

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (gtz)**

**LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO Y LOS JÓVENES EN
AMÉRICA LATINA**

**PROYECTO CONJUNTO CEPAL/GTZ "POLÍTICAS PARA MEJORAR LA CALIDAD,
EFICIENCIA Y LA RELEVANCIA DEL ENTRENAMIENTO PROFESIONAL EN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. FASE II" (FRG/99/S126)**

Santiago de Chile, 2001

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R. 2058
25 de junio de 2001

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO Y LOS JÓVENES EN AMÉRICA LATINA

*/ El presente documento fue preparado por la señora María Antonia Gallart, consultora de la Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Este documento ha sido desarrollado en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ: "Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe. Fase II" (FRG/99/S126). Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

RESUMEN	V
INTRODUCCIÓN	1
EL CONTEXTO DE LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES	3
En los aspectos demográficos:.....	3
En lo económico-social:.....	3
En cuanto al mercado de trabajo urbano:.....	4
En lo educativo:.....	4
La segmentación interna de la población joven.....	5
¿QUÉ ES HOY EN DÍA UNA BUENA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO?	6
La formación para el trabajo y las competencias de empleabilidad: el rol de la educación formal como base necesaria de la capacitación.....	8
<i>La discusión sobre la formación profesional</i>	9
LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA JÓVENES EN AMÉRICA LATINA	11
Los programas permanentes focalizados en la formación profesional con ejecutores institucionales fijos.....	16
Los programas de formación laboral a término con llamado a ejecutores privados o públicos.....	18
Los programas de empleo o integración social, con elementos de formación profesional.....	20
CONCLUSIONES	22
Los criterios de evaluación y los objetivos.....	22
Las preguntas originales.....	23
La institucionalidad.....	27
La actualización del currículum.....	28
El perfil de los formadores.....	29
La articulación con las empresas.....	30
Un caso interesante para analizar en su desarrollo actual y futuro: Brasil.....	31
BIBLIOGRAFIA	38

RESUMEN

Los desafíos a la formación para el trabajo de los jóvenes y las respuestas implementadas en América Latina constituyen el tema de este artículo. Se examinan las características actuales de los jóvenes, su segmentación interna, sus diferencias en el acceso a la educación y al empleo, así como la transformación de la formación para el trabajo desde una formación profesional para ocupaciones específicas a una formación en competencias que permita responder a un mercado de trabajo difícil y cambiante, y que integra formación general, capacitación específica y aprendizaje en el trabajo. Las ventajas e inconvenientes de las formas tradicionales de formación profesional y de las nuevas generaciones de programas de capacitación son examinados como respuestas a esa realidad de los jóvenes y del mundo del trabajo. Finalmente a partir de los objetivos de los programas y los criterios de evaluación en relación al mundo laboral y a las características de la población objetivo se plantea un conjunto de conclusiones que toman en cuenta la institucionalidad, la actualización del currículum, el perfil de los formadores, y las dificultades encontradas en la necesaria articulación con las empresas. Las reflexiones finales señalan pistas para las políticas de formación a partir de los aportes de esta realidad compleja y contradictoria.

INTRODUCCIÓN

Son varios los factores que confluyen para señalar la formación de los jóvenes como un tema de primordial importancia en América Latina: entre ellos, las tasas de desocupación de los jóvenes, que duplican las del total de la población; el abismo entre las posibilidades de inserción laboral de los pobres y los no pobres; y la extensión de la participación en la educación formal que, sin embargo, no asegura mayor calidad en las competencias adquiridas.

El presente artículo es un intento de dilucidar algunos de los aspectos cruciales de dicha problemática, y plantear pistas de políticas para superar las carencias halladas en la realidad actual. Su objetivo es examinar la situación educativa y laboral de los jóvenes en la región, caracterizar los programas de formación laboral dirigidos a ellos, y extraer conclusiones para las políticas públicas de formación profesional, teniendo en cuenta su aporte a la equidad y a la productividad.

Se comienza realizando un diagnóstico de la problemática de la difícil inserción laboral de los jóvenes en América Latina y su relación con la formación a la que acceden. Para ello se sitúa a la población juvenil en el contexto actual de las transformaciones demográficas, los altibajos del desarrollo económico-social, el crecimiento de la cobertura de la educación y la desigualdad de los logros educativos, y como consecuencia de todo ello, la diferenciación interna de la población joven en sectores con muy distintas oportunidades, no sólo en cuanto a la inserción social actual sino también en lo relativo a las perspectivas futuras de integración o exclusión.

A continuación se plantea la revisión actual del concepto de formación para el trabajo, que pasó de identificarse con la formación profesional para familias de ocupaciones a presentar una visión más abarcadora que se focaliza en la transmisión de competencias que favorezcan la empleabilidad de los ingresantes en el mercado de trabajo, a la que complementa una formación más específica, generalmente técnico-vocacional. En ese proceso, la educación general es la base en la que se apoyan ambos: la formación específica y el aprendizaje en el trabajo. Ese diálogo entre educación en el sistema educativo, capacitación, y experiencia laboral es necesario para la formación permanente en un mercado de trabajo sujeto a continuos cambios.

A partir de una investigación realizada en varios países de la región, se recorren los programas de formación para jóvenes, tanto los tradicionales situados en instituciones de formación profesional permanentes como aquellos de nueva generación, donde la ejecución se encomienda a instituciones que concursan para cursos específicos y poblaciones objetivo determinadas. El rol del Estado y la sociedad civil varía en ambos casos. Se evalúan los aspectos positivos y negativos de cada tipo de políticas de formación para los jóvenes provenientes de sectores de pobreza o de hogares más integrados socialmente.

En las conclusiones se plantea la disparidad existente entre los criterios de evaluación según lo que las políticas de formación de jóvenes privilegien: la disminución de la pobreza; las políticas activas de empleo; o el incremento del capital humano para el crecimiento económico. Además, la dinámica de los programas muestra una tensión entre la demanda social por capacitación por parte de los jóvenes y la demanda de las empresas por calificaciones, ambas tienen distinta amplitud y no se focalizan en las mismas especialidades. El interjuego entre los

objetivos de los programas y las tensiones entre ambas demandas señala los límites de las políticas.

En este contexto se responde a las preguntas originales sobre el rol de la adquisición de competencias generales y específicas y su relación con las prácticas laborales reales en los programas, y también se evalúa la respuesta a las carencias que origina la segmentación de la población juvenil.

Finalmente se examinan algunos aspectos clave para el desarrollo de una formación relevante y de calidad. Estos son: las formas que adquiere la institucionalidad, como se adecúa el curriculum a la realidad laboral, el perfil de los formadores, y las dificultades existentes en la necesaria articulación con las empresas. Estos aspectos son evaluados en los distintos tipos de programas e instituciones relevando los aportes que realizan cada uno de ellos.

Se concluye el documento examinando el ejemplo de la formación para los jóvenes en el Brasil que ilustra algunas de las conclusiones presentadas.

EL CONTEXTO DE LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES

El análisis de la inserción laboral de los jóvenes es clave para visualizar la articulación entre la formación y el trabajo en un país o región. Esto se debe a que los jóvenes, como entrantes en el mercado de trabajo, no prolongan situaciones laborales provenientes de un pasado reciente o antiguo, sino que son testimonio de las dificultades y demandas contemporáneas. Por el lado de la educación, la extensión de su cobertura hace que los jóvenes detenten mayores niveles de instrucción que sus mayores, pero que hayan sufrido, en muchos casos, el deterioro de la calidad de esa educación. La heterogeneidad de sus logros educativos es, asimismo, testimonio del desgranamiento habido, frecuentemente anterior a completar la instrucción obligatoria, y de la dificultad, experimentada por un sector importante de los jóvenes, para adquirir las competencias de empleabilidad necesarias para desempeñarse en un mercado de trabajo exigente.

Si bien la región latinoamericana muestra realidades muy diferentes según los países, hay ciertas características generales, tanto en lo laboral como en lo educativo, que impactan en la inserción de los jóvenes en el mundo del trabajo, lo cual es conveniente plantear aquí.

En los aspectos demográficos:

Se registra una tendencia, resultado de la transición demográfica, a que en un grupo importante de países la proporción de los jóvenes sobre la población total tienda a disminuir, y por lo tanto a que la presión poblacional de ese sector sobre el sistema educativo y el mercado de trabajo sea menor (*Interamerican Development Bank (IDB)*, 2000, p. 73).

Se ha producido un alto grado de urbanización, en comparación con otras regiones en desarrollo. Esto permite dar preferencia al análisis del mercado de trabajo urbano, y facilita la cobertura del sistema educativo y de las políticas de capacitación (*CEPAL*, 2000a, p. 15 ; *IDB*, p. 139).

En lo económico-social:

El crecimiento económico experimentado en la década del 90 no fue acompañado por un nivel equivalente de desarrollo social, lo cual ha dado como resultado un incremento de la desigualdad. En general en la última década se ha producido un fenómeno de concentración de ingresos que ha modificado las formas de consumo y ha dejado a amplios sectores poblacionales fuera del acceso a bienes y servicios sociales básicos (*IDB*, 2000, pp. 2-3; 4-6). En consecuencia, pese a las políticas implementadas para responder a estos desafíos, se constata la persistencia de amplios sectores de la población bajo la línea de pobreza (*CEPAL*, 2000d, p. 40).

Al mismo tiempo, la década del noventa fue, para un grupo relevante de países, testigo de una transformación estructural que unió el ajuste de las políticas del Estado, con un proceso de privatización de servicios públicos, y una importante transformación productiva, incipiente en algunos países y muy desarrollada en otros, todo lo cual implicó un cambio tecnológico y organizacional con los siguientes rasgos: reforzamiento de las redes productivas transnacionales, globalización de la comunicación, paso del fordismo al postfordismo, disminución del empleo formal en relación de dependencia, y desarrollo de la tercerización a partir de la subcontratación

entre empresas de distinto tamaño. Todas estas características tuvieron un fuerte impacto en los mercados de trabajo urbanos (Novick y Gallart, 1997).

En cuanto al mercado de trabajo urbano:

Continúa la tendencia secular a la disminución relativa del empleo en la industria manufacturera y al crecimiento de la proporción de trabajadores en el sector de los servicios (CEPAL, 2000a p. 29).

Asimismo, se mantiene una alta proporción de trabajadores en el sector informal. Sin embargo, la naturaleza de este sector se modifica por la subcontratación de las empresas del sector formal y la precarización del empleo (OIT, 2000 p.12-13).

Se constata una transformación de la organización del trabajo como consecuencia de las reformas estructurales: entre ellas puede señalarse la tendencia a la desregulación del trabajo, el incremento de la tercerización, y las modificaciones en la estructura laboral por el cambio tecnológico (Novick y Gallart, 1997).

Dentro de ese mercado de trabajo urbano, se registran niveles relativamente altos de desocupación, crecientes en los últimos años (CEPAL, 2000b, pp. 87-90; OIT, 2000, Cuadro 1-A Anexo).

Cabe agregar que el sector privado y en particular las empresas grandes y medianas tienen un rol clave en la creación de empleo; las empresas chicas, que son las que más trabajadores emplean, muestran un comportamiento heterogéneo en cuanto al crecimiento del empleo o su disminución, variando según los países (OIT, 2000, p. 10-12).

En lo educativo:

Se incrementó la cobertura del sistema educativo formal y creció la asistencia escolar de adolescentes y jóvenes (CEPAL, 2000, pp. 41-45). Sin embargo, continuaron registrándose altos niveles de deserción, anteriores a la adquisición en el sistema escolar de niveles básicos de competencias de empleabilidad (IDB, 2000, pp. 9-12).

Otro dato remarcable es que las escasas evaluaciones hechas en los países de la región registran la alta heterogeneidad en los resultados educativos a iguales años de permanencia escolar. La constatación de trayectorias diferentes y desiguales para los niños y jóvenes provenientes de diferentes estratos sociales señala la existencia de una segmentación social en el sistema educativo (Rama, 1998 pp. 91-117).

Puede concluirse entonces que la inserción laboral de los jóvenes está fuertemente condicionada por las características anteriormente señaladas, tanto en cuanto a su efecto en el

mercado laboral como en cuanto a su educación. Esto se puede ver en algunos indicadores del período 1990-99 que presenta OIT para once países de la región¹:

La tasa de desempleo de los jóvenes duplica la del total de la PEA y, pese al débil crecimiento de la PEA juvenil, la tasa de desocupación juvenil se duplicó entre 1990 y 1999. Una posible causa podría haber sido el aumento de la participación laboral; pero dicha participación permaneció estancada en el período considerado, por lo que la tasa de ocupación de los jóvenes cayó. El empleo juvenil se expandió a una tasa anual de 0.8% mientras que el de los adultos lo hizo al 3.3%; la inmensa mayoría de los empleos nuevos fueron ocupados por adultos. Las tasas de escolaridad aumentaron, y hubo una pequeña disminución de los jóvenes que no estudian ni trabajan.

Por otra parte, los nuevos empleos para los jóvenes se generan en el sector informal, compuesto por las microempresas, el servicio doméstico y el trabajo por cuenta propia, predominando entre ellos el empleo no registrado y precarizado.

Curiosamente, disminuye levemente la brecha de ingresos entre jóvenes y adultos, aunque la diferencia sigue siendo importante: un joven gana un sueldo correspondiente al 43% del de un adulto y, si se trata de un trabajador menor de veinte años, el salario desciende al 28%. La educación recibida influye fuertemente en los ingresos, influencia que se ha incrementado en el período estudiado. Por otro lado, el nivel educativo de los trabajadores del sector informal ha aumentado.

La segmentación interna de la población joven

La edad, el nivel socioeconómico, y el género de los jóvenes marcan diferencias en la inserción laboral. Los más jóvenes -15 a 19 años- tienden a seguir estudiando y postergan su entrada al mercado de trabajo; los de 20 a 24 años tienden en cambio a aumentar su tasa de participación laboral.

Si se analiza el desempleo juvenil, se comprueba que es mayor en los sectores de menores ingresos. Los jóvenes que están en los dos quintiles inferiores de ingresos tuvieron un leve crecimiento en sus tasas de actividad (53.3% al 54.8%), mientras que las de los dos quintiles superiores se contrajeron (62% a 60%). Sin embargo, siguen teniendo una participación laboral superior los de mayores ingresos. Los inactivos no estudiantes cayeron 15 por ciento en los quintiles más ricos.

Centrando la atención en el género, se evidencia que las mujeres jóvenes tuvieron peor *performance* en el mercado laboral, ya que su tasa de desocupación casi se triplicó. Pero incrementaron su participación en el mercado de trabajo, en comparación con el estancamiento de los varones jóvenes. Este incremento se concentra en las mujeres jóvenes pobres: en los dos quintiles de ingresos inferiores aumentó de 34.3% en 1990 a 40.7% al final de la década.

¹ Elaboración de OIT, con base en las Encuestas de Hogares de Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. La Pea de estos países representa un 78% del total de la región. OIT, 2000 Pag. 21-36.

Con respecto a la educación, se puede constatar que en 1999 los jóvenes trabajadores tienen mayores niveles de instrucción que en 1990, pero también mayores dificultades para conseguir empleo. Si se focaliza la atención en los jóvenes ocupados, aquellos con más de diez años de escolaridad aumentaron en un 2.5%; en cambio, los que tenían menos de seis años de escolaridad disminuyeron en un 3.8%. Volviendo la vista a los desocupados, al principio de la década el 30% de los jóvenes desocupados había alcanzado menos de seis años de estudio; al fin de ella sólo el 21% estaban en ese nivel. Por otro lado las diferencias de ingresos entre los jóvenes trabajadores que habían realizado estudios terciarios y los demás se habían incrementado. El ingreso medio de los trabajadores que habían superado la educación secundaria (13 años y más) era 4.6 veces mayor que el de los que sólo registraban cinco años de escolaridad o menos (OIT, 2000, p. 34-35).

Este panorama de la última década en el mercado de trabajo y la educación, y la situación actual de la inserción laboral de los jóvenes pone de manifiesto que se está en un contexto dinámico, frente a un mercado de trabajo difícil, con una educación inicial que no cubre las exigencias mínimas de brindar habilidades básicas y competencias laborales generales a toda la población. Es por ello que las políticas dirigidas a mejorar la educación formal y la capacitación laboral para jóvenes son centrales si se pretende evitar que se profundicen los procesos de segmentación y exclusión, y contribuir a un desarrollo económico inclusivo.

¿QUÉ ES HOY EN DÍA UNA BUENA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO?

Cuando se plantean las dificultades de los jóvenes para insertarse en un mercado de trabajo como el presentado aquí, es importante tener en cuenta la evolución y la situación actual de la educación formal y la formación profesional, que son las que deberían brindarles la formación inicial necesaria para esa inserción.

La formación inicial para la entrada en el mundo del trabajo era tradicionalmente conceptualizada como una combinación de educación general y específica, que permitiera insertarse en algún nicho ocupacional existente y, de ahí en adelante, actualizar las calificaciones mediante el aprendizaje en el trabajo ("*on the job learning*") o a través de cursos de capacitación ofrecidos en la empresa o brindados por instituciones de formación profesional. Esta receta era válida para ocupaciones calificadas en la industria y trabajos de cuello blanco, e incluía a los profesionales universitarios, en este último caso con una más prolongada educación formal. Se suponía que si esa formación se adecuaba a las demandas del mercado de trabajo, a partir de ella se podrían iniciar trayectorias ocupacionales que conformarían carreras que se desarrollarían a lo largo de la vida activa.

A partir de esta visión se generaron las formas institucionales de formación para el trabajo. En el caso de América Latina, estas se constituyeron como: educación técnica o vocacional en la escuela secundaria formal, destinada a aquellos que se suponía entrarían en el mercado laboral al terminar la adolescencia; formación profesional (FP) extraescolar para los trabajadores manuales que habían dejado la enseñanza al terminar la primaria o en los primeros años de secundaria, dirigida a la enseñanza de habilidades específicas para un oficio u ocupación particular; y obviamente, formación profesional universitaria para aquellos que llegaban a alcanzar dicho nivel de instrucción.

Este esquema, en apariencia muy lógico y racional, se fue transformando a lo largo de los años. La educación técnica tendió a ser sobrepasada por los cambios tecnológicos y organizacionales del trabajo, de manera que la formación escolar se distanció de la realidad del mundo del trabajo. Por otro lado, los estudiantes que terminaban la escuela técnica, no resignados al tipo de ocupaciones y salarios a los que se suponía destinada su formación, intentaban acceder a carreras universitarias, con desigual suerte según la calidad de sus escuelas de origen. La formación profesional, estructurada en las grandes instituciones de formación profesional (IFP) como respuesta a la industria de sustitución de importaciones, y originalmente destinada a calificar a las primeras generaciones de obreros industriales, evolucionó en dos aspectos: el primero fue la tendencia a capacitar a personas de mayor nivel educativo, que se convirtieron en sus usuarios cuando la educación se expandió y el mercado de trabajo se volvió más exigente, dejando de lado a los que no habían llegado a completar los niveles de educación formal considerados óptimos para la ocupación a la que se dirigían. En segundo término, las estructuras burocráticas de muchas IFP hicieron que los cursos se prolongaran y subsistieran más allá de la demanda real del sistema productivo, y que en muchos casos fueran obsoletos. Finalmente, la universidad tendió a convertirse en una formación larga en profesiones liberales, con una tardía adaptación a las nuevas demandas de formación flexible e integrada. La continuidad y peso de la demanda social por educación, en un contexto de diferenciales salariales crecientes entre niveles de instrucción, movilizó aún más este proceso de expansión desigual y con escasos controles de calidad y relevancia.

Es así como se llega a la situación actual, en la que están cuestionadas y sujetas a intentos de fuertes transformaciones tanto la educación técnica como la FP, se promueven sistemas más flexibles de capacitación sometidos a las demandas de las empresas y, en la cumbre del sistema educativo, se cuestiona la relevancia de la educación universitaria y su masividad, surgiendo opciones por carreras cortas y nuevas institucionalidades que permitan una mayor adaptación al mundo del trabajo.

Este desarrollo curricular e institucional de la educación coexiste con una expansión cuantitativa, particularmente de la educación formal, con grandes desigualdades en la permanencia en el sistema educativo y en la calidad de los estudios realizados. El resultado es que las cohortes de jóvenes que llegan a la edad de trabajar tienen en promedio más años de educación que sus mayores, pero sectores significativos de ellos, como se vio más arriba, no llegan a completar los años necesarios para obtener una educación general básica. Las diferencias entre la legislación y la realidad son grandes: pocos países tienen tasas de más del 75% en el año final de educación obligatoria². En cuanto a la formación laboral específica, ésta es en muchos casos excesivamente especializada u obsoleta.

Como rasgos positivos en la región hay una tendencia a la convergencia entre países en la cobertura educacional, y la matrícula escolar en algunos de ellos, tal el caso de Brasil, que tenían un gran retraso, ha crecido rápidamente y tiende a equipararse a la de los países de desarrollo

² En un estudio de la OECD sobre indicadores de educación en países en desarrollo, del que participaron Argentina, Chile, Paraguay, Brasil y Uruguay en la región, solo Argentina, Brasil y Chile tenían ese porcentaje en el último año de educación obligatoria. OECD. Investing in Education. Analysis of the 1999 World Education Indicators. Paris, 2000.

educativo más temprano como los del Cono Sur. Sin embargo los fenómenos de repetición y deserción siguen presentes, y las diferencias entre las tasas de escolaridad brutas y netas continúan siendo altas. Con respecto a la formación profesional, como se verá más adelante, existen programas innovadores focalizados en la juventud. Además, en determinados casos, la FP brinda formación muy estrechamente vinculada con el sector productivo, sea porque es programada de una manera descentralizada siguiendo a la demanda (SENCE – Servicio Nacional de Capacitación y Empleo), sea porque su fuerte articulación con las empresas se lo permite (SENAI – Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial).

La formación para el trabajo y las competencias de empleabilidad: el rol de la educación formal como base necesaria de la capacitación

Los cambios continuos en la tecnología y en la organización del trabajo cuestionan la rigidez de los sistemas de formación dirigidos a ocupaciones específicas; se tiende a poner cada vez más el énfasis en las competencias de empleabilidad correspondientes a la formación general, fundamentalmente impartida en la educación formal, la que permite la adaptación a los cambios y el reaprendizaje de nuevos roles y calificaciones. Esta formación debería ser por razones de equidad patrimonio de todos, y en particular de todos los jóvenes que entran en el mercado laboral.

Las competencias de empleabilidad son los fundamentos, conocimientos y habilidades necesarias para encontrar y conservar un buen empleo. Según planteó la Comisión SCANS para los Estados Unidos³, los fundamentos son: habilidades básicas de lectoescritura y expresión oral, de matemática aplicada a la resolución de problemas; habilidades de pensamiento que permitan razonar, resolver problemas, tomar decisiones y aprender de la experiencia; y cualidades personales de responsabilidad, autoestima y sociabilidad. A partir de estos fundamentos se desarrollan cinco competencias: manejo de recursos humanos y económicos; competencia interpersonal de trabajo en equipo y relación con clientes y jefes; adquisición y evaluación de información; comprensión de interrelaciones complejas; y manejo de tecnologías usuales. La sola enumeración de estas competencias destaca cuán ambiciosa es la tarea de la educación para el trabajo y las dificultades de llevarla a cabo; es también notable la distancia entre los logros actuales y esa meta.

Varias características del sistema educativo en los países de la región conspiran contra los objetivos señalados. La primera es la duración real de la escolaridad para grandes sectores de la población que desertan tempranamente. La segunda es la falta de relevancia de la formación ofrecida, o sea su poca conexión con la realidad. La tercera es la existencia de trayectorias educativas diferenciadas según los orígenes socioeconómicos.

Parece oportuno transcribir las palabras de un lúcido estudioso y protagonista de la educación latinoamericana: “El enorme incremento de las tasas de cobertura en Educación Primaria, Media y Superior en la segunda mitad del siglo presente (XX), sin procesos paralelos de intensidad similar de modificación de la estratificación social y de la distribución de ingresos,

³ U.S. Department of Labor, Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills, *What Work Requires of Schools: A SCANS Report on America 2000*. Washington, DC: U.S. Department of Labor, 1991.

produjo como reacción una propuesta de los grupos de mayor *status* consistente en fortificarse tras un sistema de educación exclusivo para sus miembros.

La consecuencia ha sido que, en lugar de un sistema educativo único, existan múltiples “corredores” entre la Preescolar y la Universidad que se corresponden a los distintos estratos de la sociedad. Los que atienden a la población de más bajo nivel apenas comprenden la Educación Primaria, mientras que los especializados en los estratos más elevados comienzan con una Educación Inicial privada de alto *status* y finalizan en un post-grado de una Universidad prestigiosa en un país desarrollado.

Es previsible que en una sociedad diferenciada se estratifiquen los sistemas educativos. Pero el tema es que exista una posibilidad de movilidad entre un sub-sistema y otro y que, incluso entre los académicamente más bajos, se transmita un capital o un patrimonio de conocimientos. El problema grave, en algunos países o regiones de América Latina, es el carácter meramente ritual que tiene la asistencia a los circuitos educativos más débiles” (Rama, 1998, p.101).

El desafío entonces para los sistemas educativos en general, y para las reformas actualmente implementadas en particular, es llegar a formar a las sucesivas cohortes de jóvenes en un nivel aceptable de competencias: sólo los que las obtengan podrán ubicarse en los nichos ocupacionales actuales y futuros, y no quedar reducidos a la exclusión o a desempeñar trabajos marginales y precarios, sin posibilidad de aprendizaje. No es el objetivo de este documento señalar los cambios necesarios en la educación formal, ni sus dificultades de implementación, sino más bien centrarse en las políticas de formación destinadas a los jóvenes. Lo que se quiere destacar aquí es que estas competencias, impartidas en el sistema educativo o cubiertas por políticas de formación no formal compensatorias y remediales, son la base de la capacitación más específica, tanto teórica como práctica, y del aprendizaje en el trabajo, los cuales constituyen los otros dos componentes clave de la formación para el trabajo.

La discusión sobre la formación profesional

No se entrará aquí en la discusión sobre las instituciones de formación profesional y sus programas de capacitación de trabajadores, tema desarrollado exhaustivamente en otros documentos de este proyecto. Lo que se planteará es la formación inicial que se brinda a los jóvenes y las posibilidades que ellos tienen de participar en los cursos de perfeccionamiento.

La formación inicial en particular, y la FP para jóvenes en general, es un tema menor dentro del proceso del paso de una formación de oferta, definida y estructurada desde grandes instituciones de FP con financiamiento asegurado, a una formación de demanda buscando un difícil equilibrio entre el requerimiento social por formación y las necesidades de las empresas (Castro, 2000, Caps. 2.1 y 7.1). El grueso de los esfuerzos y la financiación de la FP está focalizado en los trabajadores en actividad, en su mayoría adultos, tanto en el caso de las IFP, cuanto en el de la formación descentralizada (por ejemplo, el SENCE de Chile). Sin embargo, existen varios casos en que los jóvenes participan de las acciones de formación para el trabajo:

los programas de formación para jóvenes y adolescentes, sean de aprendizaje con alternancia⁴ o de Formación Profesional para jóvenes (la FP de adolescentes argentina); los programas licitados a ejecutores privados o públicos con poblaciones objetivo específicas de jóvenes (del tipo de “Chile Joven”); y cursos específicos de calificación profesional para egresados de la educación general del sistema educativo (por ejemplo, el programa para bachilleres desempleados del SENA – Servicio Nacional de Aprendizaje); finalmente los jóvenes participan de programas de FP dirigidos a los trabajadores en general (por ejemplo, los Centros de Educación Ocupacional, CEOS, del Perú).

Es conveniente preguntarse si estas ofertas de formación responden a la realidad señalada en los apartados anteriores. Se puede apreciar que en términos cuantitativos llegan a una minoría de los jóvenes en edad de participar en el mercado de trabajo, por lo cual el flujo constante de ingresantes planteado en la primera parte de este documento tiende a ampliar el *stock* de jóvenes con escasa formación específica para el trabajo.

Pero más allá de la cantidad de ellos a los que llegan estas acciones, es lícito preguntarse si estos programas responden a las carencias señaladas más arriba, en términos de las competencias laborales necesarias para competir en un mercado de trabajo urbano contemporáneo, tanto en cuanto a los distintos tipos de competencias, como en cuanto a su focalización en jóvenes más vulnerables.

Pueden plantearse entonces dos grupos de interrogantes. En términos de competencias:

- ¿Cuál es el lugar de la recuperación o **actualización** de las competencias de empleabilidad de una mayor generalidad, tanto de **habilidades** básicas de lectoescritura y matemática aplicada, como sociales?
- Las competencias específicas, ¿están relacionadas con ocupaciones y demandas actuales y reales? ¿Cuáles son los mecanismos para adecuarlas a los cambios tecnológicos y de organización del trabajo?
- Algunas competencias, relacionadas con el desempeño laboral, sólo pueden adquirirse en el contexto del mundo del trabajo. ¿Brindan estos programas acceso a una experiencia laboral calificante?.

En términos de la focalización en los grupos más necesitados de formación laboral:

- La formación de los jóvenes, ¿toma en cuenta las diferencias internas del sector juvenil? ¿Existe una formación para aquellos de menor nivel socio-económico y que salen tempranamente o mal formados del sistema educativo? ¿Se contempla la diferente realidad de las mujeres, los adolescentes y los jóvenes adultos?.

⁴ Si bien los programas de aprendizaje, y en particular el sistema dual, son desde el punto de vista de la calidad de la formación muy interesantes, no serán tratados aquí por su pequeña cobertura en términos numéricos (Castro 2000, p.132).

El apartado siguiente intentará responder a estas preguntas y ejemplificarlas en casos concretos de programas de formación llevados a cabo en un grupo de países de la región.

LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA JÓVENES EN AMÉRICA LATINA

En un reciente estudio realizado en varios países de América Latina se examinaban las características educativas y ocupacionales de los jóvenes, y en particular la segmentación entre jóvenes en hogares bajo la línea de pobreza y jóvenes no pobres. En ese mismo estudio se relevaron los programas de formación dirigidos a esta población, especialmente aquellos focalizados en los jóvenes más carenciados, para analizar si respondían en términos cuantitativos y en las competencias transmitidas, a las carencias detectadas⁵. En este apartado se presentará una reelaboración de dichos resultados como primer paso en un intento de respuesta a las preguntas planteadas más arriba.

Los casos estudiados ejemplificaban algunas de las características generales señaladas en este documento, esto es: La alta proporción de jóvenes que abandona la educación formal antes de completar los años necesarios para tener una sólida formación básica, y las grandes diferencias en los logros educativos entre jóvenes provenientes de hogares bajo la línea de pobreza y jóvenes no pobres. Asimismo es interesante destacar la convergencia de los distintos países en cuanto logros educativos.

⁵ La investigación se llevó a cabo en cinco países de la región entre 1997 y 1999, en el marco de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo y con el apoyo del CIID y la Fundación Ford. La información utilizada aquí se refiere a los países en los que el análisis se centró en la población urbana: Argentina, Chile, Perú y Colombia. Los resultados de la investigación que se retoman aquí están publicados en: María Antonia Gallart. Formación Pobreza y Exclusión. Montevideo, CINTERFOR/OIT, 2000.

Cuadro 1 - Variables relativas a los jóvenes según nivel de pobreza y país

	ARGENTINA (AMBA)		CHILE (País)		COLOMBIA (Bogotá)		PERÚ (Perú Urbano)	
	Pobres	No Pobres	Pobres	No Pobres	Pobres	No Pobres	Pobres	No Pobres
Porcentaje de jóvenes (15 a 24 años)	27,2	72,8	22,1	77,9	23,9	76,1	40,0	60,0
Variables Educativas								
Asistencia escolar	35,2	51,3	43,0	51,5	46,3	56,6	48,8	47,8
Promedio de años aprobados	8,0	10,4	9,1	11,0	8,4	10,5	s/d	s/d
Distribución de los jóvenes según número de años aprobados								
De 0 a 6 años	10,9	2,4	33,7 c)	15,0 c)	29,1	12,4	13,7	7,2
Más de 12 años	2,8	20,1	6,5 d)	25,7 d)	7,1	24,6	12,9	23,2 a)
Atraso escolar (2 años y más)	57,5	20,2	s/d	s/d	28,2	13,7	71,7	62,9 b)
Variables Laborales								
Tasa de actividad	47,8	55,1	21,4	35,4	58,4	58,3	42,5	56,6
Tasa de desempleo	46,6	18,4	8,4	3,6	35,2	19,8	19,3	10,3
Jóvenes que no trabajan ni estudian (Porcentajes)	42,3	16,6	36,5	16,7	44,1	25,6	27,6	17,6
No trabajan ni estudian (Números absolutos)	(210.255)	(220.634)	(202.646)	(326.328)	(70.412)	(105.576)	(283.000)	(305.000)
Sector informal:								
Establ. De hasta 5 personas	65,2	41,5	s/d	s/d	59,7	41,4	72,6 e)	61,1 e)
Al menos un beneficio social	25,6	56,3	s/d	s/d	76,0	89,7	9,9	30,7
Con ocupación temporal o precaria	46,4	22,2	51,7 g)	33,7 g)	33,1	33,6	92,8 f)	88,7 f)
Ubicados en los deciles 1 y 2 de ingresos	61,5	22,0	s/d	s/d	25,7	14,3	s/d	s/d
Ocupación no calificada	56,1	38,9	s/d	s/d	58,9	48,1	s/d	s/d

a) 12 y más años.

b) Se refiere solamente a educación básica y no especifica cuantos años de atraso.

c) Se refiere al porcentaje de jóvenes que aprobaron entre 0 y 8 años, duración del ciclo de Enseñanza Básica.

d) Se refiere al porcentaje de jóvenes que aprobaron 13 años y más.

e) Empresas unipersonales y de 2 a 5 personas.

f) Abarca contrato a plazo fijo, sin contrato y contrato por aprendizaje.

g) Incluye actividades temporales, a plazo fijo y por tarea o servicio.

Fuentes: Encuestas de Hogares: Argentina, Chile, Perú y Colombia, 1997.

Nota: Datos elaborados por los Estudios Nacionales de la investigación regional: "Políticas y Programas de Capacitación para Jóvenes en América Latina".

Una primera consideración es que los jóvenes pobres eran, en 1997, un sector importante de la población juvenil⁶: desde algo más de una quinta parte en Chile hasta el 40% en el Perú urbano. En cuanto a los logros educativos, el promedio de años aprobados en el total del grupo de

⁶ Se considera población juvenil a las personas entre 15 y 24 años.

edad era de alrededor de ocho años en los pobres y de algo más de diez en los no pobres. Entre la décima parte y un tercio de los pobres no habían superado los seis años (en general la duración tradicional de los estudios primarios), y si se considera la proporción de los que habían alcanzado más de doce años de estudios aprobados, la suma oscilaba alrededor de un quinto y un cuarto en los no pobres, y sólo entre el 2.8 y el 12.9% en aquellos provenientes de familias por debajo de la línea de pobreza.

Si se vuelve la mirada a las variables de la inserción laboral, las tasas de actividad de los jóvenes pobres son iguales o menores que las de los no pobres, mientras las tasas de desempleo las duplican. Con respecto al tipo de lugar de trabajo, los jóvenes pobres tienden a desempeñarse en establecimientos pequeños, tener menor cobertura social, empleos precarios, y estar en ocupaciones no calificadas y de bajos ingresos. La inserción de los jóvenes no pobres es sensiblemente mejor, pero tienen inserciones más precarias que los adultos. Se puede decir entonces que los jóvenes se insertan en trabajos informales y precarios. Si bien no se presenta en todos los estudios nacionales estos datos por sexo, se destaca que las mujeres tienden a igualar los logros educativos de los varones, pero que su inserción laboral es aún más precaria (Cuadro 1).

Frente a esta situación, ¿cuál es la respuesta de los programas de formación?

Se han desarrollado una cantidad de programas de formación dirigidos a los jóvenes, y éstos participan, además, en otros abiertos al público en general. En la investigación realizada en cada país, se relevó una variedad de programas, diferenciados tanto en sus objetivos como en sus formas institucionales. En cuanto a los objetivos, se pueden distinguir los focalizados en la formación profesional y los de empleo o integración social que incluían elementos de formación profesional. En lo institucional, existen programas permanentes con ejecutores institucionales fijos, o sea instituciones con presupuesto y estructura que desarrollan programas de media y larga duración, y programas a término con llamado a ejecutores privados o públicos. En este caso se trata de los diseñados para objetivos específicos, que organizan periódicamente llamados a licitación a los que se presentan instituciones públicas o privadas, las que suscriben convenios para acciones concretas financiadas habitualmente por el Estado, pero ejecutadas por dichas instituciones. Estas acciones son en general de corto plazo. Finalmente, una última variable utilizada para elaborar una tipología de los programas fue la especificidad de su población objetivo, ya que cuando se detectó una participación significativa de jóvenes, podía tratarse de programas específicos para jóvenes, o de su participación en programas no focalizados en ellos, pero a los que tenían un acceso masivo. El cuadro presentado a continuación puede ilustrar esta.

TIPOLOGIA DE PROGRAMAS

PROGRAMAS PERMANENTES CON EJECUTORES INSTITUCIONALES FIJOS

PROGRAMAS A TERMINO CON LLAMADO A EJECUTORES PRIVADOS O PUBLICOS

ESPECIFICOS PARA JOVENES	CON JOVENES	ESPECIFICOS PARA JOVENES	CON JOVENES
<ul style="list-style-type: none"> . Formación Profesional para adolescentes (Argentina) . Liceos Técnico-Profesionales (Chile) . Colegios Secundarios Diversificados con Variante Técnica (Perú) 	<ul style="list-style-type: none"> . Centros de Formación Profesional (Argentina) . Centros de Formación Técnica. (Chile) . CEOs (Perú) . ISTs (Perú) . Servicios Nacionales de Capacitación (Perú) 	<ul style="list-style-type: none"> . Proyecto Joven (Argentina) . Chile Joven-SENCE (Chile) . Projoven (Perú) . Red Solidaridad (Colombia) . Jóvenes Bachilleres Desempleados - SENA (Colombia)* . FONCAP (Chile) 	<ul style="list-style-type: none"> . Capacitación en empresas vía franquicia tributaria (Chile) . Becas (Chile)
<ul style="list-style-type: none"> . Casa del Adolescente (Argentina) . ONGs con financiación propia (Chile, Perú) 	<ul style="list-style-type: none"> . Educación no formal (Cursos comunitarios de educación permanente) (Argentina) . ONGs para Niños y Adolescentes (Colombia) 	<ul style="list-style-type: none"> . Programa de Atención a Jóvenes Vulnerables (Argentina) . Chile Joven-FOSIS (Chile) . Convenios de Formación Laboral Juvenil (Perú) 	<ul style="list-style-type: none"> . Trabajar (Argentina) . Microempresas (Argentina) . Jefas de Hogar (Chile)

FOCALIZADOS EN FORMACION PROFESIONAL

DE EMPLEO O INTEGRACION SOCIAL CON ELEMENTOS DE FORMACION PROFESIONAL

* Programa Temporal cuya ejecución fue asignada por el gobierno al SENA (sin licitación).

Los programas permanentes de formación profesional con ejecutores institucionales fijos, en el caso de los focalizados en los jóvenes son aquellos de educación formal técnico-vocacional y los escasos programas específicos para jóvenes de las instituciones de formación profesional (por ejemplo la FP de adolescentes en la Argentina). Los de FP que llegan a los jóvenes sin estar dirigidos específicamente a ellos son los centros de formación profesional de los servicios nacionales de capacitación, o instituciones similares como los CEOs de Perú. Este tipo de instituciones tiene continuidad, lo que les permite desarrollar actividades de sustentación y apoyo, como la formación de formadores, el desarrollo curricular, y realizar inversiones en equipamiento. Muestran en cambio, una tendencia a la burocratización, o sea a desarrollar estructuras administrativas costosas y permanentes y a adaptarse dificultosamente al cambio. Suelen mantener el mismo tipo de cursos, independientemente de las demandas del sector productivo, y su relación con éste tiende a ser formal más que real. En el caso de las focalizadas en los jóvenes, privilegian la adaptación a ese sector más que la respuesta a las demandas ocupacionales; en muchos casos toman formas estructurales escolares que las distancian de la flexibilidad necesaria para una formación profesional actualizada. Las que están dirigidas a la población en general no se adaptan a las necesidades de una formación inicial como convendría a los jóvenes, y aunque pueden atender a proporciones importantes de éstos, no suelen tener en cuenta las necesidades de formación remedial en habilidades básicas, ni la transmisión de competencias sociales necesarias para la inserción laboral.

El segundo gran grupo de los programas focalizados en la formación profesional está constituido por los programas de nueva generación, que se extendieron por la región en los años noventa de la mano de las instituciones multilaterales de crédito, y en particular del BID. Para evitar el peligro de burocratización y de formación definida por la oferta detectada en las IFP, se implementaron programas que respondían a un modelo común que presentaba determinadas características: financiación pública pero ejecución privada; condiciones sine qua non de adaptación a demandas empresariales; llamados individuales según los objetivos de cobertura; definición del currículum de acuerdo con los nichos ocupacionales; en la mayoría de los casos, corta duración e imposibilidad de los usuarios de realizar más de un curso. Complementaba a lo anterior, la definición clara de la población objetivo, sea jóvenes en condiciones de riesgo, sea trabajadores en actividad en determinados sectores y categorías ocupacionales. El proyecto arquetípico dirigido a jóvenes era el llamado Chile Joven, y sus semejantes en los otros países de la región. Se diferencian de ese modelo, por su duración y anclaje institucional, el destinado a jóvenes bachilleres desempleados del SENA en Colombia, y el FONCAP de Chile⁷. Los que llegan a jóvenes sin estar destinados a ellos pueden ejemplificarse en los de capacitación en empresas vía franquicia tributaria y las becas para capacitación. Las grandes ventajas del modelo Chile Joven son las siguientes: su adecuación al mercado de trabajo, su posibilidad de focalización en poblaciones específicas, cosa difícil en programas institucionales abiertos al público, y su capacidad para aprovechar los recursos institucionales de capacitación dispersos en la sociedad. Sus dificultades provienen de la no existencia en muchos países de una amplia oferta de formación de buena calidad, su provisoriedad que hace difícil el surgimiento de estructuras de

⁷ El SENA imparte formación profesional a jóvenes bachilleres que llevan un tiempo desempleados; el curso dura dieciocho meses y es financiado y contratado por la Dirección de Empleo del Estado Nacional. El FONCAP es un programa que se desarrolló en el marco de Chile Joven, e implica un apoyo de mediano plazo a ONGs que implementen programas especiales para la población más crítica de jóvenes pobres.

apoyo de mediano y largo plazo, y la dificultad de que los usuarios puedan definir trayectorias de formación en una oferta tan desestructurada. Por otro lado, los mecanismos de premios y castigos, que favorecen a las instituciones que mejor colocan a sus egresados, promueven la selección de los candidatos más aptos, con lo cual quedan afuera las poblaciones de jóvenes de más riesgo.

Los programas de empleo o integración social con elementos de formación profesional son los que están dirigidos a las poblaciones más carenciadas y que atraen preferentemente como instituciones ejecutoras a las ONGs especializadas en dichas poblaciones. Como programas permanentes para jóvenes se encuentran ONGs en general con financiación externa propia que implementan instituciones “totales” de contención, del tipo de Casa del Adolescente, Villa de los Niños, etcétera. Los cursos comunitarios de educación permanente, y las ONGs que integran programas para niños y jóvenes, son ejemplos de aquellos que llegan a los jóvenes dentro de una población más amplia. Finalmente, existen programas que funcionan con el sistema de llamados a licitación pero que tienen una mayor duración y cubren un más alto número de actividades; ejemplo de ello son los de Fosis en Chile Joven, y el Plan Trabajar en la Argentina. En este grupo, el problema es la importancia relativa que la formación para el trabajo tiene con relación a los objetivos más amplios de contención, promoción de actividades e ingresos para desocupados, etcétera. El análisis de los casos específicos presentados muestra una gran dispersión, pero en general el paso desde la institución que agrupa a los jóvenes y los acompaña hacia el mundo externo, y en particular al mercado de trabajo, es muy dificultoso y en muchos casos es postergado lo más posible.

A continuación se hará una descripción algo más detallada de los principales programas presentados en la tipología.

Los programas permanentes focalizados en la formación profesional con ejecutores institucionales fijos

En general en todos los países, no sólo en los estudiados en esta investigación, la formación para el trabajo institucionalizada, si se deja de lado la formación universitaria a la que llega una minoría de los jóvenes, toma dos formas: la educación técnico-profesional en el sistema educativo, y la participación en los programas específicos de FP focalizados en jóvenes. La educación técnico-profesional, que fue en el pasado el orgullo de América Latina, está hoy en día cuestionada en la mayoría de los países, por su escasa relación con las reales demandas del sistema productivo o por su menor nivel académico cuando se trata de acceder a los estudios universitarios. Conviven en ella instituciones educativas de muy distinto nivel, desde instituciones de excelencia, conectadas con asociaciones patronales de sectores específicos, y con amplia financiación estatal (por ejemplo en Chile, y en el SENAI de Brasil), hasta escuelas vocacionales deterioradas con equipamiento y currículum obsoletos. La tendencia en las reformas educativas es separar la formación específica para el trabajo, que sería impartida en módulos de formación profesional, de la educación formal; en el caso de Argentina y Brasil, esta es la consigna, pero su implementación está en curso. Es claro que la tensión entre la educación preparatoria a la universidad y la educación específica para la inserción laboral hace que las escuelas de mayor nivel tiendan a convertirse en escuelas preingenieriles; de ahí la intención de los planificadores de transformarlas en escuelas secundarias tecnológicas (Castro, 2000, pp.15-27). Se puede aventurar la hipótesis de que la educación técnico-vocacional en la región tiende a

convertirse en una educación general prevocacional y/o preuniversitaria, que será útil a sus egresados sólo si les brindan las competencias de fundamento necesarias para acceder a la capacitación específica ulterior.

La formación profesional paraformal se encuentra en las grandes instituciones de formación profesional, de los llamados “S e I”⁸ (Castro, 2000, pp. 252-255), pero en general llega a un número reducido de jóvenes, en programas minoritarios de aprendizaje, ya que la inmensa mayoría de la matrícula está compuesta de adultos trabajadores. En el caso argentino hay un programa específico, la Formación Profesional de Adolescentes, que se focaliza en los desertores del sistema educativo, generalmente de sectores populares. Su título es terminal, y su currículum abarca contenidos de educación general y de formación profesional. Algunas escuelas son públicas de gestión estatal y tienden a parecerse a escuelas secundarias de bajo nivel, que enseñan en contraturno habilidades profesionales con un bajo grado de adecuación al mercado de trabajo. Hay también algunos centros que son conveniados entre ONGs y los gobiernos provinciales: el Estado se hace cargo de los gastos fijos de salarios de profesores y a veces del equipamiento y local, y la ONG gestiona la formación de acuerdo con los programas presentados por la institución y aprobados por los estados provinciales; en estos casos se privilegia la atención a los más carenciados, se busca la contención de los jóvenes, la formación en oficios, y también, pero no primordialmente, la adquisición de habilidades básicas no obtenidas en la educación formal. Llegan a apenas algunos miles de jóvenes adolescentes, pero es uno de los pocos programas de larga duración focalizado en esta población objetivo.

Existe un programa de este tipo, pero no perteneciente a una IFP tradicional en el que participa un número importante de jóvenes: se trata de los Centros de Educación Ocupacional (CEOs) de Perú. Estas instituciones brindan capacitación ocupacional y técnica en cursos usualmente de menos de un año a jóvenes que no necesariamente han completado sus estudios secundarios, y trabajadores subempleados y desempleados. Los CEOs organizan cursos o módulos en ocupaciones definidas a partir de un diagnóstico del mercado laboral local. Son de duración variada: los cursos técnicos o de actualización, perfeccionamiento y especialización duran entre 30 y 120 horas y los modulares entre 480 y 650 horas; el 80% del currículum está destinado a la formación técnica y 20% a la parte teórica. Participan en este programa el Ministerio de Educación, el de Trabajo y las entidades capacitadoras. En 1996 había 2.470 entidades capacitadoras, de las cuales el 60% eran privadas y las restantes públicas; estas últimas son las que atienden primordialmente a la población pobre. En 1996 la matrícula en este tipo de instituciones fue de alrededor de 420.000 alumnos, siendo la mayoría de ellos jóvenes de estratos medios y pobres. Estas instituciones poseen equipamiento y utilizan locales que frecuentemente no son propios; en el caso de aquellas dirigidas a los sectores más pobres, se reconoce la obsolescencia en la maquinaria utilizada en relación con la empleada en la industria. Finalmente, los cursos se adecuan más a la demanda social de los jóvenes que a las necesidades de las empresas, con las cuales suelen tener poco contacto. Es interesante destacar que la capacitación recibida en los CEOs si bien tiene un efecto positivo sobre los ingresos de los trabajadores en general, no lo tiene sobre los jóvenes en particular. Parece existir una gran heterogeneidad en ese

⁸ Claudio de Moura Castro llama “S e I” a las instituciones nacionales de formación profesional existentes en muchos países de América Latina, cuyas siglas comienzan con “S” (SENA, SENAI, SENAC, SENATI) o con “I” (INA, INFOTEP).

impacto, lo cual es probable que se relacione con grandes diferencias en la calidad de la capacitación (Saavedra y Chacaltana, 2000).

Algo menos de un tercio de los jóvenes que recibieron capacitación en el Perú urbano - cifra similar a la que asistió a los CEOs - lo hicieron en los cursos cortos brindados por los Institutos Superiores Tecnológicos (IST). Se trata de cursos que en general llegan primordialmente a los sectores medios y altos de la población joven, a diferencia de los CEOs. La actividad principal de los IST son las carreras cortas técnicas que duran de cuatro a seis semestres, pero brindan también capacitación de certificación no profesional. En este caso se acredita la aprobación de los cursos, o de los módulos correspondientes a una ocupación, y tienen menor duración que las carreras formales. Al igual que en el caso de los CEOs, la oferta de los IST se concentra en la costa y en los departamentos más ricos. La mayoría de los alumnos de los cursos de capacitación son jóvenes y el 80% ha terminado los estudios secundarios. A diferencia de los CEOs, los cursos de los IST tienen efectos interesantes en los ingresos de los egresados.

En conjunto, el tipo de programas que se ha ejemplificado aquí constituye el grupo más estable, con una participación relevante de jóvenes; pero también, escolarizados o no, son los más claramente de “oferta”.

Los programas de formación laboral a término con llamado a ejecutores privados o públicos

Estos programas, llamados de segunda generación, responden a un enfoque innovador que se extendió en la región durante los años noventa. Fueron financiados en parte por los Bancos de cooperación y en parte por los Estados nacionales. Los focalizados en los jóvenes siguen un modelo común que es el original del Chile Joven, dirigido a jóvenes de bajos ingresos. Se trata de cursos cortos (en general de tres meses), seguidos por una pasantía de similar duración en una empresa. Para asegurarse de que los cursos lleguen a la población objetivo, se eligen especialidades semicalificadas que no sean atractivas para jóvenes de clase media, y se suelen establecer oficinas de inscripción cerca de los lugares de residencia de los jóvenes pobres. Además, es habitual pagar a los cursantes un estipendio para facilitarles la participación. Se selecciona llamando a licitación de cursos ejecutados por una pluralidad de instituciones de capacitación privadas o públicas, que deben presentar un programa de formación que responda a las ocupaciones semicalificadas detectadas en el mercado laboral, asegurar pasantías en las empresas, calidad y costos competitivos. Se establecen regímenes de premios y castigos económicos para asegurar el cumplimiento de las condiciones (por ejemplo, se penaliza la deserción durante el curso) y se realizan evaluaciones a partir de la inserción ocupacional de los egresados comparada con la de los grupos de control. De este modo, se espera que las instituciones que no han actuado adecuadamente se retiren del “mercado de la capacitación” y se consolide un conjunto de organizaciones especializadas en la formación.

A partir del programa chileno, el modelo se extendió a varios países de la región: Argentina, Perú, Venezuela, Colombia y Uruguay⁹. En Chile duró más de una década y fue

⁹ Los programas se titularon: Proyecto Joven en Argentina, Programa de Capacitación de Jóvenes Pobres en Colombia (actualmente Formación Laboral de Jóvenes), Projoven en Perú, Opción Joven en Uruguay, Plan de Empleo Joven en Venezuela.

asumido por el Estado Nacional, y en Argentina se extendió desde 1994 hasta su finalización en 1999¹⁰; en ambos casos se capacitó a más de 100.000 jóvenes. En cuanto al peruano, se trata de un programa de menor envergadura (8 000 jóvenes beneficiarios entre 1996 y 1998). En el Uruguay ha tenido continuidad y su evaluación es muy positiva, mientras en Venezuela y Colombia los programas han sufrido discontinuidades¹¹. Varios de estos programas están suspendidos hoy en día.

Si bien el modelo es común, existen variaciones entre países. El volumen de matrícula alcanzado por el proyecto es importante. En algunos casos, como en la Argentina, se masificó de entrada encontrando dificultades en la provisión de los cursos por las instituciones de capacitación (la mayoría de los ofertantes de cursos contratados en varios llamados fueron personas físicas); en el caso peruano el menor número de cursantes permitió un control mejor, y en el uruguayo, al tratarse de un programa más pequeño, se pudo trabajar de cerca con las instituciones formadoras, hacer un seguimiento de los egresados y darles apoyo en el mercado de trabajo. Otra variable importante es el organismo que se hace cargo de la convocatoria: en Chile se trata de un organismo especializado en administrar la capacitación como el SENCE, en Colombia fue originalmente la Red de Solidaridad, en Perú y en la Argentina el Ministerio de Trabajo, en Venezuela se hizo cargo la Fundación Juventud y Cambio vinculada al Ministerio de Juventud, y en Uruguay son corresponsables la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y el Instituto de Juventud. Según sea esa dependencia se acentúa el rol del proyecto en las políticas de empleo, o en la lucha contra la pobreza, o en las políticas de juventud. Varían también los sectores económicos a los que se dirigen los cursos: suele haber un predominio de los cursos dirigidos al sector terciario (hotelería y restaurantes, salud, supermercados, etcétera) sobre los dirigidos a trabajos manuales en el sector de la industria manufacturera (aunque en Perú la participación de mecánica y confección es muy importante).

Lo que es común en los distintos países es que se trata del programa que está sometido a mayor evaluación; se privilegian para ello las evaluaciones de impacto cuantitativas con grupo de control. Los resultados muestran un impacto positivo, aunque leve, en ingresos y ocupación y una posibilidad de inserción en el mercado formal de trabajo, que no existía en el participante antes de realizar el curso.

Pueden apreciarse algunos grandes logros de los programas del tipo Chile Joven. 1) Uno es la adecuación a las ocupaciones realmente existentes, ya que a diferencia de los cursos de FP que muestran similares ofertas tradicionales en distintos momentos y en distintos países, en el caso de los Programas Jóvenes la variación es grande. En ese sentido el mecanismo de la pasantía parece haber funcionado, se observa que las ofertas de pasantías aparecen en sectores dinámicos en términos de empleo, aunque el curso no asegura ocupación posterior. 2) El otro logro indiscutible es el de acrecentar el capital social de los capacitandos: de alguna manera el mecanismo de curso y pasantía rompe el aislamiento de muchos jóvenes que no tienen acceso ni al aprendizaje de competencias sociales básicas ni a las conexiones que les permitan conseguir trabajo en el sector formal.

¹⁰ En el año 2001 se está planeando un programa similar, llamado Capacitar.

¹¹ En Colombia, el Programa original de la Red de Solidaridad terminó luego de haber capacitado a alrededor de 10 000 jóvenes. Hoy en día está comenzando un programa similar en el contexto del "Plan Colombia", titulado "Jóvenes en Acción", en las siete principales ciudades del país; su meta de cobertura es de 100 000 jóvenes.

Con respecto a la formación en sí, aparecen varios problemas: 1) Cursos cortos como los propuestos no pueden cubrir las necesidades de recuperación de habilidades básicas no obtenidas en el sistema educativo; el único dato que da una perspectiva positiva en este aspecto, es la propensión mayor de los participantes a reinscribirse en la educación formal. 2) Si bien la capacitación dada puede permitir acceder a puestos de trabajo semicalificados, estos suelen ser de bajo nivel (auxiliar de cocina, ayudante en la construcción, etcétera), y no existen mecanismos que permitan diseñar trayectorias calificantes, ni en la inserción laboral ni en la capacitación (en general cada usuario no puede participar en más de un curso). 3) Las empresas no dan importancia primordial a este tipo de cursos, por lo tanto la coordinación entre las instituciones de formación y las empresas no facilita el desarrollo metodológico e institucional. 4) La rotación de instituciones capacitadoras y empresas de pasantía, que en algunos casos como el argentino fue muy grande, también conspira contra el mejoramiento del programa. 5) Finalmente pueden señalarse ciertas condiciones contextuales que deben ser cumplidas para no desperdiciar costosos esfuerzos: a) Es necesaria la continuidad en las políticas, ya que es muy común que un cambio de gobierno lleve a la suspensión o el abandono de un programa, pese a evaluaciones positivas y a los costos de aprendizaje organizacional incurridos. b) La economía debe estar en un proceso de crecimiento, pues en un contexto de crisis no se abren nuevos puestos de trabajo, por lo cual toda evaluación basada en la inserción laboral posterior de los capacitandos dará pobres resultados. c) Es indispensable la existencia de una multiplicidad de instituciones de formación de buena calidad, sean ONGs, consultoras, centros de formación privados, escuelas técnicas, etcétera y que estén dispuestas a competir. En algunos casos la escasez de estas organizaciones lleva a la improvisación, o a la formación de carteles que impiden la eficiencia en costos y resultados. d) Por último, pero quizá lo más importante, el empleo legítimo debe ser un horizonte posible para la población objetivo, ya que en un contexto de naturalización de la exclusión, la anomia resultante llevará a que la motivación de ese empleo legítimo sea reemplazada por otro tipo de perspectivas mucho más negativas para la sociedad¹².

Sin embargo, pese a sus limitaciones, los programas del tipo de Chile Joven han sido aquellos que han llegado al mayor número de jóvenes desfavorecidos y han planteado una opción que, perfeccionada, puede ser válida para mejorar la inserción laboral de los jóvenes pobres que han abandonado tempranamente el sistema educativo.

Los programas de empleo o integración social, con elementos de formación profesional

Los programas de integración social o empleo focalizados en jóvenes y adolescentes suelen ser acciones para adolescentes o jóvenes plenos en riesgo. Estas acciones se desarrollan en entidades que tienen características de institución total. Como tales, tratan de cubrir la mayor parte de los horarios del joven, suelen ser residenciales, y buscan un enfoque integral que une la educación para la salud, la educación remedial, talleres de formación profesional y actividades deportivas. Pueden ser programas permanentes cuando dependen de presupuestos fijos de la cooperación internacional o de gobiernos nacionales o locales. En muchos casos son ejecutados por ONGs que

¹² “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.” Castells, 1998: pp.98-100.

han desarrollado expertez en atender a estas clientelas en riesgo. Cuando participan de los programas de llamado a licitación, se trata de subprogramas especiales dedicados a los sectores más desprotegidos, que incluyen además de la capacitación otras actividades de contención e integración social.

Finalmente, existen programas de empleo mínimo, dedicados a trabajadores desocupados, que incluyen capacitación. Sus usuarios son predominantemente adultos, pero participan también algunos jóvenes.

Se puede decir al respecto del conjunto de programas de integración social que, si bien la formación y la capacitación son más o menos importantes según cada proyecto, el énfasis está en el conjunto de actividades de contención y formación en temas más básicos como la salud y la convivencia que faciliten la integración de los jóvenes. Por ello, dado el punto de vista de este documento, las conclusiones que se presentan a continuación se referirán fundamentalmente a los tipos de programas centrados en la formación profesional de los jóvenes, sean permanentes o no.

CONCLUSIONES

Los criterios de evaluación y los objetivos

Las políticas de formación están tensionadas entre la demanda social por capacitación, muy fuerte en la región, y la demanda de las empresas por personal calificado, que en muchos casos es numéricamente escasa en comparación con la anterior y, muy a menudo, cualitativamente distinta. Las calificaciones que prefieren los jóvenes, valiosas en la cultura juvenil, no siempre son las más demandadas en el mercado laboral. Por otro lado, los recursos escasos en una economía en recuperación en el mejor de los casos, donde el rol del Estado ha sido reducido significativamente, exigen una elección clara y transparente de la inversión social en capacitación, y una evaluación que permita corregir el rumbo. La suspensión o la continuidad del gasto social en programas e instituciones está entonces permanentemente bajo la lupa.

Cuando se analizan los criterios para proponer, ejecutar y evaluar las políticas de capacitación para jóvenes se encuentra una situación ambigua. Estas políticas se sitúan en la encrucijada entre las políticas activas de empleo, la lucha contra la pobreza, y el incremento del capital humano del país para mejorar la productividad. Cada una de ellas plantea diferentes prioridades.

Para las políticas de empleo, los índices de desocupación de los jóvenes son problemáticos; en este caso se considera que la capacitación puede disminuir el desempleo juvenil poniendo a los jóvenes más adelante en la fila de pretendientes a los empleos escasos. Los más optimistas piensan que la mejor adecuación de las competencias de los jóvenes con las necesidades del cambio tecnológico y el desarrollo productivo, pueden conducir a que en el mediano plazo, el incremento de la productividad y el aprendizaje tecnológico de los trabajadores lleven al incremento del empleo. La equidad en el acceso al empleo lleva a privilegiar el apoyo a la población juvenil, de difícil ingreso en el primer trabajo, y a buscar que la capacitación esté lo más cerca posible de las demandas, no sólo actuales sino futuras de calificación.

La lucha contra la pobreza, en cambio, intenta reducir la proporción de la población que no alcanza a cubrir sus necesidades básicas, sumamente numerosa en el continente. La urgencia se centra en incrementar los ingresos de ese sector de la población. Con respecto a la juventud esta óptica tiene dos objetivos: el primero es distribuir dinero en forma de becas, viáticos o ingresos mínimos que aumenten el efectivo disponible en los hogares pobres; el segundo es capacitar a los jóvenes pobres para que puedan entrar en el mercado de trabajo, de ser posible formal, y así sacarlos del circuito de la exclusión. Los criterios para evaluar la capacitación serán entonces: ¿El programa en cuestión está bien focalizado en los jóvenes pobres? ¿Cuánto contribuye ese programa a incrementar los ingresos del hogar? ¿Cuántos jóvenes pobres han podido obtener empleos en el sector formal? El peso de la evaluación se dirige más a la población objetivo, que a los resultados para el sector productivo.

Por su parte, el incremento del capital humano de una determinada sociedad está ligado a la inversión que realiza el conjunto de la sociedad en mejorar la formación (educación, capacitación y aprendizaje en el trabajo) de sus trabajadores actuales y potenciales, para así incrementar el aporte del factor trabajo a la productividad de esa sociedad. Dado que en prácticamente todos los países de la región el grueso del gasto en formación lo realiza el Estado,

directamente o subcontratando al sector privado, los criterios en este caso se refieren a la maximización de la inversión social en términos de productividad. Las preguntas son entonces: ¿Cuánto invertir? ¿En quién invertir? ¿En qué sectores y ocupaciones privilegiar la inserción? La adecuación a las demandas de la economía y la articulación eficiente entre educación formal y formación no formal para el trabajo resultan cruciales.

La confrontación de estas tres lógicas muestra que los programas de capacitación para jóvenes sufren de una ambigüedad que dificulta su evaluación. Sin embargo, de esta breve revisión de los puntos de vista desde los cuales se puede hacer la evaluación de los programas de capacitación para jóvenes, surge que en las tres ópticas es central que la formación se adecue a las reales demandas del mercado laboral en general, y en particular de las empresas productivas. Pero la realidad del mercado laboral con sus altos índices de desempleo juvenil muestra que esta adecuación no se da. El paso siguiente es intentar mejorar esa adecuación. Cuando se sabe que no se puede ni se quiere actuar sobre la libre demanda de los empleadores, comienzan a diferenciarse los puntos de vista. La prioridad en el primer caso, las políticas de empleo juvenil, será ubicar a los jóvenes en los nuevos nichos ocupacionales creados por el cambio; en la evaluación se preguntará entonces si la capacitación de los jóvenes responde a esas nuevas competencias. En el segundo caso, los programas serán una forma de redistribución inmediata de ciertos ingresos, y la pregunta sobre la capacitación será si les permite acceder a puestos de trabajo mejores que sus pares no capacitados, aunque estos puestos sean de baja calificación. En el tercer caso, se evaluará si los jóvenes en general, no sólo en el corto sino en el largo plazo, tienen las competencias fundacionales y específicas necesarias para el crecimiento de la economía.

Como pudo verse en la revisión de programas presentados, estos criterios entran a menudo en conflicto, y la implementación de los programas es el resultado de las tensiones entre una diversidad de actores que suelen privilegiar objetivos distintos de los manifiestos.

Teniendo en cuenta estos criterios se puede avanzar en la respuesta a las preguntas planteadas en la anterior sección de este documento, basándose en la realidad de los programas presentados.

Las preguntas originales

Se plantearon al comienzo dos grupos de interrogantes, uno en relación con las competencias y otro inherente a la focalización en los grupos más necesitados de formación profesional.

En términos de competencias se formularon las siguientes preguntas: ¿Cuál es el lugar de la recuperación o actualización de las competencias de empleabilidad, tanto de habilidades básicas de lectoescritura y matemática aplicada, como sociales? Las competencias específicas, ¿están relacionadas con ocupaciones y demandas actuales y reales? ¿Cuáles son los mecanismos para adecuarlas a los cambios tecnológicos y de organización del trabajo? ¿Brindan estos programas acceso a una experiencia laboral calificante, dado que algunas competencias, relacionadas con el desempeño laboral, sólo parecen adquirirse en el contexto del mundo del trabajo?.

En términos de la focalización en los grupos más necesitados de formación laboral, los interrogantes se concretaron así: ¿Toma en cuenta la formación de los jóvenes las diferencias internas del sector juvenil? ¿Existe una formación para aquellos de menor nivel socio-económico, y que salen tempranamente o mal formados del sistema educativo? ¿Las mujeres y los adolescentes tienen una oferta adecuada de formación?.

Una primera respuesta que surge de la revisión de programas es que, en la casi totalidad de los mismos, se parte de la base de que los jóvenes necesitan una formación específica para el trabajo y de que la escuela ya les ha provisto de las habilidades básicas; como se vio en la primera parte de este documento esta no es la realidad de la mayoría de los jóvenes en la región. Más aún, los que tienen mayor dificultad en insertarse laboralmente son aquellos que menor nivel de instrucción han alcanzado y que han abandonado más tempranamente el sistema educativo. Se pueden plantear dos líneas de acción al respecto: una es reforzar la tendencia de retornar a la educación formal observada en los egresados de algunos cursos¹³; pero para ello son necesarias una mayor articulación entre la formación laboral y la educación secundaria, y una evaluación de esta última en términos de competencias reales. De lo contrario, surge el peligro de que sólo se busque una certificación que no garantice las habilidades y conocimientos. El segundo camino consiste en integrar, dentro de la formación profesional, elementos de educación en habilidades básicas como preparación compensatoria. En algunos programas de Brasil se incluye la enseñanza de habilidades básicas de lectoescritura y matemática en los cursos de formación¹⁴, pero esto complica las exigencias de la capacitación, tanto en cuanto al currículum y duración como al perfil de los formadores.

La transmisión de las competencias sociales necesarias para el trabajo merece un tratamiento especial, ya que en las investigaciones realizadas aparece claramente que cuanto más se aleja la población objetivo de los niveles medios y altos de logros educativos, y cuanto más cerca están de los circuitos de exclusión, más difícil es el aprendizaje de normas de sociabilidad, respeto mutuo, trabajo en común, iniciativa y responsabilidad. Por otro lado, estas normas son parte de un currículum oculto que es muy difícil de transmitir en cursos cortos de pocas horas. La idea aquí sería contemplar contextos institucionales más contenedores y períodos más largos de socialización para ese tipo de usuarios. El problema es que la excesiva duración es causa de deserción para personas urgidas a tomar trabajos remunerados aun precarios; en este aspecto es conveniente la confluencia de becas con programas modulares que permitan entrar y salir de la formación.

Las preguntas sobre las competencias específicas y su relación con el mundo laboral y la articulación con las organizaciones empleadoras que permitan ejercitar esas competencias en un contexto de trabajo real están muy relacionadas. La formación de oferta, definida desde la disponibilidad de capacitadores, posibilidad de financiación, y equipamiento y currículum tradicionales ya amortizados, es la que en muchos casos aparece en las instituciones de formación profesional. Este tipo de formación tiende a distanciar esas competencias específicas de las realmente demandadas en el mercado laboral; por otro lado, la cantidad de egresados depende de la demanda social y su financiación pública. Es muy común, entonces, que esa oferta carezca de

¹³ En el Proyecto Joven argentino y en varios de sus similares se observa en el análisis de impacto una tendencia a retornar a la educación para terminar la escuela media.

¹⁴ Un ejemplo son los cursos de PLANFOR en Brasil.

posibilidades de prácticas en el mundo de la empresa. En cambio, los cursos organizados con base en la empresa tienden a centrarse en los trabajadores ya empleados y en los niveles superiores de la estructura organizacional, y no llegan a los jóvenes en busca de una formación inicial y de una experiencia laboral. La fórmula de los Proyectos Jóvenes, consistente en solamente financiar aquellos cursos que cuenten con pasantías, es interesante, aunque en su implementación actual suelen presentarse problemas, ya que la misma definición de cursos baratos para ocupaciones semicalificadas tiende a dejar afuera la capacitación específica, pero utilizable en más de una empresa, para ocupaciones de oficios y técnicas que hacen necesaria una formación de mayor duración y equipamiento más costoso. La empresa no financiará esta capacitación por ser demasiado general¹⁵ y el joven que está dispuesto a emplearse en ese tipo de trabajos no tiene dinero para invertir en ello. La experiencia de todos los países que se han desarrollado recientemente señala la importancia de que el Estado invierta en esta capacitación que implica transferencia de tecnología y aprendizaje laboral de las nuevas generaciones (Castro, 2000, Cap.7.1). Urge entonces plantear programas que lleguen a los jóvenes, tengan una pertinencia clara con respecto a los procesos productivos reales, y utilicen los equipamientos y formadores adecuados. El liderazgo de las autoridades locales, el rol protagónico de las empresas y el apoyo sectorial pueden hacer posible este enfoque, que ya existe en algunos lugares aunque no focalizado en los jóvenes (Novick, 2000).

Con respecto a las respuestas que la formación da a la segmentación de la población juvenil, tanto en términos de déficits educativos y socio-económicos, cuanto en la segmentación por género, se plantean dos desafíos cruciales: el primero es la opción entre focalización o universalismo de los programas, y el segundo es la gran tensión existente entre las necesidades del grupo objetivo (pobres y mujeres) y las exigencias del sector ocupacional.

La focalización ha sido la respuesta de las tendencias actuales en políticas sociales (Racynski, 1998). Se parte de la base de que todo programa social financiado por el Estado y abierto al total de la población acaba siendo utilizado por aquellos sectores que más poder y acceso tienen, aunque no lo necesiten. En el caso de la capacitación, un programa de formación profesional gratuito y abierto al público corre el peligro de que sus usuarios sean personas que no tienen mucho interés en desempeñarse en ese tipo de trabajo, pero que dado el bajo costo directo y de oportunidad (cuando no hay pleno empleo) prueben suerte y abandonen, o nunca lleguen a ejercitar lo aprendido. Esto explica la escasa relevancia para el mundo laboral que tienen muchos programas de formación. Los partidarios de la focalización piensan que los recursos escasos están mejor usados si se establecen mecanismos para que sólo lleguen a aquellos usuarios que los necesitan y los van a utilizar, y para ello se establecen métodos de selección. Los señalados en los Proyectos Jóvenes son un ejemplo de este recurso. El problema en este caso es que se puede dar una pluralidad y superposición de programas para distintas poblaciones objetivo definidas a priori, que no redunden en un sistema que responda a las necesidades del total de la sociedad. El análisis en cada país del conjunto de experiencias de formación del que forman parte las presentadas aquí, mostraba una maraña de programas que no respondían a una visión integral de lo que estaba realmente sucediendo en cada país (Gallart, 2000).

¹⁵ La inversión en capacitación pasa a ser patrimonio del capital humano del trabajador y puede “venderlo” a la competencia.

El otro desafío es la respuesta a la tensión entre las necesidades de la población objetivo y las exigencias de las organizaciones empleadoras. El peligro que se presenta al respecto es que las instituciones de capacitación, urgidas en obtener resultados por los mecanismos de evaluación, “descremen” a la población objetivo. En otras palabras, que para responder mejor a las exigencias de las empresas, seleccionen a los candidatos que más fácilmente puedan cubrir esas exigencias, y que marginen precisamente a los jóvenes que más necesitan esa capacitación, agrandando el abismo entre los integrados y los excluidos. La concientización de las empresas y el trabajo en conjunto con las ONGs (que son las instituciones con mayor experiencia en esos sectores de jóvenes más desprotegidos) es un camino posible; para ello la participación de las autoridades locales que pueden movilizar recursos institucionales y gubernamentales, resulta fundamental en la medida que la desocupación juvenil es visualizada como un problema común.

La revisión de los programas presentada aquí señala déficits en las tres cuestiones: competencias, articulación con el mercado de trabajo y respuesta a la segmentación. Algunos programas como los Proyectos Jóvenes tienden a focalizar mejor y responden más adecuadamente a las demandas puntuales del sistema productivo, pero tienen déficits notorios en cuanto al reforzamiento de las habilidades básicas fundamentales para la empleabilidad. La respuesta a las demandas productivas de más largo plazo, y la construcción de un saber tecnológico en las nuevas generaciones que es una de las necesidades de un aporte de la formación al crecimiento productivo, y que es el objetivo de la FP, no parece darse en la mayoría de los casos presentados. Finalmente, la superposición y multiplicación de programas dirigidos a distintos grupos objetivos contradice la necesidad de un sistema de capacitación que no sólo responda a las demandas específicas de algunos grupos, sino que también incremente el capital humano a nivel de toda la sociedad.

Dado que los problemas de la capacitación y la inserción laboral de los jóvenes no responden sólo a la capacitación de un grupo estable de ellos que actualmente están en dificultades sino que es un desafío que se replantea con cada nueva cohorte de jóvenes, se puede decir que no estamos hablando de un problema de *stock* sino de un problema de flujo. La pregunta es cómo responder a las nuevas generaciones de jóvenes que van surgiendo, cómo procesar ese flujo de entrantes en el mercado de trabajo, para evitar las frustraciones actuales y contribuir al mismo tiempo a la equidad y a la productividad.

Para ello parece central que las políticas de formación tengan a la vez continuidad y flexibilidad. Continuidad porque no se trata de una respuesta puntual en el tiempo, sino un proceso continuo, en el que tienen que haber un aprendizaje social y un aprovechamiento de las inversiones y las experiencias acumuladas. La discontinuidad de programas suspendidos o cerrados, no como consecuencia de sus evaluaciones, sino por razones de cambios políticos o gubernamentales y dificultades presupuestarias, conspiran contra el éxito de estas políticas. La flexibilidad es necesaria debido a los cambios continuos que existen tanto en la tecnología y la organización del sector productivo, como en la población objetivo (migraciones, incremento de la cobertura educativa, etcétera). En este aspecto, las instituciones de formación profesional, que tienen continuidad y pueden acumular experiencia organizacional, han mostrado en general, salvo algunas excepciones, gran dificultad en adaptarse a las nuevas realidades.

Como resultado del análisis precedente, pueden determinarse cuatro aspectos cruciales para la evaluación de las políticas de formación: la institucionalidad, la actualización del

currículum, el perfil de los formadores y la articulación con las empresas. A continuación trataremos de señalar algunas líneas de acción y de investigación a partir de la realidad presentada en este documento, que tengan en cuenta los tres puntos de vista presentados al principio de esta sección: las políticas de empleo, la lucha contra la pobreza y el incremento del capital humano para el crecimiento productivo.

La institucionalidad

Cuando se habla de institucionalidad de programas de formación para jóvenes se toman en cuenta tres dimensiones: la sede de la coordinación y eventualmente de la asignación de recursos del programa, las instituciones u organizaciones de base ejecutoras, y el conjunto de pautas que reglan la relación entre coordinación, financiamiento y ejecución.

Una primera apreciación es que cuando se realizó el relevamiento de programas en cada país se observó que se trataba de una trama de diversas iniciativas, sin coordinación común e implementadas desde distintos niveles (federal, provincial, local) y organismos (diferentes ministerios). Esta desestructuración del campo de la formación es un primer dato. Los intentos para mejorar la coordinación y evitar la superposición son difíciles de implementar por la competencia entre organismos (Ministerios de Trabajo, de Educación, de Desarrollo Social, Institutos de Juventud, etcétera).

Cuando se fija la mirada en cada programa, empiezan a aparecer temas interesantes que convendría desarrollar. Se pueden plantear las ventajas e inconvenientes de programas descentralizados donde la coordinación central sólo fija objetivos, convoca a instituciones ejecutoras, establece las normas y administra los fondos, al estilo del SENCE chileno; o bien analizar los casos de las entidades más centralizadas, con organismos nacionales y provinciales que son responsables de los programas y su ejecución en instituciones de base que dependen de ellos. Curiosamente, cuando uno se adentra en la vida real de las instituciones, se observa que las situaciones están muy mezcladas: hay programas relativamente centralizados que subcontratan ONGs para capacitar a poblaciones específicas, y hay programas descentralizados que tienen como subcontratantes a grandes organizaciones. Sin embargo, algunas pautas generales pueden ayudar a evaluar la adecuación de la coordinación de un programa. Es conveniente analizar si cubre las funciones que no pueden realizarse a nivel de cada entidad ejecutora, pues esto señalará los límites de la descentralización a las instituciones de base. A la inversa, la permanencia de las formas de capacitación, tanto en contenidos como en organización, más allá de su utilidad real en el mundo externo (de la población objetivo y el mundo laboral) señalan dificultades provenientes de la rigidez de una organización excesivamente centralizada. Si se ejemplifica en la FP y los programas del tipo de Proyecto Joven, se pueden ver claramente estos problemas. En el caso de la FP la continuidad organizacional favorece el apoyo al proceso formativo en cada centro; cuando la coordinación funciona adecuadamente provee materiales didácticos, desarrolla currículos comunes, forma pedagógicamente a los instructores (todo esto es imposible hacerlo en cada institución ejecutora), pero tiene el problema de que su propia dinámica organizacional la hace difícilmente adaptable a las nuevas realidades del mundo externo: le falta flexibilidad. Los programas del tipo del Proyecto Joven se adaptan a la realidad, son muy flexibles, pues pueden cambiar los cursos en cada llamado; el mecanismo de las pasantías los obliga a formar para ocupaciones reales. Pero se corre el peligro de reinventar costosamente lo ya existente a nivel internacional, pues hay todo un acervo de materiales formativos para ocupaciones técnicas y de

oficios, que no está al alcance de cada ejecutor individual (Castro, 2000, Cap.5). Además, el aprendizaje institucional, tanto en el conocimiento de la población objetivo como en la relación con las empresas, es un proceso acumulativo que se pierde en los programas descentralizados que presentan mucha rotación de instituciones ejecutoras. El equilibrio parece estar en una coordinación que fije objetivos, asigne recursos, defina las reglas, pero que al mismo tiempo provea el tipo de apoyo de mediano plazo que requieren las instituciones ejecutoras. Por otro lado, una cierta continuidad de los programas y de las instituciones ejecutoras es necesaria para que exista un crecimiento y se desarrolle la memoria institucional.

Desde el punto de vista de las políticas de empleo la flexibilidad de la respuesta a las actuales exigencias es básica para aprovechar los nuevos nichos ocupacionales. La economía de escala de superar la respuesta de cada institución individual implica ahorro de costos en el desarrollo de la formación técnica y la difusión de nuevas tecnologías, elementos básicos para el incremento del capital humano social. Finalmente, para focalizar convenientemente los programas en la población en situación de pobreza, ese equilibrio entre continuidad institucional y flexibilidad para adaptarse a la heterogeneidad de la población objetivo resulta fundamental.

Si se vuelve la vista a las organizaciones de base que ejecutan los cursos de capacitación aparece también una variedad de arreglos institucionales. A grandes rasgos se pueden clasificar en tres tipos: instituciones educativas diseñadas especialmente para capacitar, como los centros de formación profesional y las escuelas vocacionales o técnicas; organizaciones privadas de capacitación que venden sus cursos al público o capacitan en empresas; y ONGs que trabajan con poblaciones específicas generalmente en desventaja o marginadas. Cada una de estas organizaciones muestra ventajas comparativas con respecto a las otras. Las instituciones educativas suelen desarrollar más las formas de transmisión de habilidades y conocimientos, la evaluación de lo aprendido y la codificación de los conocimientos. Las organizaciones privadas tienen el don de adaptarse a la demanda, sea la demanda social en términos de longitud, horarios, tipo de cursos solicitados y costos posibles, sea la demanda empresarial especializándose en el tipo de calificaciones que piden las empresas y vigilando los costos. Finalmente, las ONGs son las que mejor conocen a la población objetivo, sobre todo la de los jóvenes más difíciles y problemáticos, aquellos que han abandonado tempranamente la escuela y están en hogares de pobreza. Han acumulado experiencia en el trabajo con ellos, pero más en los temas de integración social que en los de formación laboral; esta última es más un medio para desarrollar la autoestima que una formación para el mundo externo. Hay muy poco contacto entre estas distintas formas organizacionales, aunque actúen conjuntamente en algunos programas (por ejemplo los Proyectos Jóvenes). La idea aquí sería promover una interacción mayor que les permitiera al menos incorporar algunos de los aspectos positivos desarrollados por las otras.

La actualización del currículum

Se trata de un tema clave. Cuando se recorren los listados de cursos, se observa que determinados cursos de oficios o habilidades tradicionales se repiten en contextos muy distintos; lo mismo sucede con otros de moda, como los referidos a la informática. Si tienen bajo costo, cuentan con personas que manejan esas habilidades y están dispuestas a enseñarlas, presupuestos públicos que cubren los gastos y un cierto prestigio entre la posible clientela de alumnos; pueden perpetuarse durante mucho tiempo, más allá de su vigencia en el mercado de trabajo. Hay otras especialidades, de mayor costo y necesidad de equipamiento, con contenidos técnicos en

continuo cambio, que pueden ser necesarias en determinados contextos económicos, pero que no son ofrecidas por las entidades de capacitación y poco conocidas por la demanda social¹⁶. Además, el desarrollo de competencias que implican el manejo de incertidumbre, la capacidad de decisión y resolución de problemas, y el trabajo en equipo, las cuales aparecen como fundamentales en las evaluaciones empresariales, no suelen estar desarrolladas en la formación profesional tradicional; por otra parte, su pedagogía no es fácil. Sin embargo, sin preparación que incorpore modernas tecnologías y el manejo de la incertidumbre que es esencial en las nuevas competencias laborales (Zarifian, 1999, pp. 36-40) no habrá una adecuada formación para las nuevas generaciones.

Para adecuar estos contenidos y metodología no sólo se requiere una adaptación flexible a las modernas tecnologías y organización del trabajo, sino que se deben tener en cuenta las características de la población joven a capacitar, su nivel educativo, su experiencia previa, etcétera, y adaptar el currículum a su diversidad interna. Para ello la organización institucional analizada en el apartado anterior tiene que brindar los insumos que permitan esa adaptación.

El perfil de los formadores

El rol del formador resulta clave, pues no es sólo quien transmite los conocimientos, sino asimismo quien forma a través del “currículum oculto” que surge de su desempeño al ejemplificar en el taller, de su preocupación por el cuidado de los instrumentos, del criterio para premiar o sancionar determinadas conductas, etcétera. También es quien construye en el aula o taller las competencias sociales y comportamentales que luego se ejercerán en el mundo del trabajo.

Los perfiles de los formadores en los programas analizados son muy variados. Los hay fundamentalmente docentes: estos tienen claro el desarrollo pedagógico, siguen un programa, evalúan a sus alumnos, les importan más los contenidos y objetivos que la conducta externa al lugar de formación. Otros son artesanos, que conocen su oficio y han aprendido a transmitirlo; les cuesta explicar cómo pero saben hacerlo, y han construido empíricamente el camino al aprendizaje; sin embargo, tienen dificultad en plantear los contenidos técnicos que fundamentan esa tarea. Otros son técnicos, pueden desarrollar las raíces de lo que están enseñando y la práctica es más un ensayo o una demostración que un aprendizaje; les importa más la tecnología que el desempeño de las habilidades profesionales. Finalmente, están los “guías”, con un compromiso fuerte (ideológico o religioso) con su tarea. Se relacionan bien con los jóvenes, particularmente con los más problemáticos; en algunos casos provienen del mismo medio marginado y están orgullosos de haber llegado a ser formadores. El oficio que enseñan es una excusa para ayudar a los chicos; creen que es importante que estos últimos lo aprendan para que mejoren su autoestima, para que puedan organizarse, cumplir horarios, trabajar en común. Pero no están pensando realmente que lleguen a ejercer ese oficio. El objetivo es la integración social, superar el cúmulo de desafíos que tienen en su vida; el trabajo está lejos. Estos perfiles, de alguna manera se corresponden con las instituciones de base señaladas más arriba: las instituciones educativas desarrollan más el perfil docente y en menor medida el técnico; las de formación específica el artesanal y también una versión del técnico; las ONGs se apoyan fundamentalmente en el guía.

¹⁶ Se trata de la formación profesional en “artes industriales” que integra conocimientos teóricos y prácticos en áreas como la electrónica, la mecánica, la metalurgia, etcétera.

Cuando se analizan las necesidades de la población juvenil, se ve, como en el apartado anterior, que una cierta complementación de estos perfiles sería beneficiosa para ella.

La articulación con las empresas

Lo planteado en los párrafos anteriores no es viable sin una participación activa de las empresas en un diálogo constante con las instituciones capacitadoras. En la formación inicial para los jóvenes esto es más difícil que en el caso de los trabajadores activos; no hay en nuestra región una tradición en las empresas de apoyo al aprendizaje, salvo en casos aislados. Dado que la oferta de trabajadores en el mercado es amplia, se tiende a emplear a aquellos que tienen mejores características educativas y de conducta y formarlos en la empresa.

En el caso en que las empresas acepten colaborar con los programas de formación, el mecanismo central para que esta articulación no constituya una mera formalidad es la alternancia. Pero cabe entonces una pregunta: ¿Qué forma de alternancia se puede dar en el contexto latinoamericano? El sistema dual que se practica en Alemania, Austria y Suiza es la forma de alternancia más exitosa y continuada, aunque hoy en día está sufriendo cuestionamientos y transformaciones debido a los desafíos de los nuevos modos de producción y la demanda social por la prolongación de los estudios. Por otra parte, los intentos de su trasplante a América Latina no han sido exitosos, sobre todo en los proyectos en gran escala; sólo han podido desarrollarse en pequeña escala en lugares con fuerte influencia de empresas originarias de los países europeos que lo practican. Las pasantías de alumnos de las escuelas técnicas en los últimos años de la secundaria han sido otra forma de alternar la formación escolar y el aprendizaje experiencial en el trabajo, pero en este caso suele haber poco control del desarrollo de un programa en la empresa (rotaciones, conocimiento más amplio de los procesos productivos). Existe asimismo un problema cuantitativo, ya que el número de alumnos es muy superior a la escasa cantidad de pasantes que las empresas están dispuestas a admitir. Finalmente, respecto de la capacitación en los Proyectos Jóvenes que incluye tres meses de pasantía, las evaluaciones realizadas señalan que se trata fundamentalmente de experiencias laborales que les permiten a los jóvenes entrar en contacto con el medio y ejercer sus habilidades, pero que tienen muy escaso o inexistente seguimiento educativo o tutoría de parte de las empresas. El desafío se dirige hacia la implementación de períodos de práctica en el lugar real de trabajo, que no se conviertan en formas de eludir las leyes sociales, y que sirvan para que los jóvenes capacitandos aprendan a aplicar sus conocimientos y habilidades en situaciones auténticas, lo cual es la única manera de adquirir competencias laborales. Esto únicamente puede lograrse con una colaboración voluntaria entre empresas e instituciones de capacitación, que incluya no sólo la práctica, sino también el aporte empresario en los demás componentes de la capacitación, tales como la elaboración del currículum y la elección y formación de los docentes.

La pregunta clave resulta entonces la siguiente: ¿Cómo motivar a las empresas para que colaboren en la formación de aquellos jóvenes de menores niveles socio-culturales? La importancia de las actividades comunitarias y el nivel local, y la penetración de las instituciones de formación en ese nivel pueden ayudar. El ejemplo de los *Compacts* anglosajones¹⁷ parece una pista interesante: en ellos las autoridades municipales, las asociaciones empresarias y las

¹⁷ Asociaciones locales de empresas y escuelas que realizan actividades comunes para mejorar las competencias laborales de los jóvenes.

instituciones escolares se coordinan en entidades a nivel local, motivados por la preocupación del riesgo social de los jóvenes desertores desocupados. El objetivo es dar una respuesta común basada en incrementar la relevancia de la educación. Las empresas participan ofreciendo pasantías a los docentes para que puedan conectar los contenidos de sus clases con la realidad del trabajo, y facilitando a los jóvenes la transición entre el mundo de la escuela y el mundo del trabajo. Sería conveniente explorar las posibilidades, en nuestras ciudades, de este tipo de emprendimientos comunes.

Un caso interesante para analizar en su desarrollo actual y futuro: Brasil

Brasil es el país de América Latina con la más larga experiencia en formación profesional. Hace más de cincuenta años implementó el SENAI, que fue el modelo de las instituciones de formación en la región. Sin embargo, en ningún otro país se consiguieron con igual éxito que en el caso brasileño las siguientes ventajas: la integración de una industria pujante en crecimiento con un sistema de formación de excelencia que respondiera a esa realidad; la participación activa y determinante de las confederaciones empresarias en la gestión de la FP; y una inserción y reconocimiento de la sociedad que le ha permitido al SENAI tener continuidad a lo largo de esos años, más allá de sus costos para el erario público. La otra cara de la realidad de la formación en Brasil es el bajo nivel de instrucción de su población activa (3.9 años de escolaridad en promedio) y el alto nivel de analfabetismo de la población total. Para superar este problema, se ha hecho un gran esfuerzo en ampliar la cobertura escolar, y se han implementado sistemas de educación a distancia con el fin de llegar hasta los lugares más alejados.

Sin embargo, la situación brasileña a mediados de la década de 1990 era preocupante. La proporción de jóvenes de 15 a 24 años que tenía menos de un año de estudios era el 7.2% en el total del país y 15.6% en el Nordeste; los que alcanzaban como máximo tres años de instrucción llegaban al 22 y al 40% respectivamente. Si se agrega que en 1997 el 31% de la población brasileña tenía de 10 a 24 años de edad, y que la cifra en números absolutos era de 48.6 millones de habitantes jóvenes, la magnitud del desafío a la formación es evidente (Avila, 2000a).

CUADRO 2: BRASIL - 1998
Participación de adolescentes y jóvenes en la población
y en el mercado de trabajo

Indicadores	En millones			
	Población total	Población de 15 a 19 años	Población de 20 a 24 años	Población de 15 a 24 años
Población residente	158.2	17.0	13.9	30.9
Analfabetos absolutos de 5 años y más*	23.5	0.8	0.8	1.6
Estudiantes de 5 años y más	46.6	11.2	3.3	14.5
Población Económicamente Activa **	76.9	8.9	10.5	19.4
Personas ocupadas en la semana de referencia	70.0	7.1	9.0	16.1
PEA/Total de la franja etaria		52%	75%	63%
Personas ocupadas/Total de la franja etaria		42%	65%	52%
Estudiantes/Total de la franja		66%	24%	47%

Fuente: PNAD-98, IBGE (No incluye población rural de Rondonia, Acre, Amazonas, Pará, Roraima y Amapá)

* Personas que declaran no saber leer ni escribir

** Personas ocupadas o que buscan trabajo en la semana de referencia.

Extraído de: Brasil, Ministerio de Trabajo y Empleo, SPPE, DEQP, 2000, A experiencia para adolescentes y Jóvenes., p.7

Frente a esta realidad, la capacitación laboral existente estaba centrada en las instituciones del sistema "S" (SENAI, SENAC, SENAR, SENAT, etcétera) y en las escuelas técnicas federales. Aunque se trataba de formación de calidad, sólo llegaba, en el caso de las escuelas federales, a 100 000 alumnos matriculados por año¹⁸; el sistema "S" contaba con casi cinco millones de matrícula anual. Si bien en términos de las necesidades del sistema productivo puede considerarse una respuesta adecuada, al observar el total de la población objetivo, y en particular los más carenciados que difícilmente puedan acceder a este sistema, los problemas de equidad y acceso al empleo se presentan nítidamente.

A lo largo de la década anterior se fue configurando una política de formación que además de mantener el sistema "S", procuró que tanto este sistema como las escuelas técnicas federales pusieran sus capacidades al servicio de una población más amplia. Pero esto fue sólo un elemento de un plan mucho más amplio: el Plan Nacional de Calificación del Trabajador (PLANFOR). Dicho plan, con financiación del FAT (Fondo de Apoyo al Trabajador), capacitó en 1998 a dos millones de trabajadores (3% de la PEA) a través de Programas Estaduales de Empleo y Calificación, contratando los cursos con ejecutores privados y públicos, y movilizand o la cooperación de universidades, sindicatos y organizaciones internacionales. A estos programas se suman los calificados por la Red Nacional de Enseñanza Profesional (sistema "S", Escuelas Técnicas, etcétera). En 1998 se determinó garantizar preferencia de acceso a los programas de

¹⁸ No se incluyen las escuelas técnicas estaduales y municipales, porque se considera que la mayoría se dedican primordialmente a la educación secundaria.

calificación a personas vulnerables desde el punto de vista social y económico. Se trata de una discriminación positiva a favor de pobres, personas de baja escolaridad, mujeres, jóvenes, población de etnia africana o indígena, y discapacitados. Dentro de este planteo se están realizando programas para jóvenes, en particular para aquellos de bajo nivel educativo y en situación de pobreza (Brasil, Ministerio do Trabalho e Emprego, 1999c).

En el período 1996-99, 2.7 millones de jóvenes de 15 a 24 años fueron capacitados por el PLANFOR mediante una serie de programas destinados a calificarlos y a crear mecanismos de transición al mercado de trabajo. La elevación de la escolaridad es requisito esencial de esa calificación. Todos los programas incluyen viáticos, refrigerio, seguro, y orientación profesional y apoyo en el mercado de trabajo (excepto en el caso de los cursos "supletivos" de recuperación educativa que los encaminan a la capacitación profesional). Algunos cursos ofrecen también becas. En 1999 estos programas beneficiaron a más de un millón de jóvenes.

De estas acciones de formación describiremos con más detalle dos que agregan aportes relevantes para la temática de este documento:

Primer empleo: Es un conjunto de programas que está dirigido al desarrollo de las habilidades básicas, específicas y de gestión. Se focaliza en oportunidades locales de trabajo y generación de ingresos; incluye, por ejemplo, empleos en el sector formal, trabajo autónomo, creación de microempresas. Se apoya con líneas de crédito popular en áreas como artesanías, panificación, costura, reparación mecánica, reparación electroelectrónica, etcétera.

Capacitación Solidaria: Tiene su origen en el Programa Comunidad Solidaria que fue creado en 1995 por decreto presidencial. Propone como prioridades estratégicas la generación de empleo e ingresos, el apoyo al desarrollo de la educación básica y la defensa de los derechos y la promoción social de niños y adolescentes. Busca la articulación solidaria de la sociedad brasileña -Estado y sociedad civil-, para combatir la pobreza y la exclusión social.

Cuadro 3: PLANFOR 1999/2000
Programas para adolescentes y jóvenes

Programas/Protocolos	Capacitados	Inversiones	Capacitados	Inversiones
	1999 (miles)	1999 (R\$ millones)	2000* (miles)	2000* (R\$ millones)
1er. Empleo	405,2	53,7	521,9	43,8
Servicio Civil Voluntario	13,9	13,5	21,0	22,1
Capacitación Solidaria	10,5	9,6	18,0	10,0
Supletivo Profesionalizante**	8,1	3,8	12,2	5,5
Telecurso	18,8	17,2	18,8	13,9
Otros programas	571,4	35,8	780,2	83,6
Total	1.027,90	133,6	1.372,0	178,9

Fuente: Sistema de Informaciones Gerenciales para Educación Profesional - PLANFOR/SIGEP.

*Metas

** Cursos de capacitación con elementos de formación general.

Extraído de: Brasil, Ministerio de Trabajo y Empleo, SPPE, DEQP 2000:
 A experiencia para adolescentes e jovens, p.9.

Ahora bien: en colaboración entre el PLANFOR y Comunidad Solidaria se realiza el programa llamado Capacitación Solidaria. Se trata de una iniciativa implementada mediante concursos de proyectos que proveen calificación profesional y acompañamiento en el mercado de trabajo, para jóvenes de 16 a 20 años en situación de pobreza crítica que habiten en capitales y áreas metropolitanas; obtienen recursos de diversas fuentes, siendo FAT/PLANFOR una de las más importantes (Brasil, Ministerio do Trabalho e Emprego, 2000).

El Programa Capacitación Solidaria es llevado a cabo por la Asociación de Apoyo al Programa Capacitación Solidaria (AAPCS), la cual se organiza como una asociación civil sin fines de lucro, que capta recursos de la sociedad para aplicarlos a la gestión, implementación, desarrollo y monitoreo del Programa Capacitación Solidaria. Diversas organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, centros comunitarios, universidades y pequeñas empresas) presentan sus proyectos. Deben tener experiencia con la población objetivo e infraestructura para la capacitación propuesta (o convenios para utilizarla); también deben ofrecer oportunidades de práctica fuera de la organización capacitadora, de manera de permitir a los jóvenes una experiencia de trabajo. Se brinda apoyo a las instituciones capacitadoras para la mejor formulación de los proyectos.

Los cursos tienen un promedio de 600 a 720 horas/clase (de cinco a seis meses) y constan de un módulo básico, un módulo específico y vivencia práctica en el área de capacitación. El módulo básico está dirigido al crecimiento personal y la interacción social de los jóvenes a través de contenidos que integren la comprensión del lenguaje oral y escrito, el raciocinio lógico, el fortalecimiento de la autoestima y el estímulo de la autonomía, la disciplina y el compromiso

ético. El módulo específico se focaliza hacia el aprendizaje de determinadas habilidades que permitan la generación de ingresos; incluye cálculo de costo y producto, calidad y presentación del producto o servicio, y conocimientos profesionales. El monitoreo del desarrollo y la evaluación de los proyectos son coordinados por la AAPCS. Paralelamente se ofrecen seminarios de apoyo técnico-pedagógico y financiero a las instituciones capacitadoras. Durante el transcurso de los proyectos se realizan talleres técnicos y de evaluación en los que se intercambian experiencias (Avila, 2000b). Asimismo se han efectuado publicaciones de apoyo metodológico para la presentación de proyectos, el monitoreo, y la evaluación, y se ha proporcionado material didáctico para los cursos.

En el año 2000 fueron capacitados 35 952 alumnos en 1 227 proyectos (1 244 cursos), que se correspondían a otras tantas instituciones. Reciben financiamiento, no sólo por parte del FAT, como ya se señaló, sino también de empresas del sector privado, y respaldo técnico de instituciones educativas y fundaciones de investigación. Brindan cursos en el área de agricultura, alimentación, industria del cuero, artes y espectáculos, artesanías, comunicación, confección de instrumentos musicales, confección, construcción, educación, electricidad y electrónica, estética y belleza, tejido y telar, informática, mantenimiento de vehículos, etcétera. Se han realizado también cursos para gestores sociales destinados al fortalecimiento institucional de las ONGs.

El caso brasileño merecía una consideración especial. Se trata de una realidad peculiar en la región, debida a las siguientes características: la gran magnitud de la nación en términos de población pero también de recursos del Estado; experiencia acumulada en FP que permite la colaboración técnica por convenio de una masa crítica de recursos humanos y técnicos; la existencia de una enorme y compleja red de ONGs; y por último, pero no menos importante, la decisión política del Gobierno de movilizar recursos institucionales y económicos con el fin de mejorar la formación para el trabajo de la mayor parte de la población a la que se pueda llegar. Todo ello a partir de un diagnóstico de las dificultades laborales de los jóvenes.

El PLANFOR intenta integrar los recursos institucionales preexistentes de la educación (la Red de Educación Profesional) con un ambicioso programa nuevo, el PEQ¹⁹, que moviliza las estructuras de los ministerios de trabajo estaduais y convoca a todas las organizaciones capacitadoras dentro del esquema presentado más arriba de licitación de cursos. La población objetivo de jóvenes es la de los sectores populares a los que no llegan los "S". Dentro de ese programa se integra Capacitación Solidaria, dirigida a los sectores de jóvenes urbanos más carenciados, con convocatoria a las ONGs y un fuerte apoyo técnico e institucional.

Constituyen programas valiosos debido al intento de enfrentar el total de la problemática de la población joven y sus distintos segmentos. Y esto es así más allá de que su cobertura, si bien es la más numerosa de América Latina, llegue a una pequeña minoría de la población objetivo; y a pesar de las carencias debidas a las enormes dificultades de la enseñanza básica para brindar las habilidades generales que tendrían que ser el piso para el desarrollo posterior de los programas. Dado que apenas tienen cinco años de existencia, es necesario un período más

¹⁹ Plan Estadual de Calificación coordinado por las secretarías de Trabajo de los Estados del Brasil financiado por el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT).

largo para evaluar su continuidad, su flexibilidad, y el aprendizaje institucional que se produzca.²⁰

Sin embargo, a la luz de lo planteado en este documento, se pueden hacer algunas consideraciones sobre el caso brasileño, de modo que sirvan como cierre de esta reflexión sobre las políticas de formación para los jóvenes.

- El conjunto de programas de formación brasileño intenta llegar a los distintos segmentos de jóvenes con ofertas adecuadas. Existe una complementación entre tres ofertas: el sistema "S" que responde a las empresas del sector formal y a los jóvenes que han alcanzado niveles de instrucción relativamente altos con respecto a la población total; el PLANFOR que está dirigido a jóvenes de sectores populares; y Capacitación Solidaria que se ocupa de los más desprotegidos.
- Esta posibilidad de una oferta de formación variada es posible por la existencia en Brasil de instituciones de formación profesional con un acervo didáctico y tecnológico, y una variedad y cantidad de instituciones de la sociedad civil, desde sindicatos hasta ONGs, que están interesadas en esa formación.
- El sistema brasileño utiliza inteligentemente las formas de implementación de los programas de segunda generación -la descentralización y el llamado a concurso-, pero se apoya en una tradición institucional muy fuerte que le permite utilizar los recursos didácticos y equipamientos existentes. En el caso específico de Capacitación Solidaria se prevé un apoyo institucional importante para aquellas funciones que no pueden cubrir las entidades individuales.

Por otra parte, los problemas pendientes tienen mucho que ver con las dificultades presentadas a lo largo de este documento:

- Subsiste una falta de coordinación entre la educación formal y la capacitación, precisamente para aquellas poblaciones de jóvenes que más lo necesitan, pues no han alcanzado los niveles educativos necesarios para las competencias de empleabilidad.
- Tal como lo sugieren muchos críticos de los Proyectos Jóvenes, se implementan cursos cortos para necesidades grandes; es muy difícil que en seis meses se logren los objetivos de socialización y aprendizaje para estas poblaciones que arrastran déficit muy importantes.
- Hay un abismo entre la formación de los "S" y la de los otros programas. Al descender los niveles socioeconómicos de la población a los que van dirigidos, los objetivos de profesionalización se van sustituyendo por objetivos de socialización. Existe una segmentación entre el énfasis en la integración de los más pobres y el peso de la formación técnico-profesional de los menos pobres (Costa et al, 1999).
- La referencia a las demandas del sector productivo también va disminuyendo a medida que se transforma la población objetivo. La importancia del reconocimiento de nichos ocupacionales aparece con mucha menos fuerza que en los Proyectos Jóvenes (Castro, 2000, Cap.5).

²⁰ El tema de la continuidad, y la diferencia entre las políticas de gobierno y de Estado, es relevante en este caso pues se enmarca fundamentalmente dentro de una política del Gobierno Cardoso; y precisamente la presidenta y fundadora de la Comunidad Solidaria es Ruth Cardoso.

- En los programas dirigidos a los sectores populares no existen mecanismos que promuevan trayectorias calificantes; no se especifica si el acompañamiento al mercado de trabajo que se cita en algunos de ellos implica el apoyo a esas trayectorias.

Estos comentarios finales sólo pretenden contribuir a la reflexión sobre un caso muy interesante que está aún en sus comienzos, pero que puede ilustrar muchas de las conclusiones del análisis realizado durante todo el documento.

BIBLIOGRAFIA

- Asociación Escuela – Empresa, **Manual de la Asociación Escuela – Empresa de Kingston-upon-Hull y del Hull Compact**. Instituto Desarrollo y Comunidad, Buenos Aires, s/f.
- Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidaria: Programa Capacitação Solidaria, 2000. **Manual de Orientação para o Preenchimento da Ficha de Aluno**. Sao Paulo,
- Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidaria: Programa Capacitação Solidaria, 2000. **Relatorio de Atividades 2000**, Sao Paulo.
- Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidaria: Programa Capacitação Solidaria, 2000 “Metodología de Monitoramento e Avaliação de Projetos Sociais. Registro dos Procedimentos de Programa Capacitação Solidaria”, Sao Paulo. (Mimeo)
- AVILA, Celia Marisa de (Coordinadora), 1999. **Programa Capacitação Solidaria, concepção e sistema operativo básico**. Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidaria, Sao Paulo.
- AVILA, Celia Marisa de (Coordinadora), 2000a. **Orientações para o auto-emprego planejamento e gestao**. Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidaria, Sao Paulo.
- AVILA, Celia Marisa de (Coordinadora), 2000b. **Programa Capacitação Solidaria, uma contribuição para o fortalecimento da sociedade civil**. Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidaria, Sao Paulo.
- AVILA, Celia Marisa de, (Coordinadora), 2000c. **Metodología para Seleção de Projetos Sociais, Registro dos Procedimentos dos Concursos de Programa Capacitação Solidaria**. Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidaria, Sao Paulo.
- Brasil, Ministerio do Trabalho e Emprego, 1999a. Serie Cadernos Temáticos: **Educação e trabalho. Um projeto para jovens e adultos de baixa escolaridade**. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) – Departamento de Qualificação Profissional (DEQP)
- Brasil, Ministerio do Trabalho e Emprego, 1999b. Serie Avanço Conceitual: **Reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil**. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR).
- Brasil, Ministerio do Trabalho e Emprego, 1999c. Serie Cadernos Temáticos: **A experiência para jovens e adolescentes**. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR).
- Brasil, Ministerio do Trabalho e Emprego, 2000. Serie Cadernos Temáticos: **A experiência para adolescentes e jovens**. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) – Departamento de Qualificação Profissional (DEQP).

- CASTELLS, Manuel, 1998. **La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 3 El fin del milenio.** Alianza Editorial, Madrid.
- CASTRO, Claudio de Moura, 2000. *Vocational Training at the Turn of the Century.* Peter Lang, Frankfurt,.
- CEPAL, 2000a. **Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 1999**, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL, 2000b. **Estudio económico de América Latina y el Caribe 1999-2000**, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL, 2000c. **Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe**, Documento de trabajo elaborado por CELADE, para el vigésimo octavo período de sesiones de CEPAL, México DF, 3 al 7 de abril de 2000.
- CEPAL, 2000d. **Panorama Social de América Latina 1999-2000.** Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CINTERFOR/OIT, 1997. Boletín Número 139-140: **Jóvenes, formación y empleabilidad.** CINTERFOR/OIT, Montevideo.
- CINTERFOR/OIT, 1998. **Juventud, educación y empleo.** Cinterfor, Montevideo.
- COSTA, Bruno L. D., CARNEIRO, Carla B. L., FARIA, Carlos A. P. de, 1999. "Formação Profissional de Adolescentes no Brasil e na América Latina: Rompendo o Ciclo de Reprodução da Exclusão?", en UNICEF – Núcleo de Assessoria Planejamento e Pesquisa (NAPP), **Interface, políticas sociais e desenvolvimento.** Nº 1, julio de 1999. Brasília, Copacabana.
- GALLART, María Antonia (Coordinadora), 2000. **Formación, pobreza y exclusión.** CINTERFOR-OIT, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. Montevideo.
- HÜNERMANN, Peter y ECKHOLT, Margit (Editores), 1998. **La juventud latinoamericana ante los procesos de globalización. Opción por los jóvenes.** Intercambio Cultural Alemán-Latinoamericano (ICALA), FLACSO, EUDEBA, Buenos Aires.
- IPE-UNESCO, Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária, 2000. "Enfoques de Avaliação de Programas de Formação dirigidos a Grupos Desfavorecidos". Resumo das apresentações del Seminario Latinoamericano. Sao Paulo, 12 a 13 de dezembro 2000. (Mimeo.)
- INTER AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 2000. *Development beyond economics, Economic and social progress in Latin America, 2000 Report.* IADB, Washington.

- JACINTO, Claudia, 1999. **Programas de educación para jóvenes desfavorecidos: Enfoques y tendencias en América Latina.** IPE – UNESCO, París.
- NOVICK, Marta, GALLART, María Antonia (coordinadoras), 1997. **Competitividad, redes productivas y competencias laborales.** CINTERFOR/OIT, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, Montevideo.
- OECD, 2000. *Investing in Education. Analysis of the 1999 World Education Indicators, Education and Skills.* OECD, París.
- OIT Informa, 2000. **América Latina y el Caribe, Panorama Laboral 2000.** OIT, Lima.
- RACZYNSKI, Dagmar, “La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza”, en TOKMAN, Víctor y O’DONNELL, Guillermo, 1999. **Pobreza y desigualdad en América Latina, temas y nuevos desafíos.** Paidós, Buenos Aires.
- RAMA, Germán, “El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional en materia de educación para jóvenes”, en CINTERFOR/OIT, 1998. **Juventud, educación y empleo.** (Herramientas para la transformación, N°8), Cinterfor, Montevideo.
- RODRIGUEZ, Ernesto, 1995. **Capacitación y empleo de jóvenes en América Latina.** (Estudios y monografías N° 79), CINTERFOR/OIT, Montevideo.
- SAAVEDRA, Jaime y CHACALTANA, Juan, “Los jóvenes pobres y la capacitación ocupacional en Perú”, en GALLART, María Antonia (Coordinadora), 2000. **Formación, pobreza y exclusión.** CINTERFOR-OIT, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. Montevideo.
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Ministerio de Educación Nacional (MEN), OREALC-UNESCO, OEI, CINTERFOR/OIT, 1995. **Formación de jóvenes para el trabajo,** memorias del foro realizado en Santafé de Bogotá, en octubre de 1994, Bogotá.
- THE WORLD BANK, 1998. *World Development Indicators, 1998.* The World Bank, Washington DC.
- Universidad Iberoamericana – Santa Fe, junio de 2000. **Los jóvenes y el trabajo, la educación frente a la exclusión social,** Programa y Resúmenes del Simposio Latinoamericano realizado en Ciudad de México.
- U.S. Department of Labor, Secretary’s Commission on Achieving Necessary Skills, 1991. **What work requires of Schools: A SCANS report on America 2000.** Washington D.C.
- ZARIFIAN, Philippe, 1999. **Objectif compétence. Pour une nouvelle logique.** Editions Liaisons, París.

