

Contextos y actores sociales en la evaluación de los programas de capacitación de jóvenes

Claudia Jacinto¹

Este artículo se orienta a discutir el contexto y los actores sociales como ejes relevantes en la evaluación de los programas de capacitación de jóvenes² en América Latina. No se pretende aquí analizar aspectos técnicos o metodológicos de las evaluaciones (sobre ello existen incontables textos) sino las condiciones y tensiones que impone el contexto regional y la participación de distintos actores sociales en el desarrollo de las acciones de formación. El contexto, tensado por los fenómenos del desempleo y de la exclusión social, y la “construcción social” de las acciones a partir de la participación de distintos actores (jóvenes, centros de formación, empresas, funcionarios, políticos, etcétera), plantean a los programas de formación cuestiones de creciente complejidad respecto a sus objetivos, a las estrategias más adecuadas de intervención y a los posibles impactos.

EVALUACIÓN Y CONTEXTOS: CRISIS DEL EMPLEO Y RIESGO DE EXCLUSIÓN

América Latina tiene una larga historia de segmentación social: primero, las comunidades indígenas y de origen africano, más tarde, los migrantes rural-urbanos y la conformación de amplios territorios de pobreza en las ciudades. Tal vez la faceta más reciente de la exclusión está representada por los jóvenes que dejan la escolaridad e intentan ingresar a un mercado de trabajo que les ofrece cada vez menos posibilidades: esta difícil inserción laboral representa también un riesgo cierto de exclusión social.

La región está lejos de caracterizarse por altos niveles de integración social. La diferencia de oportunidades educativas y laborales, y la inequitativa distribución del ingreso constituyen fenómenos estructurales. A este trasfondo de exclusión se suma una nueva realidad, marcada por la globalización y los procesos de apertura económica que refuerzan la segmentación social.

La integración social se refleja no sólo en el acceso a bienes y servicios: tiene también una profunda dimensión simbólica. Y en América Latina se hace cada vez más evidente el gran desfase entre una mayor integración simbólica (la globalización de la información y las comunicaciones) y las penurias de la vida cotidiana que padece la mayor parte de la población.

Distintos grupos sociales se ven afectados por los procesos de segmentación social. Los jóvenes son uno de esos grupos que ven frustradas sus expectativas, ya que su capital educacional es superior al de sus padres, pero sus tasas de desempleo son mayores. Se encuentran expuestos a información y estímulos sobre nuevos y variados bienes y servicios, pero mayoritariamente carecen de acceso a ellos.

Aunque los países latinoamericanos han avanzado considerablemente en la inclusión de la mayor parte de los niños en la escolaridad primaria, ese avance tiene algunos matices. En realidad, más allá de los evidentes progresos, siguen registrándose dificultades para retener a los niños en la escuela, a tal grado que el promedio de permanencia en la educación básica no alcanza a completar esa educación. Las tasas de matriculación en la educación media revelan, por su parte, que todavía existe un largo camino por recorrer en este terreno. Incluso en países como los del Cono Sur, que tienen altas tasas de escolarización de las poblaciones adolescentes, aproximadamente la mitad o un poco más de los jóvenes no han terminado la educación media. Además, persisten en los dos niveles un par de fenómenos críticos: altos índices de repetición de cursos y ciclos educativos de diferente calidad. Dicha repetición se refleja en el atraso que se va acumulando a lo largo de los años y trae como consecuencia altos índices de "sobreedad" y que la cantidad de años aprobados por quienes abandonan el sistema sea considerablemente menor a los años que pasaron por las aulas. Al acceder más sectores sociales al sistema educativo, el mismo tiende a diferenciarse, consolidándose ciclos educativos de diferente cali-

dad, por lo cual el valor y el prestigio de la credencial obtenida son diferentes según el ciclo al que se tiene acceso.

En todos los países las tasas de desempleo de los jóvenes duplican, por lo menos, las del conjunto de la población económicamente activa. Este dato, sumado a condiciones deterioradas de contratación, bajos salarios, etcétera, conduce a que ellos sean hoy catalogados como uno de los grupos que mayores problemas enfrenta para ingresar al mercado laboral. En este contexto, ocurren varias situaciones paradójicas. Los requisitos básicos de escolaridad para acceder a buenos empleos se elevan hasta la finalización de la educación media, pero también en la región se genera un proceso de devaluación de los títulos a medida que aumenta el nivel educativo promedio de los jóvenes.

Pero si la situación de los jóvenes en su conjunto es muy compleja, la de los jóvenes pobres y/o de bajos niveles educativos lo es todavía más. Las tasas de desempleo aumentan notablemente en aquellos que están en condiciones de pobreza y a medida que disminuyen los niveles educativos. Ante este panorama, se registra un incremento de los programas de capacitación y empleo orientados a mejorar las posibilidades de ingreso al mercado de trabajo de los jóvenes más desfavorecidos.

En un marco en que el título de nivel medio es un requisito necesario pero insuficiente para acceder a un buen empleo, o aún a *un* empleo, ¿qué puede esperarse de la formación profesional a la que acceden los jóvenes pobres? Es evidente que la situación planteada pone de relieve los límites de los programas de formación dirigidos a jóvenes desempleados de bajo nivel educativo, si no contemplan articulaciones con la educación formal y/o si no se inscriben en un circuito de educación permanente. Muchos especialistas resaltan los efectos modestos de los programas de capacitación de una sola vez y la necesidad de que los proyectos dirigidos a los sectores más desfavorecidos, entre ellos los jóvenes, superen la dimensión puramente asistencial para articularse con políticas integrales de modernización productiva e integración social.³ Entonces, ¿qué y cómo evaluar las intervenciones realizadas por los programas de formación? Lo planteado realza algunas dimensiones importantes a evaluar, que incluyen interrogantes del siguiente tipo: ¿la formación constituye un curso aislado, o se articula modularmente con instancias que apuntan a mayores niveles

de calificación?; ¿se plantea algún puente institucional con la educación formal, o con sistemas de formación y evaluación de competencias que contemplen distintos niveles?; ¿se vincula a programas de inserción laboral, sea vía empleo o vía autoempleo?; ¿se articula con otras acciones o programas sociales dirigidos a atender otras necesidades de los jóvenes?. Volveremos a estos interrogantes cuando se analice la evaluación del impacto social.

EVALUACIÓN Y PROCESOS: DEL SEGUIMIENTO GERENCIAL A LA EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN

Habitualmente se distinguen dos énfasis en las evaluaciones: los procesos y los resultados de un programa de formación. La evaluación de procesos se concentra en medir la cobertura del programa, el grado en el cual se está llegando a la población objetivo y, en particular, supervisa los procesos que se desarrollan en su interior, para conocer los mecanismos por los cuales se ha estado logrando éxito y en que se puede estar fracasando. Su objetivo es detectar posibles defectos en el diseño, y obstáculos en la ejecución; se orienta a mejorar el desempeño de los programas sociales, y es concebida como una instancia de aprendizaje.⁴

Para evaluar el proceso, se sistematizan datos de la ejecución. En primer lugar, cantidad de jóvenes atendidos y sus perfiles: edad, nivel educativo, nivel de pobreza, etcétera, lo cual permite examinar el grado en que se focalizan las acciones. En segundo lugar, se recogen datos que permiten mostrar el alcance y características generales de la capacitación brindada, incluyendo cantidad y tipo de cursos brindados, cantidad y tipo de centros de formación que brindaron los cursos, eventualmente cantidad y tipo de empresas que proveyeron pasantías, etcétera. Toda esta información es significativa porque permite supervisar el desenvolvimiento y las dificultades de la ejecución. Se trata de una evaluación gerencial que permite observar el ritmo de desarrollo de los diferentes componentes de un proyecto comparándolos con los previstos. Este tipo de evaluación de proceso ha cobrado bastante habitualidad y es importante que así sea.

En cambio, lo que se conoce como “la evaluación de la ejecución” suele ser mucho menos sistemático. ¿Qué implica la noción de “ejecución”? A menudo, las evaluaciones de proceso parecen partir del supuesto de que el modelo central, original de un programa público debe evaluarse con relación a su ejecución y que los cambios deben considerarse como desviaciones, dificultades o errores del diseño. Se subestima el hecho de que la ejecución es “construida” por los actores sociales que participan en los distintos niveles de desarrollo del programa: desde el equipo de funcionarios y políticos que realizan el diseño central de todo el dispositivo hasta los centros de formación, las empresas y los propios jóvenes, pasando por los equipos técnicos y políticos intermedios que actúan en el ámbito provincial, regional y/o municipal. Es clave reconocer que los resultados de un programa son producto de la acción de diversos actores sociales, individuales y colectivos, que con sus orientaciones políticas, sus intereses, los valores que defienden, y demás, influyen y modifican las decisiones iniciales. Las evaluaciones más tradicionales, que consideran la ejecución como una “caja negra”, resultan estrechas. Varios autores han señalado que la visión según la cual las políticas se diseñan, se ejecutan y luego se evalúan los resultados, suelen omitir que los actores que la llevan adelante, se comportan con arreglo sus expectativas y estrategias.⁵

Justamente este último autor señala que las actividades sociales que acompañan la ejecución pueden estudiarse desde muchos puntos de vista. Una primera dimensión es la cognitiva, que entraña preguntarse por los conocimientos de los actores en cuanto al sistema en que actúan y su funcionamiento. Una segunda dimensión es la instrumental: lleva a interrogarse acerca de cómo se producen los servicios implicados, tomando en cuenta que en ese “cómo” se ponen en juego valores y normas. Una tercera dimensión es propiamente política, y abre el interrogante sobre cómo se expresan las orientaciones políticas y las opiniones sobre la legitimidad de las acciones de quienes tienen a su cargo desarrollarlas.

El conjunto de evaluaciones disponibles de los programas latinoamericanos permite visualizar que el análisis de la ejecución suele ser bastante débil. Por un lado, a veces se cuenta con muchos datos acerca del desarrollo de un programa que no son anali-

zados de manera agregada. Por ejemplo, suelen reunirse datos acerca de cada centro de formación para evaluar su eficiencia individual, tales como las tasas de deserción y de inserción laboral de los egresados, pero esta información sólo es usada como fuente de premios y castigos y no para retroalimentar las estrategias. Por otro lado, suelen quedar muchos aspectos sustantivos del proceso que podrían indagarse con estudios cualitativos, y permitirían brindar elementos de interpretación de resultados y efectuar la retroalimentación sistemática al programa, tales como los perfiles técnico-políticos de los diversos equipos implicados, las estrategias institucionales de los diferentes niveles de la ejecución, las estrategias curriculares y didácticas de la capacitación y las articulaciones con los lugares de trabajo, etcétera.

En el caso de los programas que cuentan con diversas entidades ejecutoras, la sistematización y la evaluación contribuirían a conocer el papel de los actores sociales involucrados, y establecer comparaciones entre las estrategias, los perfiles institucionales, y los resultados. La ejecución a cargo de distintos ejecutores nunca es una réplica del modelo general, y para mejorarlo es preciso conocer y sistematizar cómo los actores se apropian de las políticas.

La subvaloración del análisis de la ejecución no se debe sólo a que muchas veces no se cuenta con recursos para efectuar estos estudios, y los avatares de gestión cotidiana consumen todos los esfuerzos. En muchos casos, también inciden una escasa conceptualización de las dimensiones políticas y éticas en el desarrollo de los programas.

EVALUACIÓN Y RESULTADOS SOBRE LOS JÓVENES: DE LA INSERCIÓN LABORAL A LA INSERCIÓN SOCIAL

La evaluación de resultados apunta a determinar los logros obtenidos por una política o programa social con relación a las metas que se ha propuesto y a los efectos esperados en los grupos sociales beneficiarios, incluyendo el grado de cumplimiento de las metas esperadas y las causas de la distancia entre aquéllas y los logros obtenidos. Hay pocas dudas hoy en América Latina de que los jóvenes pobres deben ser un grupo social prioritario de las políti-

cas sociales, porque allí se hallan algunas de las claves de un futuro social de la región. En el actual contexto, las intervenciones realizadas por los programas deben ser examinadas desde dos puntos de vista: su contribución a la equidad y su contribución a la integración social.

Todos los programas tienen, en mayor o menor medida, objetivos de inserción laboral, o, al menos, de mejorar las probabilidades de los jóvenes dentro del mercado de empleo. Las preguntas centrales respecto a la inserción laboral de los jóvenes son: ¿se mejora el acceso y la calidad de los empleos y/o trabajos de los jóvenes formados? Ahora bien, los resultados al respecto no son independientes de la situación del mercado de trabajo y su capacidad de absorber nuevos trabajadores. Especialmente en contextos de mucho desempleo puede producirse un efecto de sustitución que equivale a cambiar el lugar en la fila de espera de los desempleados o a reemplazar empleados por desempleados

Con estos objetivos también conviven otros, menos precisos, que apuntan a la integración social de los jóvenes ante la preocupación por la falta de espacios institucionales existentes para los jóvenes desescolarizados, los niveles de violencia y marginación social a las que están sometidos, entre otros. Unos y otros objetivos aparecen con mayor o menor hincapié según las poblaciones específicas ya focalizadas y el contexto nacional o regional. El interrogante central respecto estas *externalidades* es: ¿se mejora la inserción de los jóvenes en instituciones educativas y en otros espacios sociales?

A pesar de que las evaluaciones de resultados disponibles suelen enfocar privilegiadamente la inserción laboral de los egresados, la calidad de los empleos y sus salarios, también ha comenzado a incorporarse como dimensión de análisis el retorno a la educación formal. Sin embargo, las *externalidades* han sido principalmente abordadas por algunos estudios cualitativos que señalan que el acceso de los jóvenes a alguna instancia de formación laboral mejora la autoestima y facilita el reingreso a la escuela media. Este fenómeno se ha explicado sosteniendo que cuando los jóvenes desertores de la escuela media pasan por este tipo de capacitación laboral, al abordar saberes prácticos en ámbitos donde se promueve su autoestima, llegan a recuperar su confianza en la capacidad de aprender.⁶ El dilema radica en que la escuela a que

reingresan los jóvenes no es otra que aquella de la que habían salido unos años antes porque no respondía a sus expectativas y/o porque “fracasaron”.

Otro impacto no menor de estas experiencias, detectado por algunos estudios cualitativos, es el brindar un espacio de protección para los jóvenes frente a un contexto social excluyente.⁷ Estas instancias de educación no formal a menudo constituyen los únicos espacios institucionales de participación social de los jóvenes de barrios populares, junto con algunos espacios recreativos, deportivos o solidarios.

Menos se conoce aún acerca de los resultados de algunos programas que han promovido la creación del propio trabajo, sea a través de empleo por cuenta propia como a través de los microemprendimientos. Por un lado, en el actual contexto sociolaboral la generación de puestos de empleo en el sector formal se ve muy restringida y entonces la “invención” del propio trabajo aparece como alternativa. Por otro lado, también es conocido que a las habituales dificultades de sobrevivencia de los microemprendimientos en general, en los jóvenes se agregan otras como la edad y la escasa experiencia laboral, sumadas, en este caso, a la endeblez de las competencias generales y a la limitada red de relaciones sociales. La experiencia acumulada en otros países latinoamericanos muestra que la promoción de experiencias de autoempleo y/o microemprendimientos con jóvenes de estos perfiles socioeducativos requiere de un fuerte seguimiento que se exprese a través del apoyo a la selección de nichos productivos o de servicios viables; capacitación en gestión, en comercialización y en las competencias ligadas a la actividad, acceso al crédito, y asistencia técnica durante un periodo considerable, incluyendo acompañamiento psicosocial.

Los estudios de impacto que, apoyándose en el seguimiento de egresados y de grupos de control, enfoquen la inserción laboral y la participación social más amplia de los jóvenes capacitados, constituyen instrumentos valiosos para evaluar si las estrategias adoptadas por los programas logran los objetivos propuestos. En la medida en que se posicione a los jóvenes en la fila de espera de empleos disponibles o se los ayude a crear su propio trabajo, se habrá contribuido a la equidad. En la medida en que se evidencie

mayor participación social de los jóvenes, se habrá contribuido a su integración social.

Pero para tener algunas certezas sobre las contribuciones de los programas y sobre aquellas estrategias que conviene multiplicar, es preciso todavía hacer un largo recorrido en el terreno de la evaluación de los resultados. Muchas de las acciones emprendidas no se evalúan o se evalúan insuficientemente. Como se ha venido sosteniendo, no sólo se trata de medir la empleabilidad y la calidad de los empleos, también el retorno a la educación formal, el incremento de la autoestima, la menor participación en actividades delictivas o en conductas de riesgo, como la drogadicción, el incremento en saberes y competencias de diverso tipo, la creación del propio trabajo, y demás. Los estudios cualitativos pueden ayudar a dilucidar más claramente estas cuestiones.

EVALUACIÓN E IMPACTO SOCIAL

El impacto social alude a los efectos indirectos más amplios de los programas en tanto forman parte de las políticas públicas. Dos interrogantes, que exceden al propio programa, pueden resumir algunos aspectos a tener en cuenta en la evaluación del impacto social.

a) El fortalecimiento de entidades capacitadoras ¿se robustecen entidades de capacitación que puedan responder a necesidades diversas de los jóvenes y orienten sus cursos pertinentemente con relación a la demanda del mercado de trabajo?⁸

En la última década, muchos programas sociales en el marco de la lucha contra la pobreza y/o el desempleo propiciaron y financiaron cursos de capacitación laboral desarrollados por una diversidad de entidades, muchas de ellas nuevas. Esto llevó a la ampliación y diversificación de los centros de formación, entre los que participan entidades heterogéneas en cuanto a sus trayectorias previas, sus propósitos, sus características institucionales y sus estrategias de intervención: ONGs, centros públicos de formación profesional, municipios e institutos privados de capacitación.

Los tipos de ONGs que intervienen en este campo abarcan desde asociaciones comunitarias de base hasta ONGs técnicas altamente profesionalizadas, mientras también desempeñan un pa-

pel relevante las organizaciones vinculadas o promovidas por la Iglesia. Los centros de formación profesional públicos, dependientes de las instituciones de formación profesional, y/o de ministerios de educación, según los países, toman la forma de talleres en actividades puntuales surgidos a veces a partir de programas específicamente dirigidos al sector informal y, en otros casos, se trata de centros de formación profesional que, por su inserción territorial o por estar asociados a organizaciones de la sociedad civil, reciben un público de sectores de pobreza y/o de bajo niveles educativos. En algunos países, asimismo en las licitaciones públicas de cursos han participado instituciones de capacitación privadas con fines de lucro, que incluyen consultoras, instituciones de capacitación que venden sus cursos, o directamente empresas.

Las evaluaciones gerenciales de los programas en general dan cuenta de que la mayoría de estas entidades capacitadoras muestran dificultades para el diseño y puesta en marcha de los proyectos de capacitación. En primer lugar, se enfrentan a las nuevas tareas con relación al diseño curricular, a la gestión institucional, articulación con otras instituciones y con el mercado de trabajo, y no necesariamente saben responder a estos desafíos. En segundo lugar, muchas presentan debilidades en la gestión administrativa y económica, además del desconocimiento de estrategias para la planificación institucional y las comunicaciones internas. En tercer lugar, algunas, a pesar de trabajar cerca de la población objetivo, experimentan muchas dificultades para encontrar respuestas adecuadas a los distintos grupos de los jóvenes según sus perfiles sociodemográficos, sus expectativas, sus situaciones familiares, y demás. Los jóvenes que acceden a los cursos presentan una diversidad de situaciones, desde grupos en condiciones de gran marginalidad y fuerte aislamiento (indígenas, “niños de la calle”, etcétera) hasta sectores urbanos pauperizados o jóvenes rurales. En cuarto lugar, se registran debilidades respecto a la calidad de las pasantías y en la articulación con oportunidades concretas de trabajo.

En respuesta a este panorama, existen algunas iniciativas de fortalecimiento directo de las entidades de formación, que se proponen la capacitación y asistencia técnica en cuestiones tanto pedagógicas como en gestión institucional. Pero estas iniciativas generalmente no provienen de los propios programas públicos, sino de organizaciones de la sociedad civil.

Además, la estrategia general de los programas con financiamiento público minimiza el papel del Estado como coordinador de la oferta de capacitación. En efecto, el supuesto, según el cual las instituciones capacitadoras, a través de los estudios de mercado realizados para el diseño de los cursos y la obtención de pasantías, estarían mostrando una medida adecuada de la demanda del mercado de trabajo, limita en varios aspectos el desarrollo de una oferta de capacitación de calidad. Por ejemplo, no se toma en cuenta que la capacitación es también una manera de diseminar nuevas tecnologías y mejores formas de producir y, en ese sentido, los cursos no deberían diseñarse sólo por la demanda explícita de los empleadores; tampoco se considera la demanda futura y/o la transformación de ciertos puestos de trabajo en el corto plazo en la selección de los cursos.

Aun quienes valoran la adecuación a la demanda del mercado de trabajo, reconocen el rol esencial del Estado en la coordinación de la oferta de formación, y en el desarrollo de tareas tales como asegurar la calidad mediante *tests* y certificaciones, el desarrollo curricular, la asistencia y la transmisión de *know-how* a las unidades ejecutoras, el reconocimiento de las demandas efectivas de capacitación y difusión de la oferta disponible.⁹

b) Articulaciones intersectoriales y con un circuito de educación permanente: ¿se plantean acciones específicas de capacitación o acciones integradas que articulan otras intervenciones sociales y de educación permanente?

Un primer interrogante clave respecto a las articulaciones intersectoriales es en qué medida se desarrollan estrategias articuladas entre diversos sectores que permitan atender integralmente a los jóvenes. ¿En qué medida los programas señalan caminos para la articulación intersectorial?

En términos generales, las intervenciones muestran una escasa visión integral de los jóvenes, se recalca su problemática de baja capacitación sin incorporar cuestiones sociales y culturales que hacen al “ser joven o ser adolescente” y ni tomar en cuenta la heterogeneidad de situaciones sociales y educativas que caracterizan a los jóvenes pobres según los contextos geográficos, locales y familiares. Aunque generalmente se ha promovido la articulación de la capacitación con otras acciones formativas y culturales, esta articulación no suele ser un criterio valorado ni en la selec-

ción ni en la evaluación de los cursos por parte de la gestión central del programa. Los enfoques más amplios que plantean la articulación con proyectos de desarrollo local y la inserción social de los jóvenes quedan restringidos a experiencias acotadas y de escasa cobertura.¹⁰

A menudo resulta sorprendente la desarticulación intersectorial entre programas que atienden a la misma población objetivo, y que podrían potenciarse de actuar articulados. Aunque existe un amplio consenso acerca de que las intervenciones aisladas con poblaciones que presentan muchas dificultades producen escaso impacto, es evidente que la puesta en práctica y la aplicación efectiva de acciones integradas presenta aún numerosos desafíos estructurales, organizativos, legales e institucionales tanto a nivel de las políticas públicas como en su desarrollo concreto en espacios locales.

Otro interrogante relevante en términos de impacto social es si la estrategia desarrollada permite o no avanzar en la conformación de un sistema integrado de formación profesional. La mayor parte de los programas de capacitación laboral de jóvenes se han mantenido ajenos a esa lógica. Han constituido más bien acciones aisladas, aunque sea difícil generalizar en este punto, porque hay diferencias considerables entre los países.

Las debilidades de los jóvenes de bajos niveles educativos respecto a competencias básicas de lengua, matemáticas y de pensamiento plantean la necesidad de promover estrategias más integrales de formación, sobre todo para los jóvenes de menor edad y con mayores déficit educativos. Los estudios de seguimiento de egresados coinciden que los jóvenes de más baja condición social, y con menores niveles de adquisición de competencias, se hallan más expuestos a los mecanismos de selectividad y en condiciones más débiles de aprovechamiento de un programa de estas características. Estudios más cualitativos han señalado que estrategias de intervención más integrales (que incluyeran no sólo capacitación técnica, sino también reforzamiento de habilidades básicas, formación socioocupacional, atención social, etcétera) podrían tomar en cuenta con mayor amplitud la compensación de diferencias sociales y educativas.¹¹

Sin embargo, el circuito de articulaciones y complementariedad entre educación sistemática y educación no formal, o entre la educación escolar y extraescolar, no ha logrado plasmarse.¹² Los pro-

gramas de capacitación laboral de jóvenes desfavorecidos se desarrollan más bien en el terreno de estrategias compensatorias, muchas de ellas de baja calidad, sin que se planteen equivalencias o articulaciones con la educación formal, ni que se inserten en circuitos formativos secuenciales.¹³ Estas debilidades se reflejan también obviamente en el terreno de la institucionalidad de quienes se desempeñan en ese ámbito conformando un circuito en el que están presentes muchas organizaciones inestables y, en ocasiones, enfoques técnicos débiles o asistencialistas. El emprendimiento de acciones políticas concretas que promuevan las articulaciones entre las entidades capacitadoras y las escuelas en la atención de sectores desfavorecidos, tiene una gran potencialidad tanto en términos del fortalecimiento institucional de las entidades como en relación a la ampliación de las oportunidades educativas de los propios jóvenes en el marco de la educación permanente y la conformación de trayectorias.

ALCANCES Y LÍMITES DE LA EVALUACIÓN¹⁴

La evaluación de programas de capacitación e intermediación laboral en los actuales contextos presenta varios niveles de discusión, entre ellos, el conceptual, el metodológico y el políticoestratégico.

El nivel conceptual remite al entramado de variables y dimensiones tomadas en cuenta. El diseño conceptual de la evaluación constituye un gran desafío porque en la ejecución y resultados de un programa de capacitación interviene tal multiplicidad de factores, que es preciso realizar un gran esfuerzo por incluir los más significativos y relevantes conforme los objetivos del dispositivo. La evaluación debe permitir medir el grado de éxito de un dispositivo en función de los objetivos y metas propuestos, y debe permitir determinar en qué medida y por qué se está cumpliendo o no lo previsto. Justamente la determinación de resultados no previstos y sus posibles causas es uno de los mayores intereses de la evaluación. En esta línea, debería servir para señalar posibles debilidades o errores en los diagnósticos y previsiones iniciales y en las estrategias adoptadas. De este modo, proveería elementos esenciales para la toma de decisiones sobre la continuidad

o reorientación de una política. En este sentido, es clave formularse los interrogantes adecuados considerando los contextos de desarrollo de los programas.

Los aspectos metodológicos plantean los alcances y los límites de los distintos tipos de medición. La evaluación de procesos, de la ejecución, de los resultados y del impacto social requieren la utilización de diferentes dispositivos metodológicos. Los interrogantes planteados marcarán el camino metodológico más apropiado. Aunque los costos económicos, las urgencias y prioridades formularán las condiciones de la evaluación y llevarán a realizar las opciones más viables en cada circunstancia. Sin embargo, no debe perderse de vista que la complementación de niveles de análisis micro, macro y de la perspectiva de los actores, la introducción complementaria de evaluaciones formativas y sumativas, la utilización articulada de estrategias metodológicas cuantitativas y cualitativas, conducen a enriquecer la estrategia y los posibles resultados de la evaluación.

La dimensión político-estratégica resulta clave en cuanto a la determinación de los alcances y límites del proceso evaluativo. Conciernen a la pertinencia del dispositivo en el contexto socio-político-económico. Existe una tensión permanente entre la naturaleza técnica de la evaluación y las condiciones sociopolíticas en que se desarrolla. Cuando se trata de evaluar el uso de recursos públicos, cabe preguntarse en qué medida se pretende la optimización de los recursos y la reorientación de las acciones en función de los resultados, y en qué medida lo que se busca es la legitimación de una determinada acción. Aunque a estas alturas, en el marco de la modernización de los aparatos burocráticos de los estados, nadie discute la necesidad de la evaluación, tampoco debe minimizarse que se responde a una lógica política. Esto se refleja en la inserción institucional del dispositivo y en quien se hace cargo de la tarea. Estas decisiones no son independientes de para qué se realiza la evaluación.

La participación de diferentes actores sociales en el desarrollo y control de la política pública constituye justamente un mecanismo de reconocimiento de la dimensión política tanto de los programas como de su evaluación. Un desafío para los años futuros en la región es la consolidación de mecanismos más democráticos de ejecución y control de políticas públicas.

NOTAS

1. Este documento fue redactado en el marco del proyecto del IPEE-UNESCO, titulado "Estrategias alternativas de educación para grupos desfavorecidos en América Latina".
2. Especialmente se trata de programas dirigidos a jóvenes de bajos niveles educativos, que no han terminado el nivel medio de escolaridad.
3. CINTERFOR/OIT, "Jóvenes y capacitación laboral. El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional", en CINTERFOR/OIT, *Juventud, educación y empleo*, CINTERFOR, Montevideo, 1998, pp.119-174.
4. BID, *Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*, Washington, 1995.
5. O. Marchand, *El desempleo, políticas de empleo y su evaluación. La experiencia francesa*, PIETTE, (mimeo), Buenos Aires, 1995; J. C. Barbier, "Analizar la ejecución una herramienta indispensable para la evaluación de las políticas públicas de empleo" en Gautié, J. y Neffa, J. C., *Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos*, PIETTE, Buenos Aires, 1998, pp. 373-387.
6. C. Jacinto, "Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores", *Boletín técnico interamericano de formación profesional*, Boletín CINTERFOR/OIT, número 139-140, abril-septiembre, Montevideo, 1997, pp. 57-88.
7. Jacinto, J. Lasida, J. Ruétalo, y E. Berrutti, "Formación para el trabajo con jóvenes de sectores de pobreza en América Latina. ¿Qué desafíos y qué estrategias?" en Jacinto y M. A. Gallart (comp.), *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*, Montevideo, Cinterfor/OIT-RET, 1998, pp. 7-34; Gallart, "El desafío de la formación para el trabajo de los jóvenes en situación de pobreza. El caso argentino" en Gallart (coord.), *Formación, pobreza y exclusión*, CINTERFOR, Montevideo, 2000, pp. 241-302.
8. En este punto, se sigue principalmente Jacinto, *El fortalecimiento de entidades de formación profesional de jóvenes*, documento presentado en el Seminario Regional "Estrategias alternativas de educación para jóvenes desfavorecidos en América Latina", IPEE-INA de Costa Rica, San José de Costa Rica, 25-26 de noviembre de 1999.
9. J. Middleton, A. Zideman y A. van Adams, *Skills for Productivity. Vocational Education and Training in Developing Countries*, Oxford University Press, New York, 1993.
10. Jacinto, *Enfoques y tendencias de los programas de educación dirigidos a niños y jóvenes desfavorecidos en América Latina*, IPEE Programme de recherche

- et d'études: Stratégies d'éducation et de formation pour les groupes défavorisés. UNESCO/IIEP, Paris, 1999.
11. Jacinto, Ruétalo, Lasida y Berutti, "Formación para el trabajo con jóvenes de sectores de pobreza en América Latina. ¿Qué desafíos y qué estrategias?"... y J. Ramírez, "Los programas de capacitación laboral del modelo Chile Joven en América Latina. Una agenda pendiente para el seguimiento", en Jacinto, y Gallart (coord.), *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes excluidos de la educación formal...*
 12. R. M. Torres, *Una década de "educación para todos": lecciones para el futuro*, IIEP-Buenos Aires, mimeo, 1999.
 13. Jacinto, *Enfoques y tendencias de los programas de educación dirigidos a niños y jóvenes desfavorecidos en América Latina...*
 14. Este punto propone una reformulación de algunos conceptos desarrollados en Jacinto y Gallart, *La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desempleados. Una ilustración en los países del Cono Sur*, IIEP-UNESCO-RET, París, 1998.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBIER, J.C., "Analizar la ejecución una herramienta indispensable para la evaluación de las políticas públicas de empleo" en Gautié, J. y J. C. Neffa, *Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos*, PIETTE, Buenos Aires, 1998, pp. 373-387.
- BID, *Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*, Washington, 1995.
- CINTERFOR/OIT, "Jóvenes y capacitación laboral. El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional", en CINTERFOR/OIT, *Juventud, educación y empleo*, CINTERFOR, Montevideo, 1998, pp.119-174.
- GALLART, M. A., "El desafío de la formación para el trabajo de los jóvenes en situación de pobreza. El caso argentino", en Gallart, M. A (coord.), *Formación, pobreza y exclusión*, CINTERFOR, Montevideo, 2000, pp. 241-302.
- Jacinto, C., *Enfoques y tendencias de los programas de educación dirigidos a niños y jóvenes desfavorecidos en América Latina*, IIEP Programme de recherche et d'études: Stratégies d'éducation et de formation pour les groupes défavorisés, UNESCO/IIEP, Paris, 1999.
- JACINTO, C., *El fortalecimiento de entidades de formación profesional de jóvenes*, documento presentado en el Seminario Regional "Estrategias alternativas

de educación para jóvenes desfavorecidos en América Latina”, IIEP-INA de Costa Rica, San José de Costa Rica, 25-26 de noviembre de 1999.

JACINTO, C. Y GALLART, M. A., *La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desempleados. Una ilustración en los países del Cono Sur*, IIEP-UNESCO-RET, Paris, 1998.

JACINTO, C., LASIDA, J., RUÉTALO, J. Y BERRUTTI, E., “Formación para el trabajo con jóvenes de sectores de pobreza en América Latina. ¿Qué desafíos y qué estrategias?” en Jacinto, C., M. A. Gallart, (comp.), *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*, Montevideo, CINTERFOR/OIT-RET, 1998, pp. 7-34.

JACINTO, C., “Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores”, *Boletín técnico interamericano de formación profesional*, Boletín CINTERFOR/OIT, número 139-140, abril-septiembre, Montevideo, 1997, pp. 57-88.

MARCHAND, O., *El desempleo, políticas de empleo y su evaluación. La experiencia francesa*, PIETTE, (mimeo), Buenos Aires, 1995.

MIDDLETON, J, A. ZIDERMAN Y A. VAN ADAMS, *Skills for Productivity. Vocational Education and Training in Developing Countries*, Oxford University Press, New York, 1993.

RAMÍREZ, J., “Los programas de capacitación laboral del modelo *Chile Joven* en América Latina. Una agenda pendiente para el seguimiento”, en Jacinto, C. y M. A. Gallart (coord.), *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes excluidos de la educación formal*, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, Buenos Aires, 1997.

TORRES, R. M., *Una década de “educación para todos”: lecciones para el futuro*, IIEP-Buenos Aires, mimeo, 1999.