

Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas

Cláudio de Moura Castro

Este artículo analiza un proyecto destinado a la capacitación de jóvenes desocupados que se lleva a cabo en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la República Argentina. En el mismo se presentan algunos de los avances y problemas que, a criterio del autor, surgen de los aportes efectuados por el Proyecto Joven hasta el presente. Cláudio de Moura Castro se desempeña en la actualidad como Jefe de la División de Programas Sociales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

A lo largo de este trabajo se comprueba que el Proyecto Joven posee varias características destacables:

(i) Contrariamente a los programas convencionales, incluye la tercerización de los cursos de formación, así como también la identificación de mercados y varios mecanismos de auditoría y control. En su conjunto, sus esquemas operativos funcionan bien.

(ii) Fue concebido para detectar nichos de mercado pasibles de explotación por jóvenes desocupados. Sin embargo, dada la inexistencia de un buen sistema para capacitar a los obreros industriales, el Proyecto Joven termina siendo un sistema sustituto de formación para todo el país.

(iii) En este papel inesperado de principal sistema de formación, funciona con menos eficiencia que lo previsto. Cada curso que se subcontrata termina reinventando la capacitación industrial convencional. Por otra parte, carece de economías de escala, por lo cual los cursos resultan demasiado caros para lo que ofrecen.

(iv) Los estudios de seguimiento con grupos de control muestran un aumento considerable en la empleabilidad de los hombres, aunque no así de las mujeres.

Luego de varias décadas de estancamiento económico y parálisis institucional, la economía de la Argentina fue reformada, se controló la inflación y se revisó el marco regulatorio. Los primeros años de la década del 90 vieron un rápido crecimiento

Proyecto Joven es un programa con calidades innegables en su concepción y en los niveles gerenciales, a pesar de que trata un problema prácticamente inmanejable que es formar y encontrar empleos para los jóvenes desempleados de baja extracción social

económico, aunque la creación de empleos dejó mucho que desear. Sin embargo, después de 1995 el desarrollo volvió a decaer y el desempleo aumentó de manera incesante, llegando en la actualidad al 30% entre los jóvenes de 15 a 24 años.¹

desempleados, trata de mejorar sus posibilidades de obtener trabajo, haciéndolos más productivos e infundiéndoles los valores y actitudes apropiados.

Brevemente, el Proyecto Joven es parte de un préstamo del BID para apoyar al Ministerio de Trabajo en un programa de formación para los jóvenes desocupados. El gobierno argentino usufructúa un préstamo de 154 millones de dólares y hacia el primer trimestre de 1996 ya llevaba gastado el 73% de ese presupuesto; está aportando 67 millones de recursos propios en este programa para capacitar a jóvenes de entre 16 y 19 años de edad (hay también algunos candidatos por encima de ese límite).

El préstamo fue concedido en 1993 y estrictamente desde el punto de vista de lo gastado ha tenido un éxito considerable, en comparación con el término medio de los préstamos del BID a la Argentina y a otros países. Pero también es exitoso en muchos otros aspectos. Se han alcanzado en gran medida las metas en cuanto al número de educandos. Los recursos se adjudican sobre una base competitiva a las instituciones –o a los individuos– que presenten propuestas creíbles, en consonancia con los objetivos del programa. Utilizando agentes privados para ciertas funciones y separando las decisiones ejecutivas de las financieras, se evitan algunas de las fallas de los procedimientos tradicionales de la administración públi-

Es cosa sabida que las altas tasas de desempleo causan dolores de cabeza y problemas. Los conflictos sociales tan difíciles de paliar en el pasado pueden tener otra vez terreno fértil si no se halla salida a la desocupación, situación que el gobierno argentino trata de evitar.

26

Como resultado de estas incómodas estadísticas, el gobierno ha tomado varias iniciativas para reducir la desocupación y evitar sus peores consecuencias. El Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva financiado por el BID es una de ellas, y el Proyecto Joven es parte de ese préstamo.

I. ¿Qué es el «Proyecto Joven»?²

Como muchos proyectos de este tipo, el Proyecto Joven trata de aumentar la empleabilidad y la productividad y está enfocado hacia los jóvenes de extracción socioeconómica más baja. Capacitando a los jóvenes

ca, y se introducen sanos controles y equilibrios en distintas etapas del préstamo.

Los interesados ofrecen un programa de formación que consta de dos partes. Comienza con un período de entre 150 y 250 horas, durante las cuales se imparten los rudimentos de oficios semicalificados en aulas o talleres. Sigue a esto una segunda parte, que consiste en un internado o pasantía de igual duración. Los internados son ofrecidos por empresas de todos los tamaños, aunque los datos indican que el 60% de ellas son pequeñas y el 20% medianas.

Es importante aclarar que las empresas reciben a los pasantes en forma gratuita, es decir que no les pagan. Durante su período de capacitación estos cobran una beca de 4 dólares diarios provenientes de los fondos del proyecto, que aumentan a 8 durante el internado. Las mujeres perciben sumas extra si tienen hijos. No se exige ni se requiere de las empresas que empleen a los pasantes después, pero evidentemente se espera que lo hagan.

El disponer de un aprendiz sin cargo alguno es un gran atractivo para vencer la resistencia de las empresas a recibir en su seno a un estudiante de bajo nivel económico y temperamento incierto. De hecho, en este proceso de convencer a las empresas de que acepten educandos, hay que adaptar todo el programa de capacitación a la

medida de sus necesidades. O sea que la demanda es la que determina el contenido de cada curso.

En los tres años que lleva el proyecto, 2.443 Instituciones de Capacitación (ICAP) han presentado propuestas al Ministerio del Trabajo y 1.291 de ellas han sido elegidas y financiadas, el 25% tres o más veces (el 14% de las empresas contratantes ha tenido un rendimiento inaceptable o irregularidades, lo cual constituye un resultado bastante satisfactorio). Al final de 1996, de un total de 5.606 cursos seleccionados para financiar, 3.473 ya se habían llevado a cabo. De los 102.449 estudiantes elegidos, 56.600 ya han egresado. Es interesante notar que la tasa de deserción es sumamente baja para cursos de esta índole (alrededor del 10%, pero considerablemente más para los estudiantes mayores de 24 años).

Teniendo en cuenta la intención declarada del proyecto de descender todo lo posible en la escala social, también es interesante que el 83% de los candidatos seleccionados sean desocupados y el 6% estén fuera del mercado laboral. El ochenta por ciento provienen de hogares por debajo del umbral de pobreza. Dicho de otro modo, este es un proyecto claramente dirigido a las capas inferiores de la comunidad. El ocho por ciento de los

Considerando las peculiaridades del escenario formativo en Argentina, el Proyecto terminó siendo diseñado para las tareas principales de formación para las ocupaciones calificadas clásicas

El programa no fue organizado para ser un sistema de formación general y, por lo tanto, es más caro de lo que fue garantizado

participantes tiene enseñanza primaria incompleta, el 41 % la ha terminado, el 44 % tiene secundaria incompleta y el 7 % la ha completado.

Es evidente que la prueba de fuego de los proyectos de esta clase es la subsiguiente situación laboral de los egresados. Un programa que tiene entre sus metas principales aumentar la empleabilidad debe verificar si en efecto lo logra.

El gobierno argentino realizó varias encuestas entre egresados, algunas de ellas bastante insatisfactorias metodológicamente hablando. Por ahora, los mejores datos provienen de una muestra de 1.600 egresados del segundo y tercer concursos.³ El promedio de los encuestados había concluido su capacitación once meses antes de la entrevista; cerca de la mitad de ellos provenía del Gran Buenos Aires, el resto de las provincias. Inmediatamente después del curso, el empleo subió a un 43,7 % para los hombres, comparado con un nivel del 23 % cuando iniciaron el curso. Las cifras para las mujeres son de 13 % antes del curso y 35,4 % inmediatamente después.

Como término medio, el 51,5 % de la muestra tenía trabajo al ser entrevistados, a los 11 meses del egreso. Esto indica que los beneficios del curso no llegan enseguida, y es necesario esperar antes de encontrar em-

pleo. El desglose es de 57 % de hombres y 40,5 % de mujeres empleados. Los datos para el interior del país son 64,3 % de hombres y 36,9 % de mujeres, de modo que la brecha se ensancha.

Si esas tasas de inserción son altas o bajas es cosa sumamente crítica y discutible. Los programas similares llevados a cabo en países industrializados tienden a una proporción aún menor de egresados que acceden al mercado de trabajo, lo cual sugiere que los resultados del Proyecto Joven no se apartan mucho de la media conocida. Esto lo veremos luego en más detalle.

Un aspecto interesante es que el porcentaje de los que asisten a la enseñanza general sube del 7,9 % al 20,8 % entre el momento de iniciar la capacitación y la fecha de la encuesta. Las cifras son todavía más dramáticas para las mujeres, pues pasan del 4,6 % al 19,5 %, lo cual sugiere que si bien el programa no lleva directamente al empleo, quizás aumente la autoestima de los participantes y los estimule a volver a la educación.

En el resto de este trabajo analizaremos el programa, su ambiente socioeconómico y algunos aspectos críticos que merecen atención, sobre todo en vista de la decisión del gobierno argentino de solicitar un nuevo préstamo para continuar con el proyecto.

II. Personal motivado y buenos procedimientos de gestión

Un repaso general de la manera en que se administra el programa deja dos impresiones relevantes. La primera de ellas es el alto grado de motivación del personal a todos los niveles: tanto los gerentes centrales del Ministerio de Trabajo como los funcionarios locales comparten un gran entusiasmo por lo que están haciendo. Muchas escuelas y empresas han desarrollado también un fuerte compromiso con el programa. Como lo confirma un reciente trabajo de Judith Tendler⁴, lo que confiere eficiencia a los servicios públicos no son sólo los incentivos del mercado ni la tercerización, sino una sólida cultura organizativa, buen espíritu y sentido del deber y una gran motivación. Estas son, precisamente, las ventajas del programa, que hay que proteger y apuntalar puesto que no son algo irreversible. Las oscilaciones políticas y los cambios a nivel ministerial pueden hacer peligrar el proyecto, si los nombramientos políticos comienzan a filtrarse por debajo de las capas administrativas superiores.

En términos generales, el proyecto se ha venido desarrollando muy bien a nivel de gestión. Los gastos se hacen en fecha y parece haber transparencia en las decisiones. Se han introducido diversas innovaciones: los chequeos al azar y sin previo aviso han confirmado que se realizan fre-

cuentes inspecciones durante los internados; los formularios que describen el contenido de los cursos son excelentes, y las negociaciones entre los que los imparten y las empresas que reciben a los candidatos, una innovación ejemplar en el terreno de la formación profesional. El uso de instituciones externas constituye también otro punto fuerte y legitima los procesos de gestión. Más aun, la tercerización de distintas tareas crea un sano sistema de controles y equilibrios. En su mayoría, los investigadores y entendidos consultados por la misión opinaron que el proyecto era administrativamente sólido y estaba bien conceptuado en el país. No menos importante fue la disponibilidad de una amplia y bien preparada evaluación del programa.

Sin embargo, el modelo de gestión parece adolecer de por lo menos dos inconvenientes. El primero es una complicación excesiva en los mecanismos de control, con demasiadas verificaciones y procedimientos manuales en el papeleo, en lugar de computadoras y otros recursos más ágiles. Esta puede ser una de las causas de la demora en la contratación y realización de los cursos.

El segundo defecto es una excesiva centralización de la mayoría de los trámites en Buenos Aires; las ofi-

Proveedores de formación pequeños e individuales no están en condiciones de competir con la larga experiencia y el continuo aprendizaje que tienen las buenas instituciones de formación

cinas locales carecen de autoridad administrativa para adoptar decisiones de peso, y menos aún, para aprobar o rechazar proyectos. Una consecuencia negativa de este exceso de centralización es el tiempo que llevan las licitaciones. Si bien es comprensible el propósito de directores del proyecto de evitar el favoritismo y el nepotismo a nivel local, ésta parece ser un área donde se podría intentar una descentralización gradual. Una posibilidad sería experimentar una política selectiva de descentralización decisoria hacia las provincias que demuestren mayor madurez administrativa y estén dispuestas a adoptar sus propios mecanismos de control. A medida que se vaya adquiriendo experiencia, el modelo podría extenderse a otras provincias.

30

Otro asunto de igual importancia es la falta de vínculos funcionales con las autoridades laborales de nivel local. Prácticamente hablando, hay una rama del Ministerio de Trabajo para el manejo del proyecto en cada provincia, al mismo tiempo que un Departamento de Trabajo Provincial, que supuestamente desempeña funciones paralelas. Teniendo en cuenta las fuertes políticas descentralizadoras del actual gobierno argentino (por ejemplo, la descentralización de las enseñanzas primaria y secundaria, que ya se ha llevado a cabo), resulta desalentador ver una total separación de las burocracias nacional y provinciales en lo que se refiere a este proyecto. Pese a ello, en la medida en que la centra-

lización haya asegurado un mayor cumplimiento inmediato de los reglamentos del proyecto, puede ser un factor positivo, por lo menos en lo que a eso respecta.

III. Superar la crónica «enfermedad de la sobreoferta»

Todo observador experimentado de la formación profesional sabe muy bien que el problema número uno que se presenta es el de ajustar los programas a la demanda. Sucede que la mayoría de los sistemas públicos de formación tarde o temprano se ven afectados por disparidades en ese sentido. En las economías prósperas eso no importa, pero no es esa la situación de ninguna de las economías de la región.

Este programa, inspirado en un precedente chileno (Chile Joven), está en total oposición a la situación endémica de los programas que capacitan a estudiantes en áreas en las que no hay trabajo. Para vacunarlos contra esa «enfermedad de la sobreoferta», la principal medida ha sido el requerimiento de un internado o pasantía. Es de suponer que existe una correlación directa entre la disponibilidad de empleos y la voluntad de las empresas de ofrecer internados. Si un determinado sector laboral o la situación de una industria están tan deprimidos que no existen vacantes, es poco probable que se pueda convencer a las empresas de recibir pasantes.

Muchos programas prestigiosos de formación profesional incluyen pasantías al final de los cursos, y la necesidad de hallar dónde efectuarlas constituye un freno a la expansión descontrolada (por ejemplo, el SENAI de Brasil, del otro lado de la frontera).

Si los que van a formar tienen que encontrar las oportunidades de internado que han de seguir a la formación, eso funciona como un sustituto de garantía de empleo en los oficios en cuestión y, tal vez, seguridad de trabajo en la misma empresa. Como la formación se terceriza hacia cualquier proveedor que cumpla con esas condiciones, la búsqueda de pasantías la realizan miles de posibles vendedores de cursos que escudriñan todo el país para surtir al programa. El deseo de una empresa de recibir pasantes implícitamente identifica nichos del mercado donde existe una buena demanda potencial.

Dado que la capacitación está descentralizada, los proveedores están muy motivados para hallar pasantías. Es este el *sine qua non* para obtener un contrato de formación. Vale la pena resaltar las ventajas de este nuevo sistema con respecto de las instituciones que reciben presupuestos fijos y tienen la obligación de formar, sin recompensas por encontrarles trabajo a los egresados. Tal es la historia de la antigua generación de instituciones de formación profesional, en la Argentina y en otras partes.

La presencia dentro del Proyecto Joven de prestadores agresivos y competentes, tanto del sector público como del privado, confirma la idea de que no es la dicotomía público/privado lo que diferencia a una buena respuesta al mercado, sino el sistema de incentivos. Cuando los que logran hallar los nichos del mercado se llevan los premios y los demás se quedan sin acceso a la financiación, los comportamientos varían considerablemente. Así lo demuestra la presencia de instituciones públicas –como escuelas técnicas e institutos de enseñanza superior– que de lo contrario tienen un rendimiento mediocre o lamentable en sus cursos regulares de formación.⁵

Un programa de esta índole podría también ir más lejos, y condicionar los contratos a la colocación efectiva de los egresados en el mercado de trabajo. Otros países, en otras circunstancias, han ensayado ese modelo. Si bien tal cosa pudiera darse en otro momento, con una tasa de desempleo juvenil superior al 30% sería pedirles demasiado a los que prestan servicios, sobre todo si se tienen en cuenta las clientelas típicas del programa que, por lo menos a priori, no parecen las más deseables para los empleadores.

IV. El problema crónico de medir el impacto de la formación

Como en todos los programas de esta índole, la evaluación del impacto

queda sujeta a dificultades metodológicas. No es fácil decidir si estos proyectos tienen o no buenos resultados, porque para empezar no sabemos cómo medirlos ni interpretarlos.⁶ Esta sección estudia algunos de los escollos habituales para evaluar programas tales como el Proyecto Joven. Puesto que las repercusiones inmediatas de estos programas en los niveles de desocupación son controvertidas, terminamos sugiriendo que se preste mayor atención a los resultados a largo plazo, como se verá en las secciones subsiguientes.

A. ¿Se genera empleo a través de la capacitación?

El problema de estos programas es que generalmente son una respuesta a altas tasas de desocupación juvenil, que ocurren en períodos durante los cuales la economía no genera suficientes empleos para nadie. Existe una esperanza o un presupuesto implícito de que van a crear trabajo y aliviar la situación. La mayoría de los países de la OCDE se ha embarcado en emprendimientos similares –sobre todo después de la crisis petrolera– y hay una tendencia a esperar demasiado de ellos.

El comentario más general que se ha hecho sobre la formación para el empleo es que la formación no genera empleo. Demostrar lo contrario es ilusorio (salvo en los casos de auto-empleo o micro-empresarios). A menos que todos aceptemos esa premisa

básica, no podremos entablar un diálogo útil sobre el tema. Por lo que sabemos, la generación de empleo depende de otros factores tales como las variables macro-económicas más que de la disponibilidad de mano de obra calificada.⁷

El argumento esgrimido por los críticos de los programas de «formación para la creación de empleo» es el llamado *efecto de sustitución*. Sostienen que la capacitación puede muy bien aumentar las posibilidades de que una persona consiga trabajo, pero el número de empleos que existen en un momento dado es una cifra determinada, que depende de otras variables. Por ende, lo que la formación hace es sustituir un candidato al empleo por otro, a menudo con alto costo para el estado. Aunque el nivel de calificación de los egresados del curso haya subido con respecto a los de grupos de control bien diseñados, la validez del efecto de sustitución continúa en pie.⁸

Para probar que un programa genera empleo habría que demostrar dos cosas: (i) que sus egresados obtienen más empleos de los que lograrían en ausencia del programa, y (ii) que los empleos creados se suman al total de los ya existentes, y no son una mera redistribución en favor de los que asistieron al curso. Nótese que se trata de dos cosas independientes: la primera se refiere al aumento de empleabilidad de los egresados, y la segunda al impacto agregado que los

programas puedan tener en el nivel de empleo.

El argumento de la sustitución es difícil de descartar, pero también es difícil que sus defensores puedan demostrar su importancia empírica. Los instrumentos empíricos para medir el efecto de sustitución continúan siendo imprecisos y poco utilizados.

Cuando las empresas tienen vacantes reales o potenciales que no se llenan por falta de candidatos calificados, la capacitación puede ser crucial. Si así lo fuese, no habría sustitución sino un aumento neto del empleo. Esa es la justificación habitual de los programas de esta índole: los funcionarios gubernamentales sostienen que hay muchas oportunidades desaprovechadas por falta de pretendientes con las competencias requeridas. Preparando a los jóvenes en las áreas donde radican dichas vacantes, los programas elevarán el nivel total de empleo.

El argumento tiene sentido lógico y la experiencia nos muestra muchos casos de vacantes que no se llenan por falta de candidatos adecuados, aunque reine una gran desocupación. Sin embargo, en la Argentina al igual que en otros lados, esas oportunidades de trabajo son difíciles de cuantificar.⁹ De modo que las razones empíricas para esperar una significativa generación de empleo son endebles, por decir lo de menos. No es que haya pruebas en contrario, sino más bien una ausencia de pruebas en uno u otro sentido.

Lo que sí puede decirse en favor de los programas como el Proyecto Joven es que aún cuando produzcan un efecto de sustitución continúan siendo buenos, porque ese efecto otorga más equidad al sistema. Como el programa está claramente dirigido a los jóvenes de menores medios y educación, favorece el empleo precisamente de los peor dotados para resistir las consecuencias de la desocupación. Quizás los egresados les quiten el trabajo a otros, pero son los candidatos más desposeídos.

Sin embargo, este asunto de si se favorece o no a los más desposeídos no es tan sencillo. Proyecto Joven está diseñado para seleccionar una clientela con desventajas socioeconómicas, o sea que lleva incorporado un mecanismo para focalizar a ese sector. En verdad, la dudosa reputación de esa clientela es lo que provoca la renuencia de los empleadores a ofrecerles pasantías. Las visitas de campo confirman que algunos estudiantes traen armas ocultas a la escuela, y una de las principales preocupaciones de los docentes es lidiar con las amenazas de comportamiento antisocial por parte de una pequeña minoría de alumnos.

Pero las cosas se complican aún más. Al ayudar a los jóvenes desocupados, quizás el proyecto esté desplazando a obreros de mayor edad, con más dificultades para sobrevivir sin trabajo y a menudo con familias que mantener. Desde ese punto de vista,

lo que se gana en equidad es cuestionable.

Por otra parte, los patronos usan la pasantía como medio de filtrar y elegir a los mejores estudiantes, y sacarse de encima a los rezagados en la distribución. Recurren a una serie de requisitos formales (p. ej. exámenes médicos, pruebas de aptitud física) y hacen todo lo posible para eliminar a los candidatos en los que ven un peligro, desde el punto de vista de actitudes negativas, comportamiento inadecuado, etc. Además, por razones que explicaremos más adelante, el proyecto ha derivado hacia empleos de mayor categoría, que requieren candidatos situados un poco más arriba en la escala socioeconómica y educativa. En última instancia, no se sabe a ciencia cierta si el programa está adecuadamente focalizado para justificar su existencia por el efecto *positivo* de sustitución que provoca. No tenemos datos suficientes para responder a esa pregunta empírica.

En resumen, aún antes de echar un vistazo a las cifras, resulta difícil evadir las alegaciones habituales en el sentido de que estos programas tienen muy pocas probabilidades de mejorar la situación de desempleo. El peso del efecto de sustitución se hace sentir en circunstancias de alta desocupación. Por supuesto, las argumentaciones expuestas más arriba no deben tomarse como excusa para diseñar datos mejores y un análisis más cuidadoso. Aunque queden interro-

gantes sin respuesta, siempre vale la pena seguir evaluando.

Un argumento más sólido en favor de la capacitación es el gran impacto que tiene en la productividad, y los consiguientes beneficios de todo aumento de la misma en el crecimiento y la generación de empleo. Esto es más tangencial y demorado, pero también más seguro y predecible. Hay pruebas abundantes de que un trabajador más preparado produce más, y que un ambiente general que favorezca el aumento de productividad nunca estará completo si la mano de obra carece de las competencias requeridas.

De ahí que siempre podamos afirmar que aunque la formación no aumente el empleo de inmediato y las tasas de inserción de los egresados no sean nada del otro mundo, siempre se justifica con creces a la larga. Esta argumentación es consistente, pero tiene implicancias para el contenido de la formación: si sus beneficios tardan en llegar, no se justifican entonces las políticas de improvisación y remiendo. Lo que importa es lo que dura, y no toda la capacitación es igualmente durable o eficaz a largo plazo.

B. Problemas de medición y riesgos de los grupos de control

La forma más obvia e inmediata de medir los resultados de un programa de formación es verificar la proporción de estudiantes que encuentra

un empleo adecuado luego de su egreso. Todo programa serio debe seguir a los estudiantes y averiguar qué les pasó. En ese sentido, el Proyecto Joven ha emprendido más de un relevamiento de egresados, y las cifras de participantes que hallan trabajo son más o menos consistentes de un estudio al siguiente.

Las investigaciones efectuadas en otras partes demuestran que la introducción de grupos de control puede afectar radicalmente la interpretación de las tasas de inserción. Aun cuando el desempleo se mantenga constante, los individuos desempleados no son los mismos. Dicho de otro modo, una cierta proporción de desempleados habría encontrado trabajo sin la formación. Algunas encuestas con grupos de control han puesto en evidencia una dramática caída de la eficacia percibida de los programas de formación, al comparar las tasas de inserción de los egresados con las de un grupo testigo seleccionado al mismo tiempo.¹⁰

Algunos de los seguimientos realizados incluyeron grupos testigo, aunque los procedimientos metodológicos dejaban bastante que desear, pues se los creó *a posteriori*: no se seleccionaron antes de que comenzara el experimento, sino en el momento de encuestar a los egresados, lo cual no asegura un grupo de características equivalentes. En el último de estos estudios, se eligieron personas que se habían acercado al programa y de-

cidido no participar, lo cual ya de por sí implica parcialidad. Pese a estas fallas metodológicas, los dos grupos tenían tasas de empleo análogas al comenzar el seguimiento, lo que indica que empezaron en situaciones similares, y el sesgo de muestreo sería supuestamente igual para hombres y mujeres.

Los resultados que presentamos aquí provienen de un estudio supervisado por el gobierno argentino y no por el BID. No nos permiten realizar todas las evaluaciones de impacto que quisiéramos, ya que sólo nos dicen si las personas se emplearon en los 11 meses que antecedieron al estudio, el tipo de empleo que consiguieron y el sueldo. No hay comparaciones de empleabilidad según los cursos impartidos, ni información sobre los efectos del Proyecto en la búsqueda de trabajo y la colocación. Como dijimos más arriba, la selección del grupo de control no fue la ideal. Pese a esas limitaciones, este relevamiento es la mejor fuente que tenemos sobre la empleabilidad e ingresos de los beneficiarios.

Según las comparaciones, el empleo de los hombres del grupo testigo subió del 51% al 59,9% en el intervalo de 11 meses, en tanto que el de los del grupo experimental pasó del 43,7% al 61,3% en el mismo período. Dicho de otro modo, el empleo aumentó en un 40,3% para el grupo experimental y sólo un 16,5% para el de control. O sea que el grupo expe-

rimental gana 23 puntos porcentuales con respecto a los testigos, la mitad de lo que indican los datos analizados en ausencia del grupo de control. De todos modos, el resultado no es malo si se lo coteja con los de otros programas similares.

La situación de las mujeres es mucho menos satisfactoria. El empleo del grupo experimental sube del 35,4% al 38,6%, en tanto que el del grupo testigo pasa del 35,3% al 41,5%. Dicho de otro modo, el aumento de empleo no sólo es pequeño en términos absolutos sino que está por debajo del grupo testigo. Las cifras nos dicen claramente que el programa no es nada eficaz para las mujeres desde el punto de vista de la empleabilidad.¹¹ Aunque los datos del relevamiento no permiten abrigar mucho optimismo en cuanto a empleabilidad, hay pruebas de que las mujeres que ingresan al programa tal vez mejoren la calidad de su trabajo. De hecho se nota un aumento significativo en el empleo formal y el promedio salarial es superior al del grupo testigo.

Poco se sabe de los efectos de sustitución en la Argentina. Se ha dicho que algunas empresas aprovecharon para reducir el personal y contratar luego empleados más baratos del Proyecto Joven. Se acusó de eso a la compañía telefónica, y en una de las empresas más pequeñas visitadas algunos obreros mayores sindicalizados habían sido reemplazados por jóvenes egresados del programa. Por su-

puesto, aunque esos casos puntuales ilustran la naturaleza del problema, no alcanzan a demostrar su importancia cuantitativa.

C. ¿Vale la pena seguir capacitando?

Las consideraciones precedentes son como un balde de agua fría. La experiencia de otros países apunta hacia la poca efectividad de los programas de formación para desocupados. La posibilidad de que ocurran efectos de sustitución importantes hace que las estadísticas resulten borrosas y poco fiables en lo que respecta a reducciones reales del desempleo. Dicho de otra manera, la evidencia de que el programa cumple con su propósito es casi nula.

A la luz de esos resultados, ¿por qué habría de querer la Argentina pedir prestado más dinero para continuar con el programa en el futuro? Varios países industrializados y en desarrollo han implementado proyectos similares porque el gobierno demuestra preocupación y toma medidas. Pero es una forma muy cara de mejorar la imagen pública de los gobiernos. Podría mencionarse aquí la equidad, pero no parece llevarnos muy lejos.

El relevamiento que mencionamos nos brinda otros datos que arrojan nueva luz en cuanto al impacto de la formación en los participantes. Nos informan sobre niveles salariales tanto en el grupo de control como en el

experimental. El promedio salarial para los hombres del grupo testigo es ligeramente superior al de los beneficiarios durante casi todo el período de 11 meses. No obstante, si bien los ingresos del grupo testigo tienden a bajar, en el grupo experimental van en aumento de \$323 a \$325. Para las mujeres, los salarios del grupo de beneficiarias es significativamente mayor que el del grupo testigo en todo el intervalo. Si bien los salarios decrecen para todas las mujeres, lo hacen más rápido para el grupo de control que para las beneficiarias.

Estos resultados confirman lo sugerido anteriormente, o sea que en última instancia el impacto de la formación se da en la productividad. Los modestos aumentos de ingresos de los que recibieron formación, en un período de declinación salarial en toda la economía, confirman los resultados similares observados en otras partes.

Por lo tanto, la justificación del programa que mencionamos antes parece razonable: la capacitación aumenta la empleabilidad porque eleva la productividad y la competitividad, elementos críticos para la prosperidad económica y el crecimiento. Y es el crecimiento el que genera empleos reales.

Teniendo en cuenta la escasez de fuentes alternativas de formación en el país y las virtudes intrínsecas del programa (que analizamos más adelante), este parece ir más allá de su

impacto inmediato en la empleabilidad de los participantes. Independientemente de las razones más expeditivas para adoptarlo, no hay que pasar por alto las consecuencias a largo plazo en la mejora de la productividad de la economía argentina.

V. Perfeccionamiento del programa

A. Lo que les reditúa a las empresas

Cuando se les sugirió la posibilidad de pagarles a los estudiantes en lugar de recibirlos gratis, los gerentes de empresa eludieron el tema. Algunos reconocieron que eran bastante productivos al comenzar la pasantía. Uno llegó a decir que eran más productivos que los trabajadores que reemplazaban casi desde el primer día, ya que estos eran antiguos sindicalistas que acostumbraban a disminuir subrepticamente la velocidad de la cinta transportadora en la línea de montaje.

Pero pagar es otra cosa. Los empresarios siempre van a decir que no van a pagar por algo que reciben gratis, y no tenemos manera de saber cuántos de ellos rechazarían a los pasantes si tuvieran que pagarles. Por lo menos una de las compañías visitadas fue muy sincera acerca de su renuencia a recibir estudiantes, aún gratuitamente. Llevó un año entero de negociaciones con los miembros más conservadores de la gerencia para ven-

cer su resistencia inicial. Pero si tenemos en cuenta la falta de experiencia de la mayoría de las ICAP, es muy probable que estuvieran ofreciendo cursos inadecuados para las necesidades de la empresa, quizás una repetición de los cursos tradicionales –y obsoletos– que se dan en otras partes.

Las actividades que se desarrollan durante el internado probablemente dejan mucho que desear, en comparación con los modelos clásicos tales como el sistema dual alemán, donde sólo las empresas que emplean a un «meister» pueden recibir aprendices. Pese a la evaluación positiva por parte de los estudiantes de la importancia de las pasantías, otra encuesta de opiniones detectó varias fallas referidas a la falta de conexión del internado con la formación, y falta de apoyo de los tutores. Parece que resulta difícil convencer a las empresas de que estructuren los internados de manera que optimicen el aprendizaje, problema común en muchos países, pero agudizado por la corta duración de las pasantías del proyecto. A medida que la administración del proyecto se fue haciendo más exigente, la proporción de pasantías canceladas pasó del 7% al 24% entre el segundo y el sexto cursos.¹²

La evaluación realizada por el gobierno argentino indica que sólo el 43,7% de los hombres y el 35,4% de las mujeres consiguió empleo inme-

diatamente después de finalizar el curso. Esto significa que por lo menos el 56,3% de los hombres y el 64,5% de las mujeres no eran contratados por las empresas donde habían hecho su internado.

Las empresas pueden querer pasantes por distintos motivos. Tradicionalmente, las grandes compañías lo ven como un medio de seleccionar a los mejores entre un conjunto de aspirantes. Las pasantías constituyen una prueba gratis de posibles futuros empleados: otros se encargan de la formación y selección inicial, lo único que tienen que hacer las empresas es elegir lo mejor del semillero. Esto es especialmente ventajoso cuando no tienen que desembolsar por el proceso completo, pero no significa necesariamente que defrauden a los estudiantes descartados, quienes de todos modos reciben los beneficios cognitivos y de actitud asociados con la capacitación, si la pasantía se lleva a cabo de manera correcta. Las grandes empresas pueden utilizar la formación a manera de filtro, ofreciendo al mismo tiempo programas serios y útiles para los estudiantes que no son contratados.

Pero el atractivo de los pasantes es diferente para las pequeñas empresas. Jacinto informa que el programa las atrae más como fuente barata de mano de obra.¹³ Como resultado, podría ocurrir que se ofrezcan pasantías en áreas donde no existen posibilidades de empleo remunerado.

Vale la pena mencionar el ejemplo de los programas europeos de índole similar, que se atienen consistentemente a la fórmula de pagar estipendios para maximizar la matrícula, aún a costas de subsidiar a algunos que no los necesitan. Este es un aspecto sumamente delicado para perfeccionar los reglamentos del programa, a tener en cuenta para su continuación en el futuro.

B. Lo que los estudiantes esperan de la formación

El problema no es menos complicado desde el punto de vista de los aspirantes. Las encuestas indican que el programa atrae a jóvenes con distintos perfiles, cuyas motivaciones suelen diferir.

A los candidatos más pobres los atrae el internado y quizás todavía más las becas en efectivo. Además, el 71 % valoró el trabajo práctico y el 61 % dio gran importancia al hecho de que los cursos fuesen gratuitos. Casi todos pensaban que el contenido de la formación estaba de acuerdo con la naturaleza del trabajo que realizaban en la pasantía. También se sentían bien tratados y respetados durante el proceso. Veían al programa como una forma de mejorar sus oportunidades de conseguir trabajo.

Pero algunas áreas, como la informática, atraen a jóvenes mejor educados de extracción socioeconómica más alta, que ven en el programa la

chance de obtener sin cargo alguno una preparación para empleos tentadores, y desplazan a los de clase inferior de esos cursos que tienen mayores exigencias de acceso. Se mencionó también el hecho de que los jóvenes de estratos superiores querían la pasantía y el diploma como credenciales en el mercado laboral.

Adaptar la formación a las expectativas de los posibles candidatos ha sido tarea difícil, pese a los grandes incentivos contractuales que se ofrecen a las ICAP. Por ejemplo, para un total de 88.449 vacantes contratadas con las ICAP sólo se presentaron 60.800 aspirantes. Las entrevistas realizadas por Jacinto sugieren que en algunos casos esto se debió a complicaciones administrativas entre las ICAP y el proyecto, pero en otros los candidatos no demostraron mayor interés en los cursos. Ocurrió eso con los programas para formar obreros en la construcción civil, repitiéndose así en el Proyecto Joven un problema de alcance internacional con los cursos de esa área, que no atraen a los jóvenes y donde las empresas no adjudican gran valor a la formación. Surge otra vez el fantasma de la imagen negativa de algunos trabajos manuales, que sobrevive aún con tasas de desempleo juvenil que rondan el 30%.

De igual modo, el monto del estipendio es un tema delicado. Las empresas y los proveedores de capacitación dijeron en algunos casos que las becas eran excesivas, de hecho

superiores al salario full-time que se pagaba a los trabajadores en los cargos correspondientes. Parece existir una importante diferencia entre Buenos Aires, donde una beca de ese monto es imprescindible para atraer estudiantes, y las provincias, donde ese valor puede resultar excesivo. Los niveles salariales fluctúan de una industria a otra, de modo que es difícil establecer una beca unitaria para todas. Pero la implementación de becas con valores múltiples tampoco está exenta de problemas.

Otra cuestión similar es el impacto de la pasantía en los estudiantes. La literatura internacional sobre el tema menciona la importancia de los internados para los jóvenes sin empleo, con una baja autoestima e ideas muy remotas de lo que significa trabajar en una empresa.¹⁴ Las entrevistas con docentes y personal del programa confirman esta percepción. La encuesta citada por C. Jacinto ratifica la clara percepción por parte de los estudiantes de la importancia de la pasantía como transición hacia el mercado laboral, y su preferencia por los aspectos prácticos de la capacitación.¹⁵ En realidad los beneficios no cognoscitivos del internado parecen más importantes que las destrezas aprendidas durante el mismo. Jacinto sugiere que el período de formación que antecede al internado no basta para enderezar las expectativas y actitudes erróneas de esta clientela. Como no se trata de un problema cognitivo, sólo el ambiente laboral de

las empresas puede surtir el efecto deseado.

C. Los proveedores: formadores improvisados y vendedores agresivos

Una de las principales características del proyecto es que cualquier institución, pública o privada, grande o compuesta por un solo individuo, puede presentar propuestas para capacitar siempre que se atenga a las condiciones estipuladas. Las ofertas provienen de empresas consultoras y academias de enseñanza privadas, las asociaciones de empleadores también participan activamente, así como sindicatos y entidades sin fines de lucro (una mezcla de organizaciones heterogéneas). Entre las instituciones de enseñanza regular, toman parte las universidades públicas y privadas, así como también las escuelas técnicas (a menudo clasificadas como asociaciones sin fines de lucro porque participan a través de sus «cooperadoras»). El siguiente cuadro muestra la distribución de entidades contratadas y la secuencia de concursos realizados.

Lo más notable en este cuadro es la reducción que se registra en casi todas las categorías de oferentes, y el dramático crecimiento del número de proveedores individuales a medida que el proyecto pasa de un concurso al siguiente. Parece que hay individuos emprendedores que se van apoderando gradualmente del mercado de la capacitación, habiendo llegado al

Tipo de entidades contratadas según licitación, en porcentajes

ICAP	Fase Piloto	2 ^a licitación	3 ^a licitación	4 ^a licitación	5 ^a licitación	6 ^a licitación
Empresas consultoras y academias	26	21	14	12	9	8
Compañías, Federaciones, Cámaras	15	13	13	9	10	8
Consultores individuales	15	25	40	45	53	56
Universidades públicas y privadas	12	3	6	4	3	2
Instituciones de enseñanza secundaria y superior	6	8	6	4	3	3
Sindicatos	6	2	2	2	1	1
Fundaciones, asociaciones, cooperativas	21	29	20	23	20	21
TOTAL	100 (34)	100 (160)	100 (221)	100 (443)	100 (553)	100 (631)

41

56% en el último concurso. Es decir que se trata de «brokers» competentes, capaces de venderles cursos a las empresas, contratar a quien encuentren para dictarlos y alquilar el espacio requerido en escuelas o empresas. Si el objetivo del proyecto era crear un gran ejército de intermediarios que arman programas de un día para el otro, ha tenido un éxito asombroso, pero si su verdadera meta era desarrollar un potencial formador sólido y cada vez más competente, cabe preguntarse si el hecho es de veras auspicioso (continuaremos analizando

este aspecto en las secciones siguientes).

Considerando la gran variedad de ICAP que presentaron propuestas, no es sorprendente que entre 30 % y 50 % de las propuestas fuesen eliminadas debido a deficiencias en el diseño técnico-pedagógico de los cursos, y entre 7 % y 24 % debido a problemas con las pasantías. De hecho, un tercio de las ICAP fracasó en desarrollar todas las visitas a las empresas demandadas. Estos no son problemas serios en un nuevo programa, en el

que se requiere un gran aprendizaje de todas las partes. En todo caso, indica que el seguimiento lo alertó, la gestión del proyecto es crecientemente rigurosa y que el sistema motiva a un gran número de participantes a presentar propuestas.

VI. Reinventando la capacitación en medio de un sistema de formación que se derrumba

La mayoría de los países industrializados que tienen programas de formación para desempleados los enfocan hacia actividades que complementan lo que ya ofrecen sus sistemas regulares. Es decir que se concentran en cursos breves dirigidos a mercados no convencionales, para beneficio de egresados típicos de los cursos tradicionales. Sucede así en Brasil, que posee un sistema de capacitación laboral complejo y sofisticado, en tanto que sus programas para desocupados se inclinan hacia las ocupaciones muy simples que no están cubiertas por instituciones como el SENAI.

Sin embargo, la situación es diferente en Argentina, donde se dejó deteriorar a las escuelas técnicas hasta niveles difíciles de concebir y que hay que ver para creer. Después de los altibajos del CONET, fueron transferidas a la órbita de las provincias donde continuaron decayendo. Prácticamente hablando, algunas de las escuelas visitadas no pueden ofre-

cer formación profesional en serio: su equipamiento es inservible, sus edificios están en ruinas y su aspecto general indica claramente que no reúnen ni remotamente las condiciones de rigor, disciplina, sentido del orden y limpieza que son elemento imprescindible para la enseñanza de las artes y oficios industriales.

La decisión de transformarlas a todas en «polimodales» no carece de justificación. Las nuevas escuelas «polimodales» evitan la formación profesional específica para los oficios clásicos, sobre todo en la rama industrial, y ofrecen en su lugar un número reducido de trayectos que brindan el «sabor» de las artes industriales, el comercio, etc. El sistema se asemeja bastante a algunos «bacs» (bachilleros) franceses. El nuevo modelo tiene sentido cuando se considera el amplio predominio de los empleos de oficina en las sociedades modernas y las dificultades intrínsecas de lograr que las escuelas públicas académicas adapten sus cursos constantemente a la cambiante demanda. Es bien sabido que los programas de estudios académicos y la volatilidad que se requiere para seguir al mercado no se avienen muy bien.

Como complemento de las «polimodales» se está registrando una expansión significativa de los programas técnicos post-secundarios, esfuerzo que será sustentado con un préstamo del BID que está en preparación. Una de las consecuencias de este esfuerzo

es el traspaso hacia el nivel secundario regular de muchas de las ocupaciones que tradicionalmente se enseñaban en las escuelas técnicas. En un país con niveles de escolaridad relativamente altos, la tecnología de oficinas, la informática y muchas ocupaciones del sector terciario están mejor ubicadas en ese nuevo sitio.

Por otra parte, el INET (rama del Ministerio de Educación a cargo de las «polimodales») considera también la posibilidad de un año más dedicado a la formación para el empleo, con énfasis marcado en las tecnologías modernas, tanto de oficina como de industria manufacturera. Todavía no se conocen bien ni la índole de este programa, ni sus alcances o cronograma de implementación.

Tanto los programas post-secundarios como las «polimodales» son cambios bienvenidos de la política educativa. Siguen la tendencia que se está dando en muchos otros países y constituyen una respuesta adecuada a las dificultades que se experimentan con los colegios secundarios convencionales y técnicos. Sin embargo, no todas las ocupaciones pueden elevarse a nivel post-secundario o enseñarse con el amplio enfoque conceptual de las «polimodales», que constituye un paso atrás en la preparación de oficios.

De hecho, el nuevo sistema ha dejado de lado muchas ocupaciones. Se trata de los «clásicos» oficios cali-

ficados (o semicalificados, según la definición). Requieren mucha destreza y coordinación motriz, y llevan períodos de formación relativamente largos. A veces son demasiado complejos para aprenderlos en el lugar de trabajo. Por otra parte, aunque su contenido conceptual y simbólico no es trivial, no requiere un diploma secundario. Los soldadores, mecánicos, torneros, ebanistas, electricistas son ejemplos típicos. Para estas ocupaciones, la Argentina no tiene prácticamente nada que ofrecer hoy en día, ya que no posee un verdadero sistema de formación paralelo e independiente de las escuelas académicas. Dicho de otro modo, luego del deceso de las escuelas técnicas no se ha creado ningún sistema para preparar obreros en los oficios manuales especializados.

Pueden medirse las consecuencias prácticas de las nuevas políticas echando un vistazo a los cursos que ofrece el Proyecto Joven. Se comprueba que el mercado de las artes industriales clásicas no ha desaparecido en absoluto (el 45% de los cursos ofrecidos son para oficios del sector manufacturero, seguido por el 35% para servicios y el 19% para el sector primario). La lista podría ser la de un sistema regular de capacitación en cualquier parte del mundo. La abrumadora mayoría de los cursos coincide con los ofrecidos regularmente durante el último medio siglo por todos los servicios serios de formación. La metalurgia, la electricidad, la gastronomía,

la construcción civil y las ventas figuran prominentemente en un largo listado de cursos que resultan totalmente convencionales. Son también numerosos los cursos para la industria frigorífica y la agricultura, fiel reflejo de la estructura económica de la Argentina.

Resulta instructivo comprobar que miles de individuos e instituciones, después de recorrer todo el país buscando pasantías en miles de empresas –sin limitaciones de tema o contenido– hayan terminado con una lista completamente normal y convencional. Los sistemas serios de formación profesional –tan criticados por sus detractores– han estado cubriendo exactamente el mismo terreno. Esto no significa, por supuesto, que todo lo que ofrecen los sistemas tradicionales esté al día y se ajuste al mercado. Con demasiada frecuencia, los sistemas de capacitación de los países en desarrollo dictan cursos anticuados y desconectados de la realidad. Eso le ocurrió en particular a la Argentina, que permitió que sus escuelas técnicas declinasen más allá de lo imaginable, y que sus programas se volvieran obsoletos.

Analizando la lista de ofertas, se ve de inmediato que no todas son comunes y corrientes: hay muchos cursos para demandas especiales, como comprobamos en nuestra visita; por ejemplo, uno de cortadores de carne para un frigorífico importante (Swift), otro para obreros textiles (Alparga-

tas) y otro de avicultura ofrecido a una cooperativa. Pero la mayoría de los cursos que menciona el informe del proyecto son de tipo standard, lo que se comprueba al examinar el contenido del programa para mecánicos de una empresa de reparaciones de equipo pesado (Salem), y los programas de reparación de instalaciones de gas y máquinas textiles que ofrece la Escuela Técnica Monteros.

Dicho de otro modo, el Proyecto Joven está desempeñando un papel distinto del que se le había asignado en un principio: va ocupando el espacio de las decaídas escuelas técnicas, que no han sido reemplazadas por nada que cubra las mismas necesidades. Un hecho interesante que apunta el informe del «Estado de Ejecución» es que numerosos candidatos reciben una formación calificada –no ya meramente semiespecializada– sobre todo en los sectores primario y secundario donde muchos llegan al programa con algunas destrezas ocupacionales en su haber. La observación confirma el corrimiento del proyecto hacia la vía principal.

No hay nada intrínsecamente malo en que el Proyecto Joven actúe como sistema básico de formación profesional: quizás sea una mutación o distorsión de sus objetivos originales, pero carece de importancia si se obtienen buenos resultados. Sin embargo, si está asumiendo roles por defección de otros sistemas, el tema da que pensar.

Un problema es la planificación y el desarrollo de los cursos: los sistemas serios de capacitación los desarrollan de manera progresiva y los van mejorando según la experiencia adquirida. Todo curso clásico tiene una larga historia de adiciones y eliminaciones curriculares, y mejoramiento de técnicas y materiales didácticos. Por ejemplo, algunos de los cursos del SENAI son mutaciones y actualizaciones de programas que empezaron en los años 30 en los ferrocarriles de São Paulo.

El Proyecto Joven, concebido según parece para ciertos nichos de mercado, encara cada curso como si en la historia de la humanidad nunca hubiera habido nada semejante. El resultado es que todos comienzan identificando la demanda, describiendo en forma minuciosa las tareas de la ocupación y detallando los contenidos.

Esta forma de proceder tiene por lo menos dos desventajas graves. En primer término, obliga a las instituciones contratantes (ICAP), a las empresas que reciben pasantes y a los funcionarios del gobierno a entablar largas discusiones y negociaciones – como si la capacitación de un instalador mecánico o de gas difiriera mayormente de un curso a otro (o de un país a otro). El segundo problema – más grave – es la gran cantidad de conocimientos previos que requiere la organización de un buen sistema de formación profesional. Los buenos

programas recogen un cúmulo de experiencias en ese sentido, que a menudo vienen de décadas atrás. Ningún curso serio de capacitación en la rama metalmecánica permitiría lo que la misión tuvo que ver: un instructor sin protección ocular rectificando tranquilamente una herramienta en presencia de sus estudiantes – y de los visitantes del BID. No es esa la forma en que una de las principales potencias industriales del hemisferio debe enseñar oficios a sus jóvenes.

El material didáctico de buena calidad tiene que perfeccionarse a través de los años; de lo contrario, prepararlo requiere gastos de envergadura. Dado que no hay expectativas de continuidad ni fondos para desarrollar material nuevo, la mayoría de los cursos se improvisan y continúan improvisándose por más veces que se repitan. Por lo general carecen por completo de material escrito para distribuir entre los estudiantes, y los pocos que lo tienen lo recibieron de otra parte; verbigracia, de la desaparecida empresa telefónica estatal, para los cursos de instaladores de líneas, o traducidos de los que utilizan socios brasileños, para los de la industria de la vestimenta.

Las conclusiones parecen evidentes: sólo los cursos para nichos ocupacionales justifican desarrollo desde cero y análisis detallado paso a paso; los convencionales deben ser tratados como tales. El oficio de fresador es igual en la Argentina que en los Esta-

dos Unidos, Rusia o Suiza. Por supuesto todos los cursos deben ser adaptados a las necesidades de la empresa, pero eso se logra con una simple adición o substracción de módulos del curso standard. De hecho, todos los cursos para oficios tradicionales que se crearon desde cero terminaron pareciéndose mucho a sus equivalentes de otros lados.

Por otra parte, es inaceptable que se improvise material para cursos que se dictan prácticamente en todo el mundo. Cientos de instituciones han invertido cientos de millones de dólares en su desarrollo y los vienen perfeccionando desde hace décadas. Hay interminables catálogos de materiales didácticos en todos los idiomas importantes, por lo cual es preciso asignar fondos al rastreo, estudio, selección, traducción y adaptación de los mejores, dondequiera se encuentren. No hay que desalentar a los proveedores que deseen crear sus propios materiales, cuando no les gusta lo que existe, pero también es necesario brindarles acceso a lo mejor que ya se ha hecho en cuanto a métodos y materiales de enseñanza. Hay que darles asimismo oportunidades de actualizarse, lo cual requerirá el establecimiento de «clearing houses» de material didáctico y becas para que los protagonistas viajen al exterior y vean cómo se imparte la buena formación.

Otra consecuencia de este papel *de facto* de llenar un vacío se refiere al tipo de cursos solicitados. En una

economía con numerosas empresas en expansión, es inevitable que algunas de ellas accedan a áreas de tecnologías y procesos industriales relativamente altos, a raíz de lo cual el Proyecto Joven gravita hacia ocupaciones altamente calificadas. Una compañía necesita operadores CNC, otra operarios en instrumentación y calibración, etc. ¿Hasta qué altura de la pirámide ocupacional debe llegar el Proyecto? La cuestión no está clara, pero evidentemente si va a preparar operarios de control de calidad –especialización que requiere una formación cara– no conviene concentrarse en desertores escolares. En casos como ese, sería mejor que el programa dejase de lado grupos-objetivo y seleccionara los mejores candidatos; de lo contrario terminará formando obreros mediocres de extracción no tan deprimida, combinando así lo peor de ambos extremos.

Por último –aunque no menos importante– es preciso pensar otra vez acerca de este enfoque de dar incentivos a varios miles de individuos para que traten de vender sus cursos a las empresas. Es indudable que sin los incentivos de mercado para los buenos proveedores, toda esta energía no hubiese aparecido, así como tampoco los resultados que ha traído. Sin embargo, mucho es lo que se desperdicia en este esfuerzo masivo de micro-identificación de la demanda. Este método fragmentario pasa por alto otra tradición distinta de acercarse a los empleadores, y parecería que jun-

to con él sería redituable organizar a las empresas. El modelo más obvio de cámaras sectoriales de empleadores se da en Alemania. Es interesante subrayar que con el apoyo de la OIT, Rosario se está moviendo en esa dirección. Valdría la pena explorar esta alternativa que crea un grupo de interlocutores permanentes para los sistemas de formación, y ahorra el esfuerzo de tener que reinventar la capacitación miles de veces.

No es esta una argumentación para eliminar del mercado a los «brokers» agresivos que han crecido como hongos con el estímulo del programa; tampoco se sugiere que se haga menos hincapié en la demanda. Pero es aconsejable no dedicar tanto tiempo a reinventar cursos convencionales. Una vez identificada la demanda, basta con adaptar un paquete ya existente a las necesidades de la empresa. Por otra parte, una mejor organización de los empleadores crearía un ambiente favorable para que los proveedores vendan sus cursos, y a la larga se beneficien con mayores economías de escala.

VII. Las organizaciones efímeras no aprenden el arte y la tecnología de la capacitación

Las organizaciones pueden aprender y aprovechar las ventajas que brinda la experiencia. La decisión de permitir el libre acceso a los contratos, inclusive por parte de individuos, tuvo

justificativos al inicio del proyecto. Enfrentar a las escuelas técnicas letárgicas o decadentes y a las universidades arrogantes con una multiplicidad de formadores experimentados y aguerridos dispersos por todos lados, resulta convincente como forma de abrir la competencia a postores de todas clases y tamaños.

Sin embargo, el aprendizaje organizativo no puede darse en unidades efímeras, o demasiado pequeñas, y la verdad es que el 56% de los cursos está en manos de individuos, ni siquiera de pequeñas instituciones. Hasta la motivación de aprender se ve afectada por la falta de la perspectiva a largo plazo que brinda una organización. Las escuelas deben ser organizaciones para aprender: la enseñanza y la formación constituyen su razón de ser, y deben interesarse en la índole acumulativa del aprendizaje organizacional. Son las depositarias naturales de las estrategias, materiales y teorías del arte de aprender.

Estos factores serían motivo suficiente para dar preferencia a los establecimientos de enseñanza de porte razonable, tanto públicos como privados. Pero además, las escuelas que adquieren equipos con fondos del proyecto pueden también utilizarlos con sus estudiantes regulares. Las escuelas Mederos han ido más lejos y están comprando ladrillos con las ganancias para terminar el nuevo edificio al que piensan mudarse. Por otra parte, los educadores que tuvieron que interac-

tuar con las empresas para negociar internados y realizar el seguimiento de pasantes, aportan a sus alumnos habituales los beneficios de esa interacción que es tan poco común en las escuelas técnicas. Lo mismo ocurre con los materiales didácticos adquiridos para cursos del proyecto.

Estas razones sugieren que debe darse preferencia a las instituciones de formación que prometen permanencia y llegan a un tamaño mínimo para lograr una sinergia interna, sin lo cual no es posible romper el círculo vicioso de improvisación y falta de acumulación de experiencia. Pese a todo, el caso de las escuelas técnicas es delicado. El personal del proyecto sostiene que son apáticas y reticentes, lo cual tal vez sea cierto, pero las ventajas de conseguir su colaboración son patentes, debido a la función permanente que cumplen de formar a gran cantidad de estudiantes de clase baja. Cualquier cosa que mejore su capacidad de ofrecer cursos razonables tendría un impacto mucho mayor que las consecuencias inmediatas en los participantes del proyecto.

Un detalle a tener en cuenta es que para lograr mayor flexibilidad en el uso de los fondos, muchas escuelas técnicas presentan su propuesta en nombre de la «cooperadora» (organizada como sociedad civil sin fines de lucro). La cooperadora representa entonces a la escuela, y se la debe tratar como tal.

Ha habido denuncias de que a menudo una escuela técnica ofrece un curso y luego, en la licitación siguiente, algunos de los docentes que dictaron la formación se presentan para ofrecer el mismo curso, compitiendo con su propia escuela. En otra oportunidad, un inspector protestó cuando una escuela técnica participó en una licitación, y después se supo que había presentado su propia oferta como proveedor individual. Son situaciones indeseables, pero prestar apoyo a las instituciones adecuadas genera mayores beneficios a largo plazo para la sociedad, sobre todo cuando esas instituciones tienen otros alumnos que pueden aprovechar el equipamiento y experiencia adquiridos a través del contrato. Naturalmente esto no significa favorecer otras ofertas menos convincentes sino alentar a las instituciones más apropiadas a presentarse mejor.

VIII. La industria de la capacitación: ¿Es necesario pagar el precio de productos de medida cuando se puede ahorrar con una producción en serie?

Si bien los proyectos visitados indican que los cursos se prepararon con mucho trabajo y dedicación, los costos siguen siendo altos. Como promedio, ascienden a \$1.400 por estudiante, o sea unos 4,36 a 4,98 dólares la hora/estudiante. Si a esto le agregamos los costos del personal administrativo y otros gastos, el total llega fácilmente a los dos mil dóla-

res. O sea que las aproximadamente 200 horas más los dos o tres meses de internado cuestan más del doble que un año lectivo con 600 horas de clase en la Universidad Tecnológica Nacional.

¿Por qué estos programas semi-especializados cuestan tanto más que la educación superior de respetable calidad? ¿O seis veces más que la enseñanza primaria? ¿O algo más que los cursos del SENAI de Brasil, que ofrecen una formación incomparablemente mejor?

Uno de los motivos es la escala. La matrícula parece ser demasiado baja para aprovechar ahorros de escala, con un promedio de 20 alumnos por curso.¹⁶ Si así fuese, sería recomendable reunir programas dispersos y lograr una concentración mucho más alta de estudiantes por curso, lo cual tiene además la ventaja de justificar el uso de material didáctico de mejor calidad.

Otra razón podría ser la ignorancia por parte del personal del proyecto acerca del costo real de ofrecer formación en distintas circunstancias. Parecería que el proyecto requiere mejor estudio de costos, así como también simulaciones del costo típico de una serie de cursos de contratación frecuente. Algo muy raro es la escasa fluctuación entre las diversas ocupaciones: el programa más caro (aire acondicionado) cuesta \$1.719 en tanto que el de asistente de supermercado sale \$1.126. Esta homogeneidad su-

giere que además de una ausencia de economías de escala, como lo sugiere el «Informe de Seguimiento», hay ciertas «normas» informales de costos a las que todos se ajustan al presentar sus propuestas.

De modo similar, ofrecer un curso por primera vez debería ser mucho más caro que repetirlo. Si así no fuera, o bien se está cobrando demasiado por las repeticiones o la primera vez la preparación fue insuficiente.

Según los directores del proyecto, la preocupación inicial no fue minimizar costos sino elegir las mejores propuestas desde el punto de vista técnico. El abatimiento de costos se iba a considerar a medida que las partes involucradas fueran adquiriendo experiencia. De hecho, los datos indican una considerable disminución de costos de un concurso al siguiente, pero siguen siendo muy altos.

En resumen, los cursos habituales de cualquier sistema de formación profesional en cualquier parte del mundo no deberían funcionar como programas hechos de medida, con el precio que ello implica. Esos cursos standard pueden rendir economías de escala, y lo más probable que su calidad aumente con la cantidad: algunos de los mejores establecimientos de formación profesional tienen una matrícula enorme.¹⁷ Tal vez siga siendo necesario ofrecer cursos más caros y reducidos en comunidades rurales, pero en el área metropolitana de Bue-

nos Aires, donde está concentrada la mayor parte de la formación, no hay razones válidas para no sacar partido de las economías de escala y continuar ofreciendo cursos convencionales con la estructura de costos de los programas de medida. No deben perderse de vista los mecanismos de mercado que aseguren un buen enfoque hacia los grupos-objetivo, pero los costos podrían bajar.

IX. Destrezas básicas: ventajas para todos

Mucho se ha discutido si las empresas necesitan un obrero para usar una lima y otro para escribir y calcular; no es este el lugar de resolver la controversia, pero más fácil de responder es la interrogante de si los cursos de formación profesional deben concentrarse en habilidades manuales o en destrezas cognitivas básicas.

Los últimos descubrimientos de la psicología cognitiva confirman lo que la buena formación profesional siempre había practicado: las destrezas cognitivas básicas no deben ser una asignatura aparte y adicional de los programas de formación sino estar íntimamente integradas a la enseñanza técnica. No debe haber cursos de lectura y escritura en paralelo con los de corte y limado; lectura y escritura deben aprenderse junto con el uso de las herramientas. El estudiante lee acerca de lo que va a hacer, escribe las tareas a realizar, utiliza la mate-

mática simple para calcular ángulos, tolerancias y transformar medidas. Quizás ni siquiera se dé cuenta de que está aprendiendo a leer y calcular junto con su oficio, pero esas habilidades básicas tienen tanta importancia como todo lo demás que aprenda.

Parece lógico pensar que el desarrollo de destrezas básicas debería ser uno de los principales objetivos de cualquier curso, más que un adicional requerido por la complejidad de la ocupación (por ejemplo, la matemática que necesita un mecánico). Por otro lado, dado que muchos oficios son muy sencillos, en ellos el desarrollo de las destrezas cognitivas básicas sería muy útil para los alumnos. Tal es el caso de los que se preparan para trabajar en supermercados o en ventas en general.

Es preciso recalcar que aunque fácil de comprender, la introducción de destrezas básicas tal como está propuesta requiere una planificación e inversión considerables. No es algo que pueda incluirse en las directivas de los programas sino una tarea que requiere un determinado tiempo y el estudio cuidadoso de experiencias similares de otros lados. Es esa otra razón para dedicarle más tiempo y recursos a la preparación del material didáctico, que va a ser utilizado por muchos proveedores de cursos de formación. No es dable esperar una buena combinación de destrezas básicas con contenidos específicos en cursos que se contratan uno a uno.

Del mismo modo, la experiencia indica que no es fácil explicarles a los proveedores lo que se requiere para incluir destrezas básicas en los cursos. Para encarar las cosas verdaderamente en serio, hay que diagramar algunos cursos desde cero, por lo menos para que sirvan de ejemplo en las repeticiones.

Un curso para formar instaladores de líneas telefónicas ofrece una ilustración interesante de estas dificultades. Aunque los programas usan manuales preparados por el centro de capacitación de la anterior empresa telefónica estatal, no se los utiliza para enseñar lectura a los obreros. Las clases se escriben en el pizarrón y los estudiantes las copian. Los materiales se reparten al final del curso como material de referencia. Se adujo que si se les diera material escrito, los estudiantes no lo entenderían debido a su bajo nivel de alfabetización. Pero ese es precisamente el asunto: el motivo por el cual los alumnos necesitan destrezas básicas es su poca escolaridad, y la manera de remediarlo es usar el material técnico para alfabetizarlos. Es totalmente lo contrario. Pero esto no es intuitivo ni forma parte de la tradición formativa de los cursos de esta categoría, aunque la capacitación brindada es ejemplar desde otros puntos de vista. El curso está manejado de manera competente y parece ofrecer exactamente lo que las empresas requieren. A menos que la enseñanza de destrezas básicas se realice en forma más estructurada, con buenos pro-

yectos experimentales y formación de docentes, no se va lograr gran cosa.

La conclusión final es simple. Es lógico reforzar el componente de destrezas básicas, pero eso no se obtendrá tan sólo predicando, cuando el contenido de los cursos queda librado exclusivamente a las necesidades del mercado: se requiere una actitud proactiva de parte de los que dirigen el programa. Las ICAP deberían tener acceso a los mejores materiales didácticos disponibles en todo el mundo (libros, cuadernos, cintas grabadas, estudios metodológicos, material para la formación de instructores, programas de computación, etc.). Será preciso asignar fondos para organizar cursos experimentales en áreas típicas. Y es de esperar que se decida recurrir a la ayuda de expertos con experiencia en la implementación de cursos que incluyen destrezas básicas. Podrían seleccionarse algunas instituciones de primera línea –públicas o privadas– para actuar como «clearing houses» de materiales, métodos y programas para la formación de formadores. Podrían ser las mismas que ofrecen los cursos, u otras que se ocupan de actividades afines, como universidades técnicas o institutos de investigación.

X. Algunas conclusiones y algunas sorpresas

El presente trabajo examina el Proyecto Joven, un programa argentino muy interesante financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

llo con el propósito de capacitar a jóvenes desempleados en ocupaciones semicalificadas. El programa ha resultado innovador desde muchos puntos de vista y exitoso en formas insospechadas, pero requiere revisiones.

El programa contiene importantes innovaciones a nivel de gestión. Es un hecho destacable que toda la formación se terceriza hacia proveedores públicos y privados, y otro tanto ocurre con algunos procesos de control, evaluación y auditoría. Esto evita los crónicos problemas de funcionamiento de los servicios públicos y crea controles y equilibrios entre las decisiones de ejecución y de financiamiento. Se estimó que la calidad y dedicación del personal directivo fue uno de los motivos del éxito del programa. Si bien ese aspecto es aún susceptible de mejoras mediante una mayor descentralización y simplificación de procedimientos, en general el programa parece estar manejado profesionalmente y bien monitoreado.

Los internados son beneficiosos para los estudiantes y reducen el desajuste entre la capacitación y la demanda. Los proveedores de formación deben ofrecer una pasantía a los participantes, que constituye el principal seguro contra un desenfoque de los grupos-objetivo. Por otra parte, las pasantías no sólo enriquecen la formación –en dimensiones importantes para los jóvenes de clase baja– sino que aumentan la posibilidad de que las empresas les den empleo.

El impacto en la empleabilidad de los egresados masculinos es considerable, pero no tan grande como parece en ausencia de grupos testigo. Las evaluaciones indican que alrededor del 50% de los hombres han conseguido trabajo a los once meses de haberse recibido. El resultado es respetable a nivel internacional, pero la misma experiencia internacional demuestra que si bien en la mayoría de los programas los estudios de rastreo arrojan resultados muy alentadores, cuando se adoptan métodos rigurosos para establecer grupos testigo los beneficios decaen abruptamente. La introducción de grupos de control en el Proyecto Joven en efecto reduce el impacto del programa. En lugar de una ganancia del 40% en el empleo, el grupo que recibe la capacitación sólo aventaja al grupo testigo en 23 puntos porcentuales, lo cual sigue siendo considerable aunque no espectacular.

Si aceptamos la información que tenemos como prueba, el programa de formación es ineficaz para las mujeres desde el punto de vista de la empleabilidad. De hecho, el grupo testigo obtiene puntajes más altos que las mujeres que asistieron a los cursos. Aunque quizás las cifras estén ocultando otros efectos, como el desplazamiento de las egresadas hacia otras áreas profesionales, este es un resultado contundente y desalentador que no puede pasarse por alto. Sugiere que es preciso revisar por completo la formación y colocación de mujeres.

La formación parece mejorar la productividad de los egresados. A falta de pruebas sólidas acerca de su impacto inmediato, habría que aceptar parcialmente la justificación del programa desde el punto de vista de la productividad y competitividad del país. De hecho, las pruebas iniciales sugieren que eleva los ingresos de los egresados en una proporción mayor que la observada en los que aprenden en el lugar de trabajo. Esta consecuencia canónica de la capacitación se ve en los hechos confirmada por los datos de seguimiento, comparados con los de un grupo testigo de jóvenes de extracción socioeconómica más alta.

De programa ad hoc a sustituto de la formación general. Pese a que el Proyecto Joven fue concebido como programa específico para ayudar a los jóvenes desocupados de clase baja a conseguir empleo, se lo llevó a cabo dentro del vacío institucional dejado por las decadentes escuelas técnicas y la ausencia de otras alternativas para capacitar en los oficios manuales calificados de tipo «clásico». Por falta de otras iniciativas, se transformó de hecho en el principal sistema de formación. No todos los clientes son jóvenes desamparados y el programa forma en ocupaciones calificadas e incluso altamente calificadas. Este desarrollo fue puramente casual pero no completamente indeseable. Debido a una mutación expansionista, el sistema se ajustó a un papel más central en la economía argentina.

Se observó que los miles de proveedores de formación en su interés de ofrecer a las empresas cursos a medida –con el objeto de convencerlas para tomar practicantes– terminaron con una lista de cursos y con programas que no son diferentes de lo que los sistemas de formación convencionales y serios de cualquier otra parte del mundo ofrecen. Al mismo tiempo que esto confirmaba la tendencia generalizada de los proyectos, demostró que los sistemas convencionales buenos ofrecen de alguna u otra manera lo que las empresas desean.

Los cursos generales requieren una organización general. Más de la mitad de los cursos en el último concurso fueron ofrecidos por proveedores individuales. Los programas de formación son diseñados y ofrecidos de a uno, sin mucha preparación y sin perspectiva de ser ofrecidos nuevamente. Estos factores obstaculizan la inversión en materiales didácticos buenos y las mejoras acumuladas en las estrategias formativas y en los cursos, que son el sello distintivo de los sistemas de formación competentes. De hecho, los materiales didácticos son inexistentes, los cursos se improvisan (cuando se los compara con los sistemas de formación buenos, a pesar de que son mucho mejores de los que actualmente ofrecen las decrepitas escuelas técnicas), y poco se gana de la experiencia pasada, ya que los proveedores individuales de formación no tienen masa crítica para acumular experiencia.

Los cursos a medida tienen altos costos, aun cuando son todos similares. Uno de los resultados de la estrategia adoptada por el proyecto es que todos los cursos, debido a las reglas de la competencia, son a medida y, por lo tanto, operan con los altos costos asociados a tal formato. Estos altos costos hubieran sido un mal necesario si los cursos a medida hubieran sido incluso diferentes uno de otro. Pero debido a que el programa se diseñó para el esquema general de formación, los cursos pueden ser a medida según la manera cómo son desarrollados pero terminan siendo cursos convencionales con currículos convencionales cuando se examinan las ofertas finales. Por lo tanto, y por lo que son, resultan altamente sobrevaluados, comparados con escuelas profesionales serias de otros lugares y con las universidades técnicas locales. La combinación de cursos improvisados con altos costos resulta en una relación costo-beneficio que se encuentra muy por debajo de lo que pudo haber sido posible con un sistema que aprovechara las economías de escala en la formación y en la preparación de materiales.

En suma, Proyecto Joven es un programa con calidades innegables en

su concepción y en los niveles gerenciales, a pesar de que trata un problema prácticamente inmanejable que es formar y encontrar empleos para los jóvenes desempleados de baja extracción social. Sin embargo, considerando las peculiaridades del escenario formativo en Argentina, terminó siendo diseñado para las tareas principales de formación para las ocupaciones calificadas clásicas. Esto es, tal vez, una tarea mejor y más fácilmente alcanzable donde el programa se desempeña satisfactoriamente, a pesar de que éste no era su objetivo. Sin embargo, el programa no fue organizado para ser un sistema de formación general, y por lo tanto, es más caro de lo que fue garantizado. Asimismo, la fragmentación de los proveedores es inapropiada para el nuevo papel del proyecto. Proveedores de formación pequeños e individuales no están en condiciones de competir con la larga experiencia y el continuo aprendizaje que tienen las buenas instituciones de formación. Es claro que la forma de contratación debe cambiar y los fondos destinados al desarrollo de materiales didácticos de calidad deben formar parte de las futuras extensiones del programa, además del número considerable de cambios organizacionales que lo adaptarían a su nuevo papel.

¹ Entre los 15 y los 19 llega al 46,8% para los hombres y el 58,7% para las mujeres.

² A menos que se especifique lo contrario, los datos presentados en este documento provienen del «Informe de Seguimiento y Evaluación» de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral, dependiente del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (Agosto 1996).

- ³ «Impacto de Proyecto Joven en la población beneficiaria», Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, 1997.
- ⁴ Judith Tendler, *Good Government in the Tropics* (John Hopkins Press, a publicarse en breve).
- ⁵ El Informe «Estado de Ejecución» del proyecto, redactado por Mirta Judengloben, menciona que las instituciones más débiles desde el punto de vista técnico fueron los programas cortos post-secundarios y las universidades estatales.
- ⁶ Una opinión muy escéptica de las dificultades metodológicas para evaluar el impacto figura en: Amit Dar and Indermit Gill, «Evaluations of Retraining Programs in OECD Countries: Implications for Economies in Transition», Internal Discussion Paper 156, Europa y Región Asia Central, Banco Mundial, 1995. Una visión similar pero menos radical es la de Duane E. Leigh en «Retraining Displaced Workers» Working Papers, Population and Human Resource Department, Banco Mundial (1992), p. 21.
- ⁷ Eddy Lee, «Exposición General», *Revista Internacional del Trabajo*, 1995, vol. 114, No. 4-5. Al comentar los hallazgos generales que se presentan en esta edición especial dedicada a la globalización y las políticas de empleo, el autor apoya la opinión de Boltho y Glyn («¿Hay alguna política macroeconómica capaz de crear empleos?» *ibid.*) en el sentido de que «el vínculo entre el empleo y el crecimiento económico no se ha debilitado... Por cada punto porcentual de aumento en la tasa de crecimiento de un país en los últimos diez años se ha dado un aumento del nivel de empleo».
- ⁸ En el caso de Gran Bretaña, Lindley está muy seguro de su impacto: «Hacia mediados de los años 80 la evidencia de ‘peso muerto’ o ‘sustitución’ desaconsejó el uso de los subsidios al empleo directo o reclutamiento de jóvenes para rebajar el costo efectivo de la mano de obra joven, y el gobierno se concentró en desarrollar el sistema de educación y formación». (Op. cit. p. 170)
- ⁹ Véase, por ejemplo, Robert Lindley, «The School-to-Work Transition in the United Kingdom», *International Labor Review*, vol. 135 (1996), No. 2, p.159. «Hacia la mitad de los años 80, parecería erróneo atribuir el alto desempleo o subempleo juvenil a una mala preparación escolar para la transición de la escuela hacia el trabajo».
- ¹⁰ Refiriéndose a relevamientos británicos de jóvenes capacitados en programas similares al Proyecto Joven, Lindley (op. cit. p. 174) informa que seis meses después de los cursos el 50% había conseguido trabajo. Sin embargo, «gran parte [de las evaluaciones] no son confiables, como lo indican las fluctuaciones de los resultados. La experiencia recogida en los Estados Unidos sugiere que a medida que los métodos de evaluación se hacen más sofisticados y amplios en cuanto a los costos y beneficios medidos, estos programas tienden a perder atractivo. El trabajo de evaluación en Gran Bretaña sigue la misma pauta, y lo mismo puede decirse de otros países europeos. Ryan y Buchtermann llegan a la conclusión de que aún los estudios cuasi-experimentales de «los programas juveniles más intensamente analizados de Europa, los YTS del Reino Unido... no permiten afirmar, con la evidencia que brindan, que hayan incrementado la potencialidad de ingresos o empleabilidad de los participantes». Véase también A.Dar e I.Gill op. cit.
- ¹¹ Estos resultados desalentadores para las mujeres concuerdan con los que arrojó un estudio previo de rastreo efectuado por el gobierno argentino, donde las desventajas de las beneficiarias son todavía más pronunciadas. La tasa de empleo del grupo experimental cayó del 50% al 45% en los 18 meses que siguieron a la terminación de los cursos, mientras que el grupo de control mejoró su nivel del 44% al 54% durante el mismo período.
- ¹² Citado por Jacinto, op. cit.
- ¹³ Claudia Jacinto, «Políticas Públicas de Capacitación Laboral de Jóvenes: Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores». Congreso Nacional de Sociología del Trabajo», Buenos Aires, 1996.

- ¹⁴ Benson Soffer y Manuel Zymelman, «A Global Overview of Youth Employment Programs,» Africa Technical Department - Human Resource Division, The World Bank, 1993.
- ¹⁵ Claudia Jacinto, op. cit.
- ¹⁶ Los cursos de Buenos Aires no son tan caros, lo cual sugiere la presencia de economías de escala en esa gran ciudad.
- ¹⁷ Algunas de los centros más prestigiosos del SENAI tienen una asistencia diaria de entre dos y tres mil estudiantes.