
- En suma, es menester profundizar el tema de la focalización y la llegada a los distintos grupos de la población objetivo, explorar más la inserción barrial y local, y analizar la autofocalización como mecanismo de selección no sólo de personas sino también de destinos ocupacionales. En este último aspecto es im-

prescindible evitar el peligro de la orientación a la precariedad laboral.

La respuesta a estos desafíos y la evaluación de las políticas que orienten estos temas cruciales puede contribuir a formular instrumentos más eficientes para los jóvenes en riesgo de exclusión, grupo social que se presenta como un analizador de la dificultad de aunar equidad y competitividad en las acciones de formación y empleo.

NOTAS

1. Este artículo sintetiza los resultados de la investigación regional "Políticas y programas de capacitación para jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión", patrocinada por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Canadá, e incorpora los aportes realizados por los participantes del seminario regional final del proyecto.
2. David Byrne, *Social Exclusion*, Open University Press, Buckingham, Philadelphia, 1999.
3. Marta Novick y María A. Gallart (ed.), *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo y CINTERFOR-OIT, Montevideo, 1997.
4. Manuel Castells, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol.3. El fin del milenio*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
5. Los proyectos fueron elegidos por un comité de selección entre aquellos que respondieron a una convocatoria realizada en el contexto de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. Los objetivos estaban determinados por la convocatoria, pero se dejaba cierta autonomía a los responsables nacionales en cuanto a las áreas en las que se focalizaría la investigación y en cuanto a la metodología utilizada.
6. Gallart (coord.), *La formación para el trabajo en el final de siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social*, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo y OREALC-UNESCO, Buenos Aires, Santiago y México, 1995; Claudia Jacinto y Gallart (coord.), *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*, CINTERFOR-OIT y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo Montevideo, 1998.
7. Encuestas Permanentes de Hogares de 1997 en el caso de Perú y Argentina; en el caso de Chile la encuesta CASEN de 1996; en el caso de Colombia la Encuesta DANE de 1997; en el caso de México la Encuesta del Conteo 1995.

8. En este caso no pueden realizarse comparaciones entre países, pues difieren los datos de base, como puede verse en el Cuadro 2.
9. Se considera “edad teórica” a la que tendrían que tener si hubieran cursado regularmente los grados de instrucción desde el inicio de su edad escolar.
10. En el año 2000 se realizaron estudios previo a un posible relanzamiento de dicho programa.
11. Desde hace más de cincuenta años existen en América Latina IFP nacionales, las cuales, financiadas generalmente por un impuesto a la nómina salarial, toman oficialmente a su cargo la formación profesional de los trabajadores de los diferentes sectores. Este sistema centralizado está hoy en día cuestionado, y muchas de las iniciativas relevadas en este estudio pretenden plantear alternativas al mismo.
12. Se trata de un programa semejante al *Chile Joven*, pero focalizado en poblaciones carentes, con componentes importantes de integración social.
13. Fondo creado para sostener proyectos de cursos y desarrollo institucional de mediano y largo plazo situados en instituciones con experiencia en trabajo con la población objetivo.
14. En un estudio nacional, se detectó un complejo proceso de negociación en el que las instituciones realizaban ciertas prestaciones a las empresas a cambio de que ellas les tomaran pasantes, facilitándoles así el acceso a las licitaciones.

BIBLIOGRAFÍA

BYRNE, DAVID, *Social Exclusion*, Open University Press, Buckingham, Philadelphia, 1999.

CASTELLS, MANUEL, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol.3. El fin del milenio*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

GALLART, MARÍA A. (coord.), *La formación para el trabajo en el final de siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social*, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo y OREALC-UNESCO, Buenos Aires, Santiago y México, 1995.

JACINTO, CLAUDIA Y MARÍA A. GALLART (coords.), *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*, CINTERFOR-OIT y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo Montevideo, 1998.

NOVICK, MARTA Y MARÍA A. GALLART (eds.), *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo y CINTERFOR-OIT, Montevideo, 1997.