

Introducción

María Antonia Gallart¹

LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ARTICULACIÓN ENTRE LA EDUCACIÓN Y EL TRABAJO

El campo de la articulación entre la educación –formal y no formal– y el mundo del trabajo ha sido objeto en los últimos años de un renovado interés y de profundos cambios en su enfoque. Las transformaciones económicas y sociales presentan desafíos que cuestionan las formas tradicionales de encarar dicha articulación.

Dos grandes temas dominan este cuestionamiento. El primero es la transformación de la organización del trabajo y de las relaciones laborales producida por la confluencia de los procesos de globalización y de cambio tecnológico, con su secuela de exigencias de competitividad para las empresas y los trabajadores. En consecuencia, los antiguos sistemas de formación para el trabajo han entrado en crisis; ellos implicaban la especialización temprana de los educandos, conocimientos técnicos limitados al oficio u ocupación, y entrenamiento en las habilidades manuales correspondientes. La flexibilización del empleo, la polivalencia de los puestos de trabajo y el requerimiento de trabajadores capaces de resolver problemas en situaciones de incertidumbre modifican las calificaciones exigidas por el mercado de trabajo; se hace imprescindible una formación que cuente con una sólida base de educación general y una capacitación específica flexible y adaptada a una demanda cambiante de las organizaciones productivas (SCANS, 1992; Castro, 1995).²

¹ Investigadora del Centro de Estudios de Población-CENEP, Buenos Aires, Argentina. Coordinadora de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP.

² SCANS, *Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills*, Estados Unidos de América.

Las necesarias transformaciones de las instituciones educativas para identificar y adaptarse a esta nueva demanda es uno de los desafíos del momento actual.

El segundo gran tema se refiere al problema de la exclusión de la participación social. Volviendo la vista a las sociedades latinoamericanas se observa la existencia de amplios sectores de la población en condiciones de pobreza, que reproducen su situación en las nuevas generaciones. Esto implica circuitos de exclusión, ya que frecuentemente se registra un temprano abandono de la educación formal anterior a la adquisición de las habilidades básicas de lectoescritura y aritmética aplicada o, en el mejor de los casos, una escolaridad más prolongada pero en establecimientos que no aseguran el dominio de dichas competencias. Los jóvenes que desertan de la escuela sólo tienen acceso a los trabajos más precarios e inestables, y en épocas de alta desocupación quedan fuera del mercado laboral, constituyendo núcleos duros de desocupados.

Por lo tanto, el segundo gran desafío a la educación consiste en responder a las necesidades de formación de estos sectores, asegurándoles la ciudadanía, como participación activa y responsable en la sociedad, y brindándoles la posibilidad de integrarse y competir en un mercado de trabajo difícil (CEPAL y UNESCO, 1992).

Sin embargo, es preciso señalar que la creación de puestos de trabajo, y en general el incremento de las oportunidades de inserción laboral en ocupaciones calificantes, es condición indispensable para que la formación resulte útil para estos jóvenes. La educación sola, si no se articula con una economía próspera y participativa, no es condición suficiente para la inclusión social.

El análisis de las características de los jóvenes provenientes de hogares pobres muestra que, frente a los jóvenes de hogares con cobertura de necesidades básicas, tienen una probabilidad mucho mayor de haber abandonado tempranamente la educación formal, no haber accedido a la capacitación, estar desocupados o en empleos precarios. Esto delimita una población objetivo crítica para la formación, a la que se debe atender con estrategias que incluyan la recuperación de habilidades no obtenidas en la educación formal y la capacitación para el mundo del trabajo actual.

En la Región se han instrumentado múltiples programas en esta dirección. Cuentan generalmente con financiación estatal pero son ejecutados por una variedad de entidades que incluyen ONGs, centros de formación profesional de las instituciones nacionales de formación profesional, agencias municipales, etcétera. Se intenta en este libro una sistematización de experiencias así enmarcadas de un grupo de países de la Región.

LOS DESAFÍOS A LA FORMACIÓN DE LOS JÓVENES POBRES

A lo largo de los trabajos presentados en este volumen se destacan algunas características de la población objetivo y de las respuestas implementadas, las cuales señalan desafíos a la formación. Enumeraremos algunas:

- La población de jóvenes en situación de pobreza es muy heterogénea, abarcando desde sectores sumamente carenciados hasta grupos que no pueden satisfacer sus necesidades básicas pero que cuentan con una cierta acumulación de capital humano y social (nuevos pobres). Las demandas y las posibilidades de aprovechar las ofertas de capacitación son muy distintas entre ellos. Dichas ofertas deben estar, por lo tanto, adecuadamente focalizadas.

- Cuando la oferta de formación es más sistemática y cuando existe mayor vinculación con el mundo del trabajo, crece la demanda social de los sectores medios. Los grupos más desfavorecidos, los que cuentan con menor capital social, son frecuentemente destinatarios de las iniciativas con características más asistenciales y de contención. Estos conforman, precisamente, los sectores que más necesitarían un acompañamiento y seguimiento en el medio laboral.

- Los programas de capacitación llegan a una minoría de mujeres. Sin embargo la población femenina en situación de riesgo es significativa, presentando características y requerimientos diferentes de los de los varones. La definición y oferta de capacitación adecuada a las mujeres constituye una asignatura pendiente.

- Hay consenso en que la recuperación de las habilidades básicas de lectoescritura y matemática aplicada tendría que ocupar una parte importante en los programas de capacitación de mediana o larga duración. Sin embargo, la integración de esa formación con el aprendizaje práctico no ha sido suficientemente desarrollada.

- En las experiencias analizadas, la vinculación con el mundo del trabajo, en términos de adecuación de los programas a la demanda, y de seguimiento de los resultados de la formación en la inserción laboral, resulta aún incipiente. El desafío de elaborar una articulación eficiente debe encararse con el fin de evitar la repetición de los ciclos de exclusión.

- La ampliación de la oferta de especialidades, que suele reducirse a las tradicionales en los programas de formación profesional, parece indispensable en momentos en que se destruyen constantemente puestos de trabajo y se construyen nuevos nichos ocupacionales.

- La elaboración de materiales didácticos específicos para este tipo de destinatarios constituye una tarea que no pueden afrontar institucio-

nes aisladas. La colaboración y sistematización de esfuerzos en este sentido es altamente recomendable.

- Existen pocas instancias sistematizadas de evaluación que permitan la realimentación de las experiencias y programas y que, en consecuencia, conduzcan al perfeccionamiento institucional y pedagógico de la oferta de capacitación. Es importante plantearse e instrumentar la autoevaluación como componente necesario de los procesos de formación.

LA RET Y LA FORMACIÓN DE CALIDAD PARA LOS JÓVENES EN SITUACIÓN DE POBREZA

El tema de la formación de calidad para los jóvenes provenientes de hogares en situación de pobreza tiene antecedentes importantes en la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo (RET). Comenzó con una convocatoria a pequeños proyectos de investigación, uno de los cuales, desarrollado por Claudia Jacinto, se refería a «Formación profesional y empleabilidad de jóvenes de bajos niveles educativos: ¿una articulación posible?». Posteriormente, en el Seminario Latinoamericano llevado a cabo en Buenos Aires en abril de 1994, se realizó un taller sobre este tema con una amplia participación de investigadores de la Región.

A partir de ese seminario, se decidió la formación de dos grupos de trabajo que se constituyeron con personas de diversos países de América Latina: el primero se centró en «Reestructuración industrial, redes productivas y competencias laborales» y el segundo, que dio origen al libro que se presenta aquí, tuvo como eje «La evaluación institucional y socio-pedagógica de experiencias de formación para el trabajo de los jóvenes de hogares pobres». Asimismo, esta segunda cuestión formó parte de los debates de talleres y seminarios desarrollados en la Región en ese período.³

Para la constitución del grupo de trabajo sobre este segundo enfoque, se hicieron contactos con un conjunto de investigadores experimentados en el tema, quedando el equipo conformado de la siguiente manera: Enrique Pieck Gochicoa (México); Jaime Ramírez (Colombia); Jorge Ruétalo (Uruguay); y Claudia Jacinto (Argentina). La coordinación del grupo fue ejercida por Claudia Jacinto con el apoyo de la coordinación general de la RET. Se convocó a la realización, con una guía común, de estudios de caso nacionales que analizaran experiencias de base de capacitación para jóvenes en situación de pobreza. Para discutir los resultados, se organizó posteriormente un seminario que se reunió en Montevideo entre el 24 y 26 de marzo de 1996, contando, para la organización local, con la coordinación del Foro Juvenil y el auspicio de CINTERFOR que brindó su local y apoyo logístico. La primera parte del

³ En octubre de 1994, se realizó en Buenos Aires el foro «Adolescencia, pobreza, educación y trabajo, el desafío es hoy» organizado por UNICEF de Argentina y la RET; en noviembre de 1995, también en Buenos Aires, se llevó a cabo un seminario sub-regional, organizado por IIEP-UNESCO, INET-Ministerio de Educación y la RET, sobre «Educación para el mundo del trabajo y lucha contra la pobreza». Las ponencias de ambos seminarios han sido oportunamente publicadas.

seminario estuvo dirigida a la presentación y discusión de los documentos nacionales y, a partir de ese intercambio, se propuso la realización de un segundo documento que, a modo de investigación colaborativa, indagara sobre cada uno de los temas pendientes considerados relevantes. A tal fin se incorporó a Luis Hidalgo (Chile) por su experiencia en programas de desarrollo local. A lo largo del período de actividad del grupo (1995-1997), colaboraron, en los equipos nacionales, otros investigadores que aportaron sus ideas a los diferentes estudios. Hubo un frecuente contacto entre la coordinación y los miembros del grupo, y en diciembre de 1996 se realizó un taller en Brasil para completar la actividad en esta fase y definir los textos que se publicarían.

El libro que se presenta a continuación es el resultado de ese trabajo. Cabe agradecer a Claudia Jacinto la valiosa y eficiente tarea de conducción del equipo, y a los participantes su colaboración y el aporte teórico y de información, de todo lo cual brinda testimonio esta publicación. También se agradece a la OIT, y en particular a CINTERFOR, el apoyo prestado a lo largo de las actividades del grupo.

PRESENTACIÓN DEL LIBRO

El libro se inicia con una síntesis de los resultados de los análisis realizados en los documentos, síntesis elaborada por Claudia Jacinto, Jorge Ruétalo, Javier Lasida y Elcira Berruti. A continuación, en la primera parte se exponen los resultados de los cuatro estudios de caso nacionales: el caso de Argentina (Claudia Jacinto); el caso de Uruguay (Jorge Ruétalo, Javier Lasida y Elcira Berruti); el caso de México (Enrique Pieck Gochicoa); y el caso de Colombia (Jaime Ramírez). La presentación conjunta de estos estudios permite ratificar las características comunes de la Región y también las peculiaridades de cada país. Al mismo tiempo, la variedad de las experiencias descriptas muestra la diversidad de formas organizacionales que toman las instituciones ejecutoras de los programas.

En la segunda parte se plantean los temas críticos y los desafíos pendientes, a saber: la relación entre la capacitación y la educación de adultos, los nuevos programas que siguen el modelo del Proyecto Joven, el acompañamiento a la transición entre la formación y el mundo del trabajo, la articulación entre la capacitación y el desarrollo local y, finalmente, los aspectos claves de las estrategias de intervención que permiten mejorar la calidad de las experiencias. Cuatro de estos trabajos analizan cuestiones específicas; sus autores son: Enrique Pieck Gochicoa («Educación de adultos y formación para el trabajo en América Latina: incidencia y posibilidades en los sectores de pobreza»); Jaime Ramírez

(«Los programas de capacitación laboral del modelo ‘Chile Joven’ en América Latina. Una agenda para el seguimiento»); Javier Lasida, Jorge Ruétalo y Elcira Berruti («La formación y la vinculación directa de los jóvenes con el mundo del trabajo»); Luis Hidalgo y Carmen Espinoza («La capacitación de jóvenes y el desarrollo local»). Claudia Jacinto, en el último capítulo de este volumen («¿Qué es calidad en la formación para el trabajo de jóvenes de sectores de pobreza? Un análisis desde las estrategias de intervención») efectúa una síntesis de los contenidos de los demás documentos, al tratar el tema de la calidad de la formación, sus elementos constituyentes y los diversos tipos de instituciones que ejecutan los programas.

El conjunto de los trabajos brinda un interesante «estado del arte» acerca de la formación para jóvenes en situación de pobreza. Se suscitan, además, una serie de cuestiones que deben ser indagadas en investigaciones futuras, tales como: la dimensión y características demográficas de la población objetivo; la coordinación entre los diversos programas instrumentados por agencias internacionales, nacionales y locales y su impacto sobre los destinatarios, tanto agentes como usuarios de la capacitación (jóvenes y centros de trabajo); y finalmente lo que sucede en la «caja negra» del proceso de formación para poblaciones con alto grado de heterogeneidad y grandes dificultades de integración.

Esperamos que las investigaciones que se inicien en los próximos años en el ámbito de la Región puedan responder a estos desafíos. La RET ha abierto el camino y ha facilitado una interacción entre investigadores, funcionarios y capacitadores, lo cual es tierra fértil para seguir avanzando en el conocimiento y la acción en respuesta a las necesidades de los jóvenes.

Bibliografía

- CASTRO, C. de Moura (1995) *Training policies for the end of the century*. París: IIEP.
- CEPAL y UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- SCANS (1992) *Lo que el trabajo requiere de las escuelas. Informe de la Comisión SCANS para América 2000*. Washington: Departamento de Trabajo de Estados Unidos.

Formación para el trabajo de jóvenes de sectores de pobreza en América Latina ¿Qué desafíos y qué estrategias?

**Claudia Jacinto¹, Javier Lasida²
Jorge Ruétalo³ y Elcira Berruti⁴**

INTRODUCCIÓN

En un contexto de profundas transformaciones económico-productivas, América Latina enfrenta en la actualidad el desafío de evitar la exclusión de miles de jóvenes que, año tras año, encuentran mayores dificultades para ingresar al mercado de empleo, ya que tienen que encontrar puestos vacantes en un mercado laboral que no genera –cuantitativamente– las oportunidades necesarias para las nuevas generaciones. Estas dificultades se reflejan en que los jóvenes presentan índices de desocupación más altos que los demás grupos etarios, en todos los países.

Un grupo especialmente crítico es el de los jóvenes en situación de pobreza y de bajos niveles educativos formales, quienes suelen abandonar la educación formal antes de haber adquirido competencias básicas que los habiliten a acceder a empleos de un cierto nivel de calificación. En consecuencia, sólo consiguen integrarse, en los casos en que lo logran, en los nichos ocupacionales más marginales y precarios del mercado, que son precisamente aquellos en los que el aprendizaje en el trabajo y el valor de la experiencia es menor (Gallart, Jacinto y Suárez, 1996).

Resulta evidente así el desafío de formar para el trabajo a estos jóvenes, con el fin de mejorar sus condiciones de empleabilidad y sus posibilidades de inserción en sociedades que tienden a excluir a amplios sectores. Desafío al que se intenta dar respuesta de diversas maneras. La mayoría de las experiencias que se han ensayado para la compensación educativa de esta población se desenvuelven en el campo de la educa-

¹ Centro de Estudios e Investigaciones Laborales-CEIL, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-CONICET. Buenos Aires, Argentina.

² Gerente del Proyecto Opción Joven (I N J U - M E C / FOMIN-BID). Montevideo, Uruguay.

³ Asesor del Foro Juvenil. Montevideo, Uruguay.

⁴ Directora del Programa de Formación Profesional de Foro Juvenil. Montevideo, Uruguay.

ción no formal, y están orientadas a la formación laboral. Poco se sabe de ese mundo y de su impacto sobre las trayectorias posteriores de los jóvenes. Además de los sistemas públicos de formación profesional, que están en reestructuración en muchos países, existen programas financiados por el Estado y organismos internacionales, y ejecutados por entes estatales y privados, y ONGs y grupos eclesiales que actúan en las comunidades. Más allá de las acciones ya emprendidas, quedan pocas dudas de que este grupo de jóvenes debería ser prioritario dentro de las políticas públicas, con el fin de evitar que la carencia de competencias para el mundo del trabajo provoque una exclusión de largo plazo. Las demandas del desarrollo con equidad señalan esta tarea como ineludible (CEPAL y UNESCO, 1992).

Se está entonces ante un panorama de creciente interés por los problemas de formación y empleo de los jóvenes que no logran terminar los estudios medios, y de diversificación y ampliación de la oferta de capacitación existente. Subsisten sin embargo varios interrogantes acerca de los lineamientos estratégicos para formular políticas e intervenciones en este campo, las cuales deben orientarse a la empleabilidad y, al mismo tiempo, a la equidad y ciudadanía. Para ello es preciso partir de los desafíos centrales de este fin de siglo: visualizar los caminos relevantes; diagnosticar con precisión la situación educativa y laboral de los jóvenes, con sus heterogeneidades por países y regiones; sistematizar las experiencias existentes; y profundizar las evidencias empíricas para evaluar los procesos y el impacto de las intervenciones. Este artículo intenta realizar ese recorrido, presentando en la primera parte los desafíos sustantivos, y en la segunda, una síntesis de las tendencias relevantes en las experiencias de formación para el trabajo contempladas en los documentos de este libro.

LOS DESAFÍOS

Ciudadanía y equidad: desafíos del contexto latinoamericano actual

Abordar la cuestión de los jóvenes más desfavorecidos en América Latina, sus necesidades básicas de aprendizaje y su formación para la vida laboral implica inevitablemente caracterizar el escenario en el cual estos jóvenes intentan o intentarán integrarse al mundo del trabajo y a la participación social y política. ¿Cuál es ese escenario hoy, y cuál es la situación relativa de los jóvenes en él? En función de esa problemática, ¿cuáles son los desafíos que es necesario enfrentar para que las intervenciones educativas y de capacitación les brinden una “segunda oportunidad” que viabilice su integración social y aumente su empleabilidad?

América Latina pasó de la “década perdida” de los años ochenta al ajuste estructural en la década de los noventa. Políticas económicas que privilegiaron el control de la inflación y la estabilidad monetaria por sobre la generación de empleo, privatizaciones de servicios públicos, achicamiento del Estado, apertura de las fronteras comerciales y desregulación se repitieron en la mayor parte de los países del continente.

El ajuste tuvo dos consecuencias preocupantes desde el punto de vista de la equidad:

- La desocupación aumentó y la distribución de la riqueza empeoró. La prioridad otorgada al control de la inflación llevó a abandonar “el paradigma del pleno empleo” (Tokman, 1997).
- Las formas de protección social, que antes eran sistémicas, distributivas y asociadas a la condición de trabajador, hoy pasan cada vez más a las familias, a la sociedad civil, y a políticas públicas focalizadas.

En efecto, las transformaciones económicas vinieron de la mano de cambios en las orientaciones de las políticas públicas, especialmente de los mecanismos de asignación y orientación del gasto público social: las políticas universalistas fueron reemplazadas por políticas focalizadas en los grupos sociales más vulnerables. ¿Quiénes son estos grupos sociales considerados vulnerables? Son los amplios sectores de la población, antes amparados por el llamado “estado de bienestar”, que hoy corren el riesgo de ser excluidos de un mercado de trabajo cada vez más restringido y, por lo tanto, de la participación en la vida social.

Tomando la definición del sociólogo uruguayo José Arocena, “ser excluido” significa no tener la posibilidad de compartir un espacio y un tiempo común en una determinada sociedad. Si integrarse significa participar en cierto grado de la elaboración de sentido de un sistema social concreto, y formar parte en alguna medida de un sistema de relaciones de poder, la exclusión es el fenómeno vivido por quienes son relegados al “no poder”, en el “no sentido”. Una sociedad generará tanto mayor exclusión, cuanto menos capaz sea de crear un sentido compartido por sus miembros y cuanto más reduzca las posibilidades de la mayoría de influir en el poder (Arocena, 1996). ¿Cuán sostenible es un modelo que pone a buena parte de la sociedad en esta condición?

La importancia del concepto de exclusión social está relacionada con su multidimensionalidad. En efecto, este concepto reintroduce lo social en la economía, y vincula el problema de las carencias materiales con la vigencia de los derechos sociales y políticos, los valores culturales, la participación y la realización de las potencialidades de la gente (OIT-IEL, 1995).

Numerosos autores hablan ya de la necesidad de construir **un nuevo contrato social**, ante la evidencia de que la reestructuración económica no ha sido acompañada por las nuevas modalidades de integración social. Esto tendrá que ver con mantener la utopía del pleno empleo, aun sabiendo que se está frente a la aparición de nuevas formas de trabajo, que amplían las concepciones acerca del empleo. Las sociedades contemporáneas también están confrontadas a la concreción de otras formas de integración social que partan del reconocimiento de las diferencias, en el marco de una globalización que al mismo tiempo signifique la consolidación y respeto de las identidades locales y regionales.

Existe una estrecha relación entre las estrategias de integración social y la extensión de la **ciudadanía plena para todos los habitantes**. Las políticas públicas y las intervenciones desde las instituciones de la sociedad civil deberán identificar y actuar sobre los factores de exclusión en el campo de los derechos, en lo económico, en lo social y en lo cultural (OIT-IEL, 1995). Para el logro de mayores niveles de equidad, aun en sus dimensiones más puramente económicas, se precisa la construcción de una ciudadanía con fuerte carácter inclusivo (Filgueiras y Lombardi, 1997).

Uno de los grandes interrogantes del fin de siglo es qué mecanismos pueden servir para reinsertar en escena a individuos y grupos excluidos. En el marco de las actuales incertidumbres, y en un contexto que parece estar mostrando el fin del trabajo como factor de integración social, la educación y la formación se convierten en instrumentos claves. La integración social precisa crear las condiciones para que los sujetos sean más empleables y mejores ciudadanos. La educación, la formación y la capacitación revisiten fundamental importancia para construir los sentidos compartidos que propone Arocena, para generar nuevas ciudadanías, para posibilitar a los sujetos sociales la construcción de sus propias trayectorias.

El riesgo de exclusión afecta particularmente a los jóvenes, quienes se enfrentan con una disminución de sus oportunidades de inserción laboral y social. En un marco en que cada vez más las competencias necesarias para la vida social son las mismas que para el trabajo, la orientación estratégica de toda intervención con ellos debería dirigirse a fortalecerlos **como actores sociales**. Antes de pasar a especificar cuáles parecen ser los desafíos principales de la formación para el trabajo de jóvenes de sectores de pobreza en este contexto, se mostrarán las principales preocupaciones que, en relación a este grupo etario, generan los datos de los últimos años.

La situación educativa y laboral de los jóvenes en América Latina

La difícil situación de los jóvenes latinoamericanos respecto a la relación con el mundo del trabajo puede sintetizarse a través de unas

pocas tendencias relevantes. A pesar de contar con más años de escolaridad que las generaciones precedentes, tienen mayores dificultades de insertarse y permanecer en el mercado de trabajo, presentando en todos los países tasas superiores de desempleo que las del conjunto de la población económicamente activa. Esta situación no afecta a todos los jóvenes por igual, sino que está fuertemente marcada por las desigualdades sociales. Y además del difícil ingreso al trabajo, los jóvenes disponen de escasas oportunidades de participación social y política.

Especificando la situación, puede señalarse, en primer lugar, que los jóvenes presentan las mayores tasas de desempleo y subempleo, y las peores condiciones de contratación; en toda América Latina, alrededor de 5,5 millones de jóvenes se encuentran desempleados, y la tasa promedio, según datos recientes, es de 16 por ciento (Tokman, 1997). En segundo lugar, existe una gran concentración de jóvenes desempleados en los grupos vulnerables: las mujeres y los menos educados. En tercer lugar, los jóvenes entran al mercado de empleo en una situación precaria, en trabajos sin protección y sin estabilidad; y lo que es peor, sus posibilidades de aprender en el trabajo son escasas.

Como se ha dicho, esto se da en medio de una paradoja: los adolescentes y jóvenes han mejorado sensiblemente su inserción en la educación formal desde principios de los años ochenta. En términos generales, se observan tendencias positivas en cuanto a la disminución del analfabetismo, al aumento de la cobertura de la enseñanza primaria e incluso de la media. Sin embargo, ello no obsta para que el promedio de años de escolaridad de la población económicamente activa latinoamericana sea de cinco años, cuatro años menos que en el sudeste asiático (Tokman, 1997). Pero además, ¿a qué logros educativos acceden los adolescentes y jóvenes con esta más prolongada escolaridad? Son conocidos los problemas de calidad de los sistemas educativos, los que además presentan fuertes tendencias a la segmentación: por un lado, circuitos educativos de calidad a los que acceden los sectores sociales más favorecidos, y por otro lado, circuitos educativos de baja calidad en términos de recursos económicos, didácticos, humanos, etcétera, a los que acceden los sectores más desprotegidos.

Dentro de estas tendencias generales, los países muestran diversidades entre sí y al interior de los mismos, por lo cual la situación educativa de los jóvenes no puede considerarse homogénea. Por ello, las orientaciones estratégicas relevantes y pertinentes en materia de educación y de capacitación presentan distintas prioridades según los países y regiones.

Una clasificación propuesta por Germán Rama (Rama, 1997) agrupa del siguiente modo a los países latinoamericanos, de acuerdo con su situación educativa:

- Países de temprana modernización social y educativa, como los del Cono Sur y Costa Rica, en los que se ha logrado que casi todos los niños ingresen y terminen la escuela primaria, y completen entre ocho y diez años de escolaridad. Son sociedades con escasa población rural, y que han tenido históricamente la mejor distribución del ingreso y la menor proporción de hogares pobres. Sin embargo, estos dos últimos fenómenos han mostrado un deterioro en los últimos años, generando desequilibrios estructurales.

- Países de modernización educativa acelerada, que en la segunda mitad del siglo emprendieron una política de rápido cambio educativo; entre ellos se ubican Colombia, Venezuela y Panamá. La cobertura se incrementó en la educación primaria, y aumentó notablemente la oferta de educación media y técnica. Debieron enfrentar al menos dos desafíos: la carencia de recursos humanos docentes y de una cultura de base donde anclar el fenómeno educativo; y la extrema desigualdad social. Como resultado, en todos ellos, la ampliación de las oportunidades educativas fue contrarrestada por la consolidación de un sistema educativo fuertemente segmentado y de diferentes niveles de calidad.

- Países con crecimiento económico y, simultáneamente, desequilibrio estructural, como los casos de Brasil y México, que tienen el mayor volumen de población de la Región y las economías más importantes, pero donde conviven el primer y el tercer mundo. Las desigualdades regionales en recursos financieros y en dotación de recursos humanos se reflejó en la consolidación de un sistema educativo diferenciado, situación agravada porque históricamente el financiamiento educativo fue responsabilidad local.

- Países o regiones con fuerte participación de población indígena o culturalmente diferente, donde se ubican Bolivia, Perú, Ecuador, Guatemala y sur de México. En el marco de la segregación racial y cultural, las oportunidades de acceso y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo es muy limitada, especialmente en la educación media.

- Países de base agraria y escaso desarrollo económico, como sucede en América Central y en la República Dominicana. Se trata de países caracterizados por el bajo nivel de ingresos per cápita, la preeminencia de una producción agrícola con escasa tecnificación, y las altas tasas de crecimiento de la población. Las oportunidades educativas estuvieron determinadas por una múltiple segmentación indígena-no indígena, rural-urbana, excluidos-integrados. Algunos de ellos fueron afectados en años recientes por guerras civiles que encontraron a los jóvenes en uno u otro bando, y enfrentan hoy la necesidad prioritaria de brindar respuestas a la desmovilización.

Sintetizando, entre los grupos de jóvenes más vulnerables para su inserción laboral y social pueden considerarse:

En toda la Región:

- los jóvenes desempleados de bajos niveles educativos formales;
- los jóvenes inactivos que no estudian ni trabajan;
- las mujeres, especialmente las adolescentes de sectores de pobreza, que son quienes presentan tasas más altas de desempleo.

Según los países:

- los jóvenes rurales y/o indígenas en los países en los que tienen fuerte mayoría;
- los adolescentes en condiciones más marginales, como los llamados “chicos de la calle”.

En la búsqueda de respuestas equitativas y democráticas

A partir de los elementos de diagnóstico general acerca de la problemática actual del contexto latinoamericano y de la situación educativa y laboral de los jóvenes, pueden especificarse ahora algunos lineamientos estratégicos que emergen como relevantes para las intervenciones educativas no formales y de formación para el trabajo orientadas a la empleabilidad y a la ciudadanía de los más vulnerables. La revisión de investigaciones y estudios acerca de las demandas del mercado laboral, y los perfiles y expectativas de los jóvenes permiten la propuesta de ciertas estrategias.

En primer lugar, es un dato evidente que las intervenciones deberán tener en cuenta el aumento de la demanda de calificación media tanto en el trabajo como en la vida cotidiana.⁵ En los nuevos contextos socio-productivos, la competitividad de las empresas está íntimamente ligada, entre otros factores, a la capacidad de sus trabajadores para ajustarse a las nuevas tecnologías de producción y gestión, y quienes no logren adaptarse corren serio riesgo de verse excluidos del mercado laboral. Están cambiando las competencias demandadas en el trabajo: se habla hoy de polivalencia, transferibilidad de saberes teóricos y prácticos, uso adecuado de instrumentos tecnológicos, manejo de distinto tipo de recursos y, principalmente, de competencias básicas consolidadas. ¿Qué son estas competencias básicas? En lo esencial implican la capacidad de reaprendizaje y autoaprendizaje permanente de nuevos roles y competencias. El fundamento de estas capacidades está en el dominio de los códigos de comunicación, de abstracción y operación, vinculados al manejo de la lengua oral y escrita, a la aptitud para formular modelos y para aplicar la matemática a los problemas concretos.

⁵ Respecto de la importancia acordada a las competencias básicas o de empleabilidad se seguirá especialmente a Jacinto y Gallart (1997).

Más aún, este reordenamiento social de las ocupaciones y profesiones, del empleo, del proceso de trabajo, se ve acompañado por una reorganización de lo cotidiano, bajo el impacto de la revolución de las comunicaciones y de la tecnificación, lo cual demanda mayor calificación real no sólo para el trabajo sino también para la vida social (Paiva, 1997). Baste citar a manera de ejemplo, el ingreso de la computación en todos los ámbitos de la vida diaria tales como el comercio, las comunicaciones, la búsqueda de información. La necesidad de comparar y calcular costos, hacer presupuestos, y por lo tanto programar y manejar tiempo y recursos se ha extendido a situaciones donde antes era inexistente. En todos esos casos, se requiere no sólo el manejo mecánico de la lecto-escritura y las operaciones matemáticas, sino también la continua transferibilidad y elaboración a partir de los lenguajes básicos señalados.

Es entonces prioritario que se consoliden las competencias fundamentales, ya que constituyen la base ineludible de las formaciones específicas y de la formación permanente. Sin una sólida base de dichas competencias, los aprendizajes se reducen al manejo de operaciones manuales y de conocimientos empíricos de muy difícil transferibilidad.

Por lo tanto, ninguna formación para el trabajo debería dar por supuesto que una capacitación puntual y específica es suficiente. Parece conveniente orientar la formación técnica hacia un enfoque abarcativo, que aborde el conjunto del proceso de trabajo y le permita al joven entenderlo en su globalidad (piénsese por ejemplo, en la temática de la calidad como un requerimiento indispensable en los nuevos procesos productivos y de servicios, y en su relación con visualizar la comercialización y el público destinatario del producto). Pero además, brindar formación sobre el proceso de trabajo en su conjunto responde a una estrategia pedagógica generadora de paradigmas mentales fuertes y transferibles.

Otro elemento importante en una formación para el trabajo y para la vida es brindar a los jóvenes orientación laboral y educativa. En la medida en que han cambiado los procesos de transición entre educación y trabajo, alargándose y complejizándose, ellos necesitan nuevos saberes para poder recorrer trayectorias con un sentido acumulativo: deberán conocer las reglas del juego en el mercado de empleo, y ver dónde está ubicado cada uno en términos de credenciales educativas y competencias requeridas. Es preciso entonces orientar a los jóvenes para que aprendan a hacer un balance de sus propias competencias, comparándolas con las necesarias para insertarse en la vida laboral y social; podrán así identificar un recorrido de educación permanente en función de sus saberes y de sus caren-

cias. Esto es mucho más que informar sobre técnicas acerca del modo de buscar trabajo.

En segundo lugar, es indispensable hoy que, además de la formación de saberes, se tenga en cuenta la constitución de redes pertinentes para hacer posible la inserción o reinserción laboral y social. Muchas veces se brinda una capacitación de calidad a los jóvenes, pero aun así estos no logran la inserción laboral posterior. ¿Cuáles son las causas de este bajo impacto de las intervenciones? Obviamente se unen una multiplicidad de factores. Por un lado, es obvio que la capacitación no genera empleo, y que si no hay generación de empleo o de trabajo no se resolverá el problema de la desocupación. Pero en un contexto difícil como el actual, va apareciendo un consenso acerca de que es preciso brindar algo más que una capacitación de calidad. Muchos estudios muestran la conveniencia de incluir en la estrategia de intervención, una intermediación con el mercado de empleo o con el trabajo. Se trata de crear institucionalmente las redes sociales que los jóvenes no tienen, porque carecen de un capital social capaz de permitirles entrar por ejemplo, en el mercado formal del empleo. Surge entonces una nueva conceptualización de la intervención, que incluye tanto la etapa formativa propiamente dicha como el acompañamiento o intermediación posterior con el mundo del trabajo.

En definitiva, la integralidad parece ser el horizonte deseable de todas las intervenciones educativas no formales y de formación para el trabajo con los jóvenes, especialmente con los de sectores de pobreza.

El concepto de integralidad incluye varias dimensiones, entre las cuales pueden resaltarse:

- En términos de la propia formación, un enfoque global que contemple el conjunto del proceso de trabajo implicado, el reforzamiento de competencias básicas y la orientación socio-laboral y educativa.⁶
- La articulación de acciones de diverso tipo: de formación técnica y de formación amplia (actividades expresivas, deportivas, culturales, etc.), asistenciales y de promoción. En este punto existe un amplio consenso acerca de que las intervenciones aisladas con poblaciones que presentan muchas carencias producen escaso impacto.
- La articulación secuenciada de acciones de formación para el trabajo de menor a mayor nivel de complejidad y calificación, incluyendo no sólo un recorrido modular de intervenciones de educación no formal sino también vinculaciones con la educación formal.
- La integralidad apunta así a que las distintas intervenciones con los jóvenes favorezcan el desarrollo de competencias amplias y transferibles, necesarias tanto para la participación social como para la inserción en el trabajo.

⁶ Una primera formulación de este enfoque, que plantea la globalidad del problema, puede verse en Gallart, Jacinto y Suárez (1996).

LAS ESTRATEGIAS

Las experiencias de formación para el trabajo con jóvenes de sectores de pobreza. Una investigación colaborativa

Como se ha dicho en la introducción, existen en toda América Latina numerosas experiencias que intentan formar para el trabajo a jóvenes que han abandonado tempranamente la educación formal. Generalmente, estas experiencias se insertan en los sistemas de formación profesional, o en programas de capacitación de amplio alcance, o en pequeñas instituciones de la sociedad civil que van desde organizaciones de base hasta ONGs con un perfil profesionalizado. Esta diversidad de intervenciones ha sido escasamente analizada y evaluada en su desarrollo e impactos. Falta, en particular, la realización de investigaciones comparativas que permitan conceptualizar y comprender las condiciones y características de las estrategias que parecen más adecuadas. Con el fin de profundizar el conocimiento existente, se emprendió una investigación colaborativa en distintos países de América Latina. El objetivo general del proyecto fue conocer y evaluar dimensiones institucionales y socio-pedagógicas de experiencias de formación para el trabajo destinadas a jóvenes de sectores de pobreza a nivel de base.

El punto de partida se ubicó en reconocer que, aunque existe bastante consenso sobre algunas condiciones que la formación debe cubrir, acerca de otras es preciso aún encontrar respuestas más adecuadas. Así por ejemplo, hay amplio acuerdo respecto a la necesaria articulación con el sector productivo y la mayor demanda de calificaciones polivalentes, pero no siempre se tienen en cuenta las expectativas, características y necesidades integrales de las poblaciones señaladas como objetivo. Subsisten todavía ciertas incógnitas respecto a las formas más eficientes y eficaces de organizar la oferta institucional, y a la manera de resolver múltiples desafíos pedagógico-didácticos.

Estos son entonces algunos de los interrogantes:

- a) ¿Cómo caracterizar la heterogeneidad de las poblaciones objetivo y determinar la estrategia de intervención más pertinente en cada caso?
- b) ¿Cuáles son las variables y los indicadores más adecuados para medir la calidad de estas experiencias, cuál es la medida del “éxito” de una intervención?
- c) ¿Cómo elaborar un currículum que supere el carácter demasiado puntual de algunas de las ofertas de capacitación, ante la creciente

demanda de trabajadores polivalentes, los cuales necesitan una visión más integral del proceso de trabajo?

d) ¿De qué modo reforzar, a través de la capacitación técnica, las deficiencias en habilidades básicas de estos jóvenes?

e) ¿Qué tipo de articulaciones tienen los centros de formación con otras instituciones a nivel local? ¿De qué forma estas articulaciones impactan sobre la gestión institucional y pedagógica de los centros de formación?

f) ¿Cómo instrumentar la articulación con el sector informal de la economía, que es responsable de al menos la mitad del empleo en los países latinoamericanos?

g) Considerando que las pasantías en empresas parecen contar-se entre las formas más eficientes de aprendizaje en el trabajo, ¿cómo garantizar su carácter educativo en todos los casos, y qué otras alternativas de articulación educación-trabajo pueden considerarse eficientes ante las dificultades existentes para la generalización de esas pasantías?

Estos fueron algunos de los interrogantes institucionales y socio-pedagógicos que dieron origen a las investigaciones sobre experiencias de base contenidas en este volumen. Los documentos tuvieron por objetivo generar conocimientos fundamentados en la investigación de experiencias concretas de formación para el trabajo con jóvenes de hogares pobres y de bajos niveles educativos en distintos países latinoamericanos (Uruguay, Argentina, Chile, Colombia y México), que pudieran servir de insumos para el diseño de programas y políticas públicas en la materia. Se incluyeron las siguientes dimensiones centrales del análisis institucional y socio-pedagógico: los objetivos de las experiencias, el marco pedagógico y las estrategias didácticas, el encuadre organizacional de cada institución, las articulaciones interinstitucionales, y los resultados o logros obtenidos.

Como foco de investigación se privilegiaron las experiencias de base y no las políticas o los programas de gran escala. Desde esta perspectiva, se analizaron tanto el nivel local como el conjunto de los escenarios en que las experiencias actúan, en los cuales se están produciendo importantes cambios. La prioridad puesta en el nivel local se vincula con un enfoque de análisis dirigido hacia las variables institucionales y las expectativas y prácticas de los distintos actores involucrados en la capacitación.⁷

En los puntos que siguen, se intenta sistematizar e integrar los aportes centrales más originales del conjunto de documentos, con el fin de avanzar en el análisis del estado actual del conocimiento sobre estos temas en América Latina.

⁷ En algunos de los países analizados, esta perspectiva coincide con una situación de descentralización de la oferta pública de capacitación, lo cual no se identifica con municipalización y menos con provincialización. Con respecto a esto, se constató que varias de las transferencias de servicios a esos niveles de la administración pública no han significado la superación de los problemas de administración central, e incluso han agregado otros nuevos.

Las experiencias de formación para el trabajo ante la nueva institucionalidad de la formación profesional en América Latina

Las experiencias de formación para el trabajo relevadas en los diferentes países presentan pertenencias institucionales diversas: algunas dependen de los sistemas de educación o capacitación públicos; otras pertenecen a instituciones privadas, en su mayoría ONGs; y las restantes corresponden a sistemas de organización y financiamiento denominados “mixtos” porque en ellos se combinan organizaciones privadas, con o sin fines de lucro, y el Estado, a través de articulaciones que en general ubican a este último como financiador y evaluador de la experiencia, y a las entidades como ejecutoras.⁸

La mayoría de los sistemas públicos de formación profesional están siendo reformulados como consecuencia de las críticas de que fueran objeto. Esas críticas se centraron específicamente en su inadecuación a las demandas de competencias en el mercado de trabajo, debido a su tendencia a ofertar capacitación más allá del análisis cuantitativo y cualitativo de la demanda de trabajadores (Kanawaty y Castro, 1991; Caillods, 1994). Otro aspecto de su inadecuación fue no haber reformulado la capacitación a partir del cambio que se produjo en su público con el aumento de las tasas de escolarización (Gallart, 1995; Castro, 1994).

Teniendo en cuenta estas críticas, otro modelo comenzó a considerarse como alternativo. Es el que sostiene básicamente que la capacitación laboral debe ser flexible y orientada por la demanda del mercado de trabajo, y que el financiamiento público debe pasar a programas focalizados en grupos sociales desfavorecidos (Gallart, 1995).

Desde esta perspectiva general, se han puesto en marcha programas nacionales de capacitación de jóvenes que convocan a instituciones privadas a participar en licitaciones de cursos que incluyen pasantías en empresas. Cuando se efectuaron los relevamientos, dichos programas estaban en ejecución en Chile, la Argentina y Uruguay, y se encontraban en etapa de diseño en Colombia. Algunas de las experiencias relevadas han participado de estos programas que constituyen una oferta “mixta”.

Además sigue existiendo la oferta pública de formación profesional. En algunos países, los centros de formación profesional se crearon en convenio con organizaciones de la sociedad civil, como sindicatos, ONGs o empresas. De este modo, también constituyen una oferta “mixta” (tal es el caso, por ejemplo, de la Argentina).

Ante la situación de deterioro tanto de la calidad como del reconocimiento de las instituciones tradicionales de formación profesional, se ha producido una diversificación de la oferta y han surgido nuevos ac-

⁸ Esta modalidad de articulación corresponde a una tendencia creciente en los diferentes países.

tores en la formación para el trabajo; han aumentado y se han diversificado los oferentes de capacitación. Sobre este fenómeno todavía no existen investigaciones exhaustivas.⁹

Con respecto a las ONGs, debido a la reducción de la cooperación internacional “no gubernamental” (que especialmente en el Cono Sur tuvo una fuerte presencia durante las etapas dictatoriales de los años setenta y fue luego disminuyendo progresivamente), el financiamiento actual tiende a ser estatal o de organismos intergubernamentales, que realizan su aporte, en general, a través de instituciones estatales.

Este cambio ha provocado situaciones paradójicas. Se han incrementado los recursos disponibles, pero éstos se encuentran sujetos a las nuevas reglas del juego: participación en licitaciones y mecanismos de evaluación exhaustivos. Un mayor número de instituciones están en condiciones de participar, pero han aumentado las exigencias de eficacia y eficiencia, a las que no todas pueden adaptarse sin un proceso de estímulo a la cooperación y al diálogo entre sociedad civil y Estado, así como de articulación entre las propias ONGs. En el caso de estas últimas, el tener que sujetarse a lineamientos preestablecidos ha limitado la autonomía estratégica, la amplitud y la experimentación de las intervenciones. Sin embargo, como se verá, algunas de ellas han demostrado la flexibilidad necesaria para adaptarse a las nuevas condiciones sin alejarse de sus objetivos institucionales.

Si observamos el panorama, comprobaremos la existencia de una diversidad de identidades institucionales, en cuanto a tamaño, campos de competencias y formas de financiamiento. Las diferentes características respecto a estas dimensiones implican fortalezas y debilidades para la oferta de capacitación destinada a jóvenes en situación de pobreza.

Las organizaciones con diversidad de programas o servicios tienen mayor posibilidad de gestión, de inversión y de realización de un trabajo integral con los jóvenes, ofreciéndoles distintas apoyaturas que responden a otras necesidades, además de las específicas de capacitación. En contraste, en algunos casos la mayor escala se asocia con rigidez, y con problemas para mantener la calidad del vínculo educativo y la focalización en los jóvenes en situación de pobreza.

Ahora bien; no siempre la magnitud de la institución y/o la diversidad de programas están vinculadas a un trabajo integral por parte de las experiencias. Al respecto, se observó que una característica significativa es que la entidad posea “un proyecto institucional amplio”, con el que estén identificados y comprometidos los recursos humanos e incluso, en algunas de ellas, los propios educandos y sus padres. En oposición, se identificaron instituciones que se reducen a “aprovechar oportunidades”, con escasa capacidad de desarrollar una estrategia propia e

⁹ Como ejemplo, un relevamiento efectuado en la Argentina mostró que en las licitaciones participan empresas, consultoras, universidades públicas y privadas, sindicatos, instituciones de educación media, fundaciones, asociaciones, ONGs, etcétera.

incluso de articular las diversas acciones que realizan. Entre estos dos extremos se puede ubicar un continuo de situaciones intermedias.

La mayoría de las experiencias con un “proyecto institucional amplio” plantean una misión más abarcativa que la formación profesional; a veces incluso llegan a esta última más bien buscando respuestas para necesidades planteadas por los jóvenes en el proceso educativo, que por vocación institucional específica.

Se registró asimismo una creciente tendencia a la articulación de las instituciones, como estrategia para lograr su fortalecimiento. Existen fuertes indicios de que a mayor articulación horizontal y vertical de las experiencias, mayores son sus posibilidades de sustentabilidad e impacto.

Las experiencias se articulan horizontalmente tanto territorial como sectorialmente. Las articulaciones comprenden: complementación de distintos tipos de recursos; cooperación de acuerdo con las capacidades de cada experiencia; formación conjunta de sus recursos humanos; y también coordinación de estrategias e interlocución conjunta frente a otros actores, en especial respecto a los organismos estatales y a las empresas demandantes eventualmente de recursos humanos. Si bien los grados de articulación todavía son limitados, tanto en el número de actores comprendidos como en sus contenidos, no debe perderse de vista que se parte de una situación reciente de aislamiento entre experiencias, por lo que estos primeros avances pueden considerarse relevantes.

Las organizaciones también han desarrollado articulaciones verticales, entendiendo por tales las establecidas con programas o sistemas más amplios. Como ya se ha hecho referencia, algunas experiencias han participado de los programas nacionales de capacitación para la inserción laboral, ejecutados a través de licitaciones públicas. Dado lo reciente de la implementación de estos programas, todavía es temprano para contar con una evaluación de la participación de las entidades de capacitación. Varias experiencias señalan que se han fortalecido con el rigor y la sistematicidad de su práctica, al haber tenido que lograr una mejor presentación en las licitaciones. También han significado una fuente de recursos y de incremento del relacionamiento entre Estado y sociedad civil, en el que igualmente todavía se registran carencias y criterios a ajustar. Otro aspecto señalado como positivo es el acrecentamiento de la capacidad para articularse con las empresas y para diseñar cursos más adecuados a la demanda del mercado de trabajo. En algunos países, los llamados a licitación han estimulado la cooperación horizontal entre las instituciones, mientras en otros, en cambio, han promovido la competencia y el aislamiento. Los organismos con experiencia previa en la atención de este tipo de población han planteado cuestionamientos a estos

programas, considerando la estrategia de intervención como demasiado acotada y puntual. Estos cuestionamientos han sido a veces tenidos en cuenta en reformulaciones posteriores de los programas.

En ciertos casos existe articulación con la educación primaria formal o de adultos pero, en cambio, son casi inexistentes los acuerdos con la educación media (técnica o secundaria). Esta desarticulación se manifiesta en que los jóvenes que restablecen su vínculo con la educación a partir de las ofertas de educación no formal, no disponen de vías de reconocimiento y de continuidad en la formal. Los intentos de crear sistemas de competencias (aún preliminares en la mayor parte de los países considerados) apuntan a solucionar este problema, ya que se dirigen a establecer equivalencias entre los distintos niveles de la educación formal, la educación no formal y las competencias adquiridas en el trabajo.

Las vinculaciones con los empleadores, si bien figuran en la agenda de las experiencias, son probablemente las prácticas que han presentado más dificultades; parecen escasas las instituciones que han logrado una articulación fluida y permanente con el mercado de trabajo. Dichas vinculaciones tienen valor demostrativo y aportan aprendizajes respecto al desarrollo de instrumentos específicos de apoyo a la inserción laboral, en la etapa post-formación.

Algunas experiencias han puesto en marcha ciertos mecanismos para mantener la vinculación con los jóvenes después de la capacitación propiamente dicha, implementando un período de acompañamiento o intermediación orientado a la creación de las “redes” de inserción que ellos no poseen; como se ha dicho, esto representa un avance interesante en la conceptualización de la estrategia de intervención. Una modalidad detectada consiste en la organización de pequeñas cooperativas de venta de servicios, coordinadas durante un período por un instructor. En otras experiencias, algunos jóvenes son incorporados a las actividades productivas del centro de formación. Pero en pocos casos se ha logrado que esto termine siendo una forma estable de ocupación, constituyendo más bien prolongaciones de la formación. Se han registrado asimismo ciertas iniciativas que realizan un acompañamiento a través de la inserción del joven en el mercado laboral por medio de contratos, lo cual constituye una estrategia que ha mostrado resultados alentadores que se profundizarán posteriormente.

Las poblaciones atendidas, la demanda social

Las características de la población atendida por las experiencias de formación y los mecanismos de focalización de las instituciones constituyen temas cuyo interés excede lo meramente descriptivo. La adecua-

da caracterización de la población en términos sociales, educativos, laborales y culturales resulta un punto de partida inevitable para el diseño de la oferta de formación y de la estrategia de intervención. Responder a necesidades y expectativas, es decir resultar relevante para las poblaciones atendidas, es un aspecto clave para entender la denominada “demanda social” (Gallart, Jacinto y Suárez, 1996).

Los estudios de caso muestran que la población atendida tiene un importante grado de heterogeneidad interna en cuanto a su perfil socio-demográfico y en cuanto a sus expectativas, incluyendo desde grupos en situaciones de gran marginalidad o de fuerte aislamiento (indígenas, poblaciones urbanas migrantes recientes) hasta sectores urbanos pauperizados.

A grandes trazos, se han distinguido, entre los jóvenes urbanos que asisten a este tipo de capacitación no formal, al menos dos perfiles (Ruétalo, Lasida y Berruti, 1996):

- Jóvenes que pertenecen a hogares con carencias críticas de recursos y una fuerte inestabilidad afectiva, insuficiencias de vivienda e ingresos, elevado número de hijos, separaciones asociadas con problemas económicos, migraciones. Por lo tanto, resultan débiles los vínculos establecidos con la escolaridad (ausentismo, abandono temporario, deserción). A ello se agrega que en varios casos se ven obligados a buscar ingresos precozmente.
- Jóvenes procedentes de sectores pauperizados más recientemente. Algunas investigaciones muestran que en estas oportunidades, las familias de bajos ingresos implementan estrategias defensivas y de sobrevivencia con el propósito de mantenerse dentro de un universo simbólico, que podríamos caracterizar como “cultura trabajadora”. Las estrategias materiales incluyen la temprana obtención de ingresos por parte de los jóvenes (junto al multiempleo del jefe de familia y al empleo de la mujer). Las estrategias simbólicas tienden a la asimilación con valores de los sectores que se perciben como más altos y a la diferenciación con los percibidos como más bajos. Ello tiene importantes consecuencias para el proceso de socialización de los niños y jóvenes (por ejemplo, en las pautas de consumo con las que intentan aproximarse al mercado de productos para jóvenes; o en el rechazo a la utilización de servicios a los que concurren jóvenes procedentes de sectores de más bajos ingresos) (Lasida y Rodríguez, 1995).

Al mismo tiempo, otros indicios acerca de las poblaciones atendidas resultan de importancia para el diseño de programas de formación. Así los perfiles y las diferencias en cuanto a educación, trabajo, cultura y residencia permiten dar cuenta de la heterogeneidad de la demanda social. Con respecto a lo primero, los estudios ponen de manifiesto que

los niveles educativos alcanzados por los jóvenes tienen valoración diferente en los mercados de trabajo de cada país y, dentro de cada uno de ellos, varían a su vez las situaciones regionales. Debido a ello son distintos los nichos ocupacionales a los que puede apuntar la capacitación laboral.

Asimismo, los jóvenes difieren en cuanto al nivel de consolidación de habilidades, tales como competencias en lecto-escritura y matemáticas aplicadas así como en pensamiento lógico, ineludibles para la comprensión de consignas y secuencias de acciones. En el análisis de las experiencias se observa que las capacitaciones de corta duración, a un nivel de semi-calificación, generalmente tienen un alto contenido práctico, y bajo contenido en cuanto a adquisición de habilidades básicas. En cambio, experiencias de formación con mayor nivel de exigencia en el proceso pedagógico y que requieren un cierto grado de conceptualización previo suelen captar o requerir jóvenes con al menos algunos años de escolaridad secundaria (Ramírez, 1996). La contracara es que, dado que se atiende en general a jóvenes con trayectorias escolares signadas por la repitencia, el retraso y el abandono, sería deseable que la capacitación incluyera el reforzamiento de habilidades básicas. Como estos jóvenes tienen generalmente una visión negativa de los saberes escolares, y suelen rechazar las clases que no son eminentemente prácticas, unas pocas iniciativas han planteado la importancia de articular ambos componentes, como se verá posteriormente (Jacinto, 1996).

Con referencia a la relación con el mundo del trabajo, se evidencia que la urgencia o necesidad que la familia tiene de que el joven contribuya a la economía del hogar condiciona inevitablemente su acceso y permanencia en la formación. En cuanto a las características de los empleos, la mayoría de los jóvenes han tenido ocupaciones que poco han aportado a su calificación. Otros, en cambio, a pesar de los ingresos precarios y transitorios en el empleo, han adquirido saberes en sus pasos previos por el trabajo que son revalorizados en algunas experiencias para estimular la reflexión sobre las reglas del juego en el mundo laboral.

El universo cultural de los jóvenes también se refleja en las expectativas en cuanto a la formación y el trabajo. A pesar de que se trata de un tema que es preciso continuar indagando, se observaría en ellos una distinta relación ética con el trabajo respecto a la de las generaciones anteriores. Los jóvenes de las décadas del ochenta y del noventa tienen una visión diferente acerca de la centralidad del trabajo en su vida. Ante los cambios vertiginosos y la incertidumbre, como datos centrales de la sociedad posmoderna, y aunque sigue predominando el valor del trabajo como medio fundamental de realización humana, se produciría una socialización en la cultura del “trabajo inestable” e incluso de la “ausencia de trabajo”.

Si se lo mira desde el punto de vista de la construcción de las identidades, históricamente la consolidación de la identidad social estaba vinculada a la identidad ocupacional. Un tema a profundizar sería hoy: ¿Qué pasa cuando la identidad social se disocia de la ocupacional? Porque en este caso se trata de jóvenes que no tienen oportunidad de construir una identidad ocupacional que pueda considerarse producto de una trayectoria. Sin embargo, existiría entre ellos un gran pragmatismo y, en este sentido, muchas expectativas de que se les dé una oportunidad de integrarse, puesto que la realidad no es que valoran el “no trabajo”, sino que no tienen oportunidad de ingresar y/o permanecer en él.

Respecto a la inserción territorial, evidentemente la residencia en ámbitos rurales o en regiones con baja densidad poblacional constituye un condicionante importante para el diseño de la formación, en relación a la duración, la localización y la valoración dada a la capacitación. La residencia en ámbitos urbanos marginales, asociada a la carencia de servicios básicos y de transporte, influye negativamente en la participación en la formación. A este fenómeno, conocido como marginación ecológica, se suma la falta de capital social de los jóvenes (Jacinto, 1995), agregando otro problema: más allá de la capacitación puntual en destrezas y habilidades vinculadas a un oficio, los jóvenes no saben cómo ni dónde buscar trabajo; viven en un mundo acotado en cuanto a los desplazamientos geográficos, y tienen una red de relaciones con personas que comparten las mismas dificultades para ingresar al mercado laboral.

Las estrategias de intervención

Ante la heterogeneidad de la población objetivo, ¿se evidencian en las experiencias distintas estrategias de intervención o formas de abordaje de la formación?

Para estos jóvenes que se ven obligados a abandonar tempranamente la educación formal antes de finalizar la escuela media, varias experiencias demuestran que las ofertas de capacitación que les posibiliten un ingreso rápido a un puesto de trabajo en el sector formal de la economía, resultan importantes para que logren romper el círculo reproductor de la pobreza. En cambio, los jóvenes que a pesar de su pasaje por la escuela no han logrado acceder a la lecto-escritura, al cálculo y a otras habilidades básicas, requieren estrategias educativas más globales que incluyan la formación profesional. También los jóvenes vinculados a circuitos de infracción, estén o no en situación de pobreza crónica, necesitan procesos educativos más integrales (Ruétalo, Lasida y Berruti, 1996; Jacinto, 1996; Ramírez, 1996).

Un gran interrogante planteado en los trabajos en torno a la relación entre estrategia de intervención y población atendida se refiere a la medida en que se llega con la oferta de formación a todos los jóvenes que potencialmente podrían ser su público o, expresado desde otro punto de vista, en qué medida la oferta se focaliza en las poblaciones cuya atención parece prioritaria (Ruétalo, Lasida y Berruti, 1996). Habría en este aspecto bastantes coincidencias respecto a que las poblaciones más marginales, las mujeres y los adolescentes, son quienes presentan notables dificultades de inclusión en las experiencias y representarían los subgrupos donde se concentra la deserción. Estas limitaciones se vincularían en algún sentido con las estrategias de intervención que no resultan del todo adecuadas.

Las experiencias analizadas sugieren que a mayor sistematicidad de la formación ofrecida y a más fuerte vínculo con el mundo del trabajo, mayor es la presión de la demanda de sectores sociales medios. En otras palabras, cuando las experiencias logran acercarse a la integración de los jóvenes, comienzan a convertirse en una alternativa para esos sectores de ingresos, que carecen de ofertas satisfactorias en el sistema formal y también tienen dificultades para ingresar al mercado laboral (Ramírez, 1996). Así, algunas iniciativas de calidad excluyen, por sus características, a las poblaciones más marginales, que requerirían estrategias integrales y costosas, difíciles de encontrar fuera del ámbito de las ONGs.

En el caso de las mujeres, los obstáculos para la inclusión se deberían a la inexistencia de estructuras de apoyo tales como guarderías, y al carácter de la oferta de cursos, que en muchos casos corresponden a especialidades tradicionales como confección y peluquería (Barrancos, 1996).

En cuanto a los adolescentes, algunos de los estudios de caso han detectado que, cuando el proceso de capacitación está orientado a un objetivo de inserción laboral con altas exigencias de productividad y disciplina, se genera una situación no deliberada pero real de exclusión para las personas más jóvenes.

Otro aspecto vinculado a la estrategia de intervención tiene que ver con el “después” de la capacitación propiamente dicha. Como respuesta a las dificultades de inserción laboral de los jóvenes egresados de experiencias de formación, algunas instituciones (las menos) han puesto en marcha mecanismos de acompañamiento posterior. Terminada la capacitación, estas acciones de acompañamiento, o la implementación de pasantías, se orientan en la dirección de compensar la marginación ecológica y los déficits de capital social de los jóvenes. Más allá de constituir una oportunidad de formación en el trabajo, su función principal

es crear vínculos con lugares de trabajo, vínculos que los propios jóvenes se verían inhabilitados para crear por sí mismos. De este modo, los jóvenes entran de la mano de la institución capacitadora, que les brinda un capital social confiable para el empleador.

En resumen, el conjunto de las investigaciones realizadas en los diferentes países, las cuales se presentan en los documentos incluidos en este volumen, señalan que buena parte de las experiencias tienen en cuenta necesidades formativas de los jóvenes pobres. Ahora bien, son las ONGs, por sus estrategias de trabajo con base territorial o con grupos de jóvenes en especial situación de riesgo psico-social y por su posibilidad de desarrollar procesos de selección y motivación específicos, las que logran incluir a los sectores con problemáticas más agudas.

De la dificultad de integrar en las experiencias a estas poblaciones más críticas, surgen los siguientes interrogantes: ¿Cómo dar a la formación el nivel mínimo para que la mayor parte de los jóvenes puedan incluirse, pero que al mismo tiempo no sea tan bajo que su aporte resulte irrelevante para la inserción laboral y social? ¿Cuáles son las promesas creíbles de este tipo de experiencias según los distintos grupos de jóvenes atendidos y según la orientación y estructura de la experiencia? Lamentablemente, se cuenta hoy con poca evaluación al respecto.

En efecto, la evaluación de los resultados –como herramienta clave para determinar la calidad de las experiencias y por lo tanto, si corresponde, favorecer su fortalecimiento y continuidad– sólo se ha incorporado recientemente en la agenda de las organizaciones ejecutoras y financiadoras. Aunque en muchas de las experiencias se ha planteado la evaluación como un mecanismo permanente, solamente algunas han definido sistemáticamente las variables e indicadores (qué y cómo medir) y han incorporado el diseño de la evaluación ya en la etapa de planificación (Ruétalo, Lasida, Berruti, 1996). Igualmente, el nivel de desarrollo en cuanto a sistemas de información que permitan medir los impactos y alimenten la toma de decisiones, es aún reducido en términos cuantitativos y sumamente heterogéneo en materia cualitativa.

Los logros, los desafíos pendientes y los temas críticos

Entre los logros considerados comunes en las experiencias de los distintos países puede mencionarse que, más allá de las diferencias en la gestión institucional y pedagógica, realizan un aporte a la empleabilidad de los jóvenes en un sentido amplio. Efectivamente, aunque en la formación técnica se registren distintos niveles de calidad, la mayoría de las experiencias aporta sustantivamente a la autoestima y a la participación social de los jóvenes. En este sentido se contribuiría a la formación de

competencias personales e interactivas que hoy en día se consideran valiosas en el mundo del trabajo. En cambio, respecto de los aprendizajes técnicos se evidencian importantes diferencias entre los países y entre los casos analizados. Esta diversidad aparece asociada a estrategias de gestión institucional y curricular mencionadas en puntos anteriores.

En cuanto a las dificultades comunes, pueden mencionarse la articulación con el mundo del trabajo y la ausencia de mecanismos de sistematización y evaluación. Acerca de este último punto ya se han hecho suficientes referencias. Al abordar el tema de la vinculación con el mundo de trabajo, cabe señalar que se observaron diversas formas:

- a través de articulaciones entre centro de formación y empresa, las cuales derivan en la concreción de pasantías o contratos de trabajo para quienes se han capacitado; en algunos de estos casos se han detectado esfuerzos para el diseño conjunto de las currícula de los cursos;
- a través de la creación de microemprendimientos productivos, que el centro de formación orienta, asesora y financia inicialmente, o que forman parte de las actividades del propio centro;
- a través del apoyo y asesoramiento para el emprendimiento de actividades por cuenta propia.

Pero a pesar de estos intentos, la mayoría de las instituciones tienen serias dificultades para establecer estas articulaciones, y no son pocos los centros que diseñan los cursos sin un análisis previo del mercado de trabajo.

Un importante desafío que la oferta de formación debe resolver se refiere al hecho de que, más allá del tema de las competencias laborales específicas, son cada vez más importantes las competencias generales consideradas básicas. Se ha resaltado ampliamente, en la primera parte de este artículo, la relevancia de este aspecto tanto para la vida social como para la inserción laboral. En muchos de los casos analizados en los distintos países, sobre todo en los vinculados a instituciones públicas de formación profesional dependientes de los sistemas educativos, aparecen acciones de educación remedial o compensatoria de los déficits en habilidades básicas. Sin embargo, hay coincidencia en que poco se ha avanzado en relación a la implementación de estrategias pedagógico-didácticas adecuadas, y mucho menos en la articulación entre capacitación técnica, reforzamiento de habilidades básicas y desarrollo de habilidades sociales vinculadas con el trabajo. Incluso aparece como una “caja negra” el tema de la influencia del currículum oculto en la formación de actitudes y aptitudes.

Otro desafío relacionado con el anterior se refiere al tema del perfil de los instructores, especialmente su formación, lo cual se considera clave para trabajar con jóvenes de sectores de pobreza. Dicho perfil debería

abarcarse el conocimiento del oficio por su propia experiencia laboral, una capacitación pedagógica que incluyera habilidades para trabajar con esta población objetivo, y el compromiso con el proyecto. Si bien los programas de formación desarrollados por ONGs pioneras en la materia en América Latina han privilegiado la incorporación de instructores con estas características, en las actuales condiciones de cambio en las competencias demandadas por el mercado de empleo, es necesario redefinir esos programas de formación.

Ahora bien: a partir del panorama general de las experiencias analizadas en los distintos países se detectaron varios temas importantes para profundizar desde una perspectiva empírica y conceptual. La segunda parte de este libro aborda esas temáticas. Con respecto a la orientación y sustentabilidad de este tipo de acciones, constituyen aspectos centrales sus articulaciones con instituciones y políticas a nivel local y con programas nacionales de formación para el trabajo. Ambos asuntos se abordan en dos de los artículos desde diferentes dimensiones.

En una investigación-acción realizada en Chile, se muestra al municipio como espacio de articulación social y económica, y se analizan los programas de apoyo al desarrollo local y el espacio de inserción (laboral, formativo, social) de los jóvenes en ese contexto. El aspecto central de la indagación fueron las interacciones entre el contexto socioeconómico local, las instituciones municipales, las ofertas y estrategias de formación de los propios jóvenes y sus familias.

Otro artículo analiza el diseño e implementación de los nuevos programas nacionales de formación de jóvenes (iniciados desde principios de los años noventa en la mayor parte de los países estudiados), y las instituciones u organizaciones ejecutoras; se examinan especialmente los aspectos innovadores y las limitaciones de las estrategias de intervención. A partir de ello se plantean varias temáticas sustantivas para profundizar en relación a los distintos actores participantes en los programas.

Vinculado al tema de las articulaciones con el mercado de trabajo, se abordó un estudio comparativo en el Uruguay sobre el modo en que las experiencias de capacitación desarrollan metodologías de acompañamiento posterior al egreso de los jóvenes. El énfasis estuvo especialmente puesto en el apoyo a la inserción ocupacional, y la manera en que los resultados de las vinculaciones sirven o no para la evaluación y el rediseño de la formación.

Dados los desafíos pedagógico-didácticos que supone la articulación entre formación técnica y fortalecimiento de habilidades básicas, se realizó un estudio que analiza las integraciones e imbricaciones entre la educación de adultos y la formación para el trabajo. Especialmente, se comparan las ofertas realizadas en distintos países, a nivel de sistemas o

programas, examinando similitudes y diferencias. Uno de los interrogantes abordados se relacionó con la forma en que los programas de formación para el trabajo articulan o pueden incorporar metodologías propias de la educación de adultos y/o de la educación popular orientadas a la recuperación de competencias básicas. Este análisis muestra la relevancia de que el proceso pedagógico se organice a partir de la cultura y competencias cognitivas de los propios sujetos (¿cómo aprende la gente?), y de que tome en cuenta el significado que tiene para ellos, en su vida cotidiana, lo productivo y el desarrollo de habilidades básicas.

Otra línea de profundización se dirigió a analizar las estrategias de intervención según las poblaciones atendidas, con el objeto de avanzar en la conceptualización de las dimensiones de la calidad de las experiencias. La investigación muestra que la calidad de la estrategia de intervención debe evaluarse en relación a un contexto determinado y a una población determinada. En efecto, la heterogeneidad de los contextos y de las poblaciones atendidas implica estrategias de intervención diferenciadas y adecuadas para llegar a producir conocimientos, aptitudes, actitudes, en definitiva competencias, pertinentes y relevantes. En este punto, se trató de reflejar la imposibilidad de abordar esta problemática compleja y multidimensional sobre la base de enfoques acotados de la calidad de la formación. A dimensiones conceptuales corrientemente asociadas a la calidad, como eficacia y eficiencia, deben sumarse la de pertinencia, en relación a los requerimientos de habilidades y competencias en el mundo laboral, y la de relevancia, en relación a las expectativas y necesidades de los propios jóvenes. Pero además, por tratarse de poblaciones con difíciles condiciones de vida, generalmente en situación de marginación ecológica y con capitales culturales y sociales asociados a su vulnerabilidad social, existe también suficiente consenso acerca de que debe incluirse a la integralidad como dimensión de la calidad.

Dos temáticas forman parte de las deudas pendientes de profundización: la problemática de los jóvenes indígenas, especialmente importante en algunos países de América Latina, y el análisis de la perspectiva de género. La formación de las mujeres presenta condicionantes y demandas específicas, cuyo estudio permitiría descubrir, probablemente, nuevas complejidades en los distintos problemas abordados.

En definitiva, la perspectiva de análisis de los trabajos contenidos en este proyecto de investigación colaborativa fue ingresar en la “caja negra” de la formación para el trabajo, o sea en los procesos que caracterizan la atención de los jóvenes. Por tratarse de una población con tantos *handicaps* sociales y educativos, pero a la vez, con situaciones personales y sociales heterogéneas, el análisis abarcó a distintas instituciones y or-

ganizaciones de base que conciben y realizan la formación a partir de diferentes identidades, fines y objetivos. Para ello se abordaron varios interrogantes: ¿Cuáles son las estrategias de formación puestas en práctica, y entre ellas, cuáles resultan de mayor calidad? ¿Qué articulaciones existen con el mundo del trabajo? ¿Cuál es el impacto en los jóvenes de estas experiencias de formación? Esto es, ¿logran los jóvenes una mejor inserción laboral y social a partir de las experiencias?

Respondiendo a algunos de los interrogantes, se intenta brindar evidencias sobre los enfoques educativos más adecuados para atender a los adolescentes y jóvenes que están en riesgo de desertar o que ya han desertado de la educación formal, tema especialmente crítico en un momento de transformación del sistema educativo y de alargamiento de la obligatoriedad escolar. Por el lado de la contribución a la educación formal, se procura entonces aportar algunas claves para mejorar la retención a partir de la incorporación de estrategias más cercanas a las expectativas y necesidades de estos adolescentes. Por el lado del aporte al campo de la educación no formal y la formación laboral, se trata de brindar elementos para orientar a ambas hacia aproximaciones más integrales y articuladas con el cambiante mundo del trabajo.

Bibliografía

- AROCENA, J. (1996) *Exclusión social. Apuntes para un debate sobre la crisis del modelo de integración*. Ponencia presentada en el seminario «Exclusión socio-cultural y políticas locales de adolescentes y juventud». Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo, Comisión de la Juventud, 7 y 8 de noviembre.
- BARRANCOS, D. (1996) “Un déficit descalificante, formación técnica y tecnológica de las mujeres”, *Encrucijadas*, Revista de la Universidad de Buenos Aires, año 2, n°2, junio.
- CAILLODS, F. (1994) «Rasgos convergentes en el mosaico de sistemas de formación profesional», *Revista Internacional del Trabajo*, 113 (2): 279-297.
- CASTRO, C. de Moura (1994) *Training policies for the end of the century*. París: IYPE.
- CEPAL y UNESCO (1992) Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- FILGUEIRAS, C. y M. Lombardi (1997) Social policies in Latin America. In: J. Morales Gómez y M. Torres, *Social Policy in a global Society*. Ottawa: IDRC (citado por CINTERFOR, “Jóvenes y capacitación laboral. El desafío del acceso, la calidad y la adecuación internacional”. Documento presentado en el “Encuentro internacional sobre juventud, educación y empleo en Iberoamérica”. Río de Janeiro, OIJ, 8-10 de julio).

- GALLART, M. A. (1995) *Restructuring, education and training*. Documento presentado en las jornadas "Poverty in Latin America", Kelloggs Foundation, University of Notre Dame, septiembre.
- GALLART, M. A., C. Jacinto y A. L. Suárez (1996) Adolescencia, pobreza y formación para el trabajo. In: Irene Konterllnick y Claudia Jacinto (eds.), *Adolescencia, pobreza, educación y trabajo: el desafío es hoy*. Buenos Aires: Losada, UNICEF y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP.
- JACINTO, C. (1996) *Las experiencias de formación para el trabajo con jóvenes de sectores de pobreza. Entre las nuevas estrategias y la pasividad*. Documento presentado en el seminario y foro "Formación de calidad para jóvenes de sectores de pobreza". Montevideo, Foro Juvenil, CINTERFOR, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 25-26 de marzo. (Versión original del primer artículo de la autora incluido en esta publicación.)
- JACINTO, C. y M. A. Gallart (1997) Reforzamiento de habilidades básicas y formación para el trabajo. In: M. A. Gallart y R. Bertoncello (comp.) *Cuestiones actuales de la formación*, Montevideo: CINTERFOR y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP (Papeles de la oficina técnica, 2), pp. 103-111.
- JACINTO, Claudia (1995) Formación profesional y empleabilidad de jóvenes de bajos niveles educativos. ¿Una articulación posible? In: María A. Gallart (coord.), *La formación para el trabajo en el final de siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Buenos Aires, Santiago, México: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y OREALC-UNESCO (Lecturas de Educación y Trabajo, 4).
- JACINTO, Claudia (1997) "Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes en Argentina. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores", *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional (Volumen sobre «Jóvenes, formación y empleabilidad»)*, N° 139-140, abril-septiembre. Montevideo: CINTERFOR-OIT.
- KANAWATY, G. y Castro, C. de Moura (1991) «Nuevas orientaciones en materia de formación: un programa de acción», *Revista Internacional del Trabajo*, 110(1): 23-47.
- LASIDA, J. y E. Rodríguez (1995) *La inserción laboral de los jóvenes: problemáticas y desafíos para el diseño de políticas*. Documento presentado en el seminario «Educación y trabajo: experiencia para el diseño de políticas». Montevideo, CIESU y Foro Juvenil.
- OIT-IEL (1995) *La exclusión social en América Latina*. Documento de síntesis del Foro Regional. Lima, Oficina Regional de la OIT de América Latina y el Caribe e Instituto de Estudios Laborales de la OIT, 17-19 de enero.
- PAIVA, V. (1997) "Desmistificação das profissões: quando as competências moldam as formas de inserção no mundo de trabalho", *Contemporaneidade da Educação, Revista semestral temática de Ciências Sociais da Educação*, 2(1), mayo.
- PIECK, E. (1996) *Experiencias de formación para el trabajo en México en sectores de pobreza: gestión institucional y empleabilidad*. Documento presentado en el seminario y foro "Formación de calidad para jóvenes de sectores de pobreza". Montevideo, Foro Juvenil, CINTERFOR y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 25-26 de marzo. (Versión original del primer artículo del autor incluido en esta publicación.)

- RAMA, G. (1997) *El desafío del acceso a la calidad y la adecuación de la educación para jóvenes*. Documento presentado en el "Encuentro Internacional sobre Juventud, Educación y Empleo en Iberoamérica". Río de Janeiro, 8-10 de julio.
- RAMÍREZ, J., (1996) *Evaluación de experiencias de formación para el trabajo en Colombia*. Documento presentado en el seminario y foro "Formación de calidad para jóvenes de sectores de pobreza". Montevideo, Foro Juvenil, CINTERFOR y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 25-26 de marzo. (Versión original del primer artículo del autor incluido en esta publicación.)
- RUETALO, J., J. Lasida y E. Berruti (1996) *Análisis socio-pedagógico y organizacional de experiencias de formación para el trabajo de jóvenes de hogares pobres*. Documento presentado en el seminario y foro "Formación de calidad para jóvenes de sectores de pobreza". Montevideo, Foro Juvenil, CINTERFOR y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 25-26 de marzo. (Versión original del primer artículo de los autores incluido en esta publicación.)
- TOCKMAN, V. (1997) "El trabajo de los jóvenes en el post-ajuste latinoamericano", *Revista Iberoamericana de Juventud*, 2, enero, Madrid.

Primera Parte

**EVALUACIÓN SOCIO-PEDAGÓGICA
Y ORGANIZACIONAL DE EXPERIENCIAS
DE EDUCACIÓN Y TRABAJO
PARA JÓVENES EN SITUACIÓN DE POBREZA**

El caso de la Argentina

Claudia Jacinto¹

INTRODUCCIÓN²

En el actual contexto argentino, los jóvenes que abandonan tempranamente o no ingresan a la educación media, suelen ser el grupo social que presenta problemáticas socio-ocupacionales más críticas, agudizadas aún más si provienen de hogares en condición de pobreza. Altos índices de desocupación y subocupación, falta de perspectivas, sumados a escasez de ámbitos de participación social, colocan a estos jóvenes en una situación de vulnerabilidad, al borde de la exclusión social. Ante esta evidencia, se han comenzado a desarrollar distintas acciones desde el Estado y desde la sociedad civil. Entre ellas, aparece como una estrategia con amplio consenso el desarrollar una oferta de formación para el trabajo de calidad, que mejore las probabilidades de empleabilidad de estos jóvenes. Así enmarcadas, comienzan a evidenciarse una renovación y una diversificación en la formación para el trabajo.

Este documento sistematiza los resultados de un estudio comparativo entre experiencias de base³ de formación para el trabajo de jóvenes con bajos niveles educativos formales o en situación de pobreza. El objetivo es mostrar diferencias y similitudes en los enfoques institucionales y conceptualizar dimensiones institucionales y socio-pedagógicas que se vinculan a la calidad e integralidad de la oferta.

La primera parte presenta sintéticamente algunos datos del contexto socioeconómico y una descripción de la situación educativa y laboral de los jóvenes en el país. Se incluyen también las orientaciones y proce-

¹ Centro de Estudios e Investigaciones Laborales-CEIL, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-CONICET. Buenos Aires, Argentina.

² Agradezco a Carla Bessega su asistencia en la elaboración de este documento y a María A. Gallart sus útiles comentarios.

³ Se llama «experiencias» a instituciones o centros de formación concretos que llevan adelante una oferta de formación, y no a políticas públicas o programas generales sobre capacitación para jóvenes de sectores de pobreza.

sos por los que está pasando la oferta de formación para el trabajo dirigida a esa población objetivo, como encuadre del análisis de las experiencias a nivel microsocioal que se realiza en la segunda parte. En esta última se estudian dimensiones conceptuales que parecen relevantes para comprender el alcance e impacto de las experiencias y se resaltan aspectos aún poco conocidos, susceptibles de indagación posterior. Un eje clave es mostrar estrategias que resultan innovadoras a nivel institucional y/o socio-pedagógico, y que a la vez son resultado de una adaptación creativa a los nuevos contextos. En el anexo se describen los casos examinados.

LA PROBLEMÁTICA Y EL CONTEXTO

Jóvenes de sectores de pobreza. Educación y trabajo⁴

El proceso de reestructuración económica que se inició a principios de los años noventa estuvo acompañado por un fuerte aumento del desempleo⁵ y una creciente precarización de las condiciones de trabajo, todo lo cual afecta fuertemente a los jóvenes.⁶ En los últimos años, aumentaron tanto la tasa de actividad juvenil como la de desocupación, que en mayo de 1995 alcanzó los niveles históricamente más altos entre los jóvenes (por ejemplo, en el Gran Buenos Aires fue del 51,7 por ciento entre los adolescentes y del 26,9 por ciento para los jóvenes plenos). La desocupación es más alta entre las mujeres jóvenes que entre los varones, reflejando la mayor estrechez de las oportunidades laborales que tienen las primeras.

Otros indicadores se suman a la tasa de desempleo para revelar la posición desfavorable de los jóvenes en el mercado de trabajo: el grupo etario de 15 a 24 años también se caracteriza por obtener menores ingresos, mantener más baja permanencia y estabilidad en el mercado laboral, y presentar condiciones de contratación más precarias (Gallart y otros, 1993; Feldman, 1996).

Al mismo tiempo, en los últimos quince años se produjo una notable expansión educativa,⁷ que paradójicamente estuvo acompañada por el deterioro de la calidad de los servicios y por la agudización de la segmentación del sistema. Al devaluarse las credenciales educativas del nivel medio, éstas pasaron a ser una condición necesaria pero no suficiente para el ingreso a los segmentos más favorables del mercado de trabajo. Otras condiciones, como el dominio de ciertas competencias técnicas, sociales e interactivas, y las habilidades para resolución de problemas, se están incorporando crecientemente como criterios de selección en las unidades productivas y de servicios (Jacinto, 1996a).

⁴ En este apartado se sigue en líneas generales el documento de C. Jacinto (1995b).

⁵ En mayo de 1995 el desempleo fue de 18,9 por ciento en el total del país.

⁶ Los jóvenes entre 15 y 24 años representaban según el Censo Nacional de Población de 1991, el 16,7 por ciento de la población argentina. Entre ellos, provienen de hogares pobres el 19,4 por ciento, siendo mayor la magnitud de la pobreza entre los adolescentes que entre los jóvenes plenos.

⁷ Según el Censo Nacional de Población de 1991, la cobertura del sistema educativo a nivel primario era casi total, siendo la tasa de escolarización para la población entre 6 y 12 años de 97,5 por ciento; en cambio, entre 13 y 17 años, era de 66,7 por ciento, y entre 18 y 22 años de 26,8 por ciento (INDEC, 1994).

Los nichos ocupacionales en que logran insertarse los jóvenes pobres son muy estrechos. Más allá de la falta de credenciales educativas, muy probablemente tampoco han adquirido, durante sus años de escolaridad, las competencias y habilidades básicas requeridas, ya que suelen acceder a circuitos educativos de baja calidad. Estos hechos, sumados a la aparente “sobreoferta” de jóvenes que han accedido al título de nivel medio en un contexto de baja disponibilidad de puestos de trabajo, determinan que los segmentos más dinámicos del mercado laboral se cierren cada vez más para ellos y que sólo logren acceder a empleos precarios y “no calificantes” (Gallart y otros, 1996).

Otros aspectos, que se suman a la segmentación ocupacional y a la escasez de credenciales y competencias, son la marginación ecológica y la carencia de un capital cultural (manejo de determinados códigos lingüísticos e interactivos, por ejemplo) y de un capital social (redes sociales de las que puede provenir un empleo o una clientela) que favorezcan el ingreso a segmentos más selectivos del mercado de trabajo (Jacinto, 1996a).

Presentado este panorama general, surge el interrogante acerca de cuál puede ser la contribución de la formación laboral a la empleabilidad de estos jóvenes en un sentido amplio. ¿Puede la capacitación resultar una experiencia que modifique su posición en relación a los mecanismos de selección del mercado de empleo? La hipótesis que subyace en este trabajo es que la respuesta seguramente no es independiente del enfoque institucional y socio-pedagógico dado a la formación.

La oferta de formación laboral para jóvenes

Tradicionalmente, en la Argentina la oferta de capacitación laboral o formación profesional (FP) para jóvenes ha sido escasa, y ha atendido a proporciones ínfimas de la población potencial, si por ella se define a los adolescentes y jóvenes que no finalizaron la educación media. Hasta hace poco tiempo, la oferta se concentraba en los centros de formación profesional (CFP) que tuvieron su origen en el Consejo Nacional de Educación Técnica-CONET, y fueron transferidos a las provincias a principios de los años noventa, sumándose a la oferta del mismo tipo desarrollada en esas jurisdicciones.⁸ Estos CFP ofrecen cursos preocupacionales de capacitación, con una duración de dos años, dirigidos a adolescentes, y cursos más cortos, de cuatro meses, dirigidos a jóvenes mayores y a adultos. Las especialidades ofrecidas en ambos casos se concentran en las tradicionales: electricidad, carpintería, algunas asociadas a la construcción; y vestimenta para las mujeres. En la práctica, el sistema mostró en general poca flexibilidad y creciente burocratización. Plantas de

⁸ Dependientes de las Direcciones de Formación Profesional de los Ministerios de Educación provinciales (DFPE).

instructores rígidas, y clases cuyos contenidos se repiten año a año sin modificaciones, entre otras características, fueron mimetizando estos cursos con el sistema educativo formal.

Conviene tener en cuenta, sin embargo, que estos centros han sido creados siempre en convenio con otras instituciones, tales como empresas, sindicatos, obispados y municipalidades, las cuales fueron generalmente las que tomaron la iniciativa. La selección de cursos hacia el empleo asalariado o hacia el autoempleo, su articulación con la demanda de trabajo, los recursos, y el equipamiento de cada institución, entre otros aspectos, se deben en gran medida a la entidad interviniente en el convenio. El Estado, si bien debe aprobar los programas, brindar un curso de capacitación a instructores y certificar los aprendizajes, económicamente sólo se hace cargo de pagar los salarios del personal docente. De este modo, en rigor no deberían considerarse centros estatales sino instituciones “mixtas”, entre las que se evidencian diferencias importantes cuando se las compara.⁹

Como producto del profundo cuestionamiento que se hizo a la oferta tradicional de FP, principalmente por su inadecuación a las demandas del mercado de trabajo, se estableció un modelo alternativo destinado a la población mayor de 16 años. Se lo considera más flexible y mejor orientado por los requerimientos del mercado laboral; consiste en la licitación pública de cursos *ad-hoc* a nivel de semi-calificación, diseñados a partir de una articulación entre la institución capacitadora y lugares de trabajo que demanden esa capacitación.

Dentro de este enfoque, se ha comenzado a desarrollar desde 1993 el Proyecto Joven, cuyo objetivo es capacitar a 200.000 jóvenes de 16 y más años en todo el país en el plazo de cuatro años. La capacitación dura en promedio seis meses, de los cuales los primeros tres corresponden a un curso que se desarrolla en una entidad capacitadora, y los segundos a pasantías en empresas.

El impacto del proyecto en la oferta de capacitación se debe a su expansión y a la diversificación de las instituciones capacitadoras, ya que viejos actores han ampliado su accionar, han aparecido otros nuevos, y ciertos actores tradicionales de la oferta de formación han tenido escasa participación.¹⁰ Entre estos últimos, los que se han mantenido en gran medida al margen del proyecto son los CFP dependientes de los sistemas educativos provinciales y, en alta proporción también, las ONGs que trabajan en promoción de jóvenes de sectores de pobreza. Acerca de esta escasa participación algunos sostienen que se debe a que la mayoría de estas instituciones no han logrado adaptarse al cambio, sobre todo en cuanto a la presentación de propuestas en licitaciones, y a la obtención y consecución de pasantías en las empresas; las propias instituciones, en

⁹ Las características que adquirirá la oferta de formación profesional dependiente del sistema educativo dirigida a los adolescentes no ha sido definida aún a partir de los lineamientos establecidos en la nueva Ley Federal de Educación, sancionada en 1994.

¹⁰ Para ampliar esta información, ver Jacinto (1995b).

cambio, consideran que la escasa participación se fundamenta en una visión discrepante con el enfoque acotado del proyecto, ya que apunta a competencias excesivamente prácticas, que dejarían de lado modelos más integrales de la formación, y desatiende la formación para el autoempleo o para el mercado informal.¹¹

Dentro del ámbito del Ministerio de Trabajo también se financian acciones de formación ocupacional intensivas y de corta duración a través de la dirección de FP respectiva, por convenio con otras entidades, en su mayoría sindicatos.

En el último decenio, han surgido asimismo nuevas experiencias a cargo de ONGs¹² y de gobiernos locales como municipalidades. Un aspecto que debe destacarse es que en realidad la mayor parte de estas experiencias se inscriben en lo que hemos llamado oferta “mixta”, ya que el Estado las financia parcialmente. Esto, por un lado garantiza a las ONGs un cierto financiamiento básico, y por otro lado certifica la capacitación.

Por último, entre los programas focalizados en grupos de población vulnerable, cabe mencionar uno iniciado en 1996: el Programa de Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles (PROAME) que financia y asesora la Secretaría de Desarrollo Social. Se trata de alrededor de setenta proyectos de cuatro años de duración, a cargo de ONGs, dirigidos a población de menores considerados en riesgo, residentes en áreas geográficas con mayores índices de pobreza.¹³ Dicho programa se propone la coordinación de distinto tipo de acciones asistenciales y preventivas, incluyendo el fortalecimiento institucional y la capacitación de las ONGs, y la conformación de redes en las comunidades barriales. Es decir, se apoya en el criterio de la territorialidad. Entre las actividades con adolescentes consideradas preventivas se incluye la capacitación laboral y la creación de microemprendimientos.

En síntesis, puede sostenerse que la oferta de formación para el trabajo de jóvenes en situación de pobreza es diversa, y que en ella conviven diferentes enfoques. Por un lado, existen programas que, con una perspectiva multidimensional, intentan atender la problemática de los adolescentes más marginales ubicados en un territorio preciso, como el último presentado. Por otro lado, la oferta de formación profesional se diversificó a partir de la irrupción del Programa Joven que propone un enfoque fuertemente orientado a la demanda, brinda una capacitación puntual y se apoya en el criterio de la autofocalización de la población objetivo. Mientras tanto, siguen existiendo, en las distintas jurisdicciones, cursos de formación profesional en convenio con instituciones variadas, que abarcan una población heterogénea aunque siempre de escasos recursos. Estos últimos constituyen la única oferta de formación

¹¹ Desde ambas perspectivas, se reconoce que el proyecto tiene algunas dificultades burocrático-administrativas y legales difíciles de superar para instituciones públicas o privadas sin fines de lucro.

¹² No existen estimaciones precisas de la cantidad de ONGs que desarrollan programas dirigidos a jóvenes pobres. Según una estimación, en 1991 había alrededor de 100 en todo el país. En 1994, en un relevamiento efectuado a tal fin, se detectaron 28 ONGs en Capital Federal y Gran Buenos Aires que desarrollaban programas de capacitación de jóvenes (Macri, 1995).

¹³ Se trata de nueve ciudades ubicadas mayormente en el norte argentino.

profesional con financiamiento público que incluye a adolescentes menores de 16 años.¹⁴

LAS EXPERIENCIAS DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO CON JÓVENES DE SECTORES DE POBREZA

El enfoque de la investigación

Como ya se ha anticipado, la investigación se propuso abordar algunos interrogantes institucionales y socio-pedagógicos referentes a experiencias de base en formación para el trabajo de jóvenes de sectores de pobreza, a través de un análisis comparativo que permitiera conceptualizar dimensiones y procesos relevantes en los niveles señalados.

El interés de tal abordaje se basa en que, si bien existe amplio consenso sobre algunas condiciones que la formación debe cubrir, sobre otros aspectos es preciso aún encontrar respuestas más adecuadas. Así por ejemplo, hay amplio acuerdo respecto a la necesaria articulación con el sector productivo y a la mayor demanda de calificaciones polivalentes, pero todavía subsisten incógnitas respecto a las formas más adecuadas de instrumentar estos aspectos y acerca de los perfiles institucionales y socio-pedagógicos más convenientes para la atención de poblaciones con tantos *handicaps* de todo tipo.

Entre otros, algunos de los interrogantes que persisten son los siguientes:

- a) ¿Cómo elaborar un currículum que supere el carácter demasiado puntual de algunas ofertas de capacitación, ante la creciente demanda de trabajadores polivalentes que deben contar con una visión integral del proceso de trabajo?
- b) ¿Cómo reforzar a través de la capacitación técnica las carencias en habilidades básicas de estos jóvenes?
- c) ¿Qué peso tiene la articulación de la experiencia a nivel local sobre los resultados obtenidos?
- d) ¿Cómo articular la demanda del mercado con la demanda social?
- e) ¿Cómo instrumentar la articulación con el sector informal de la economía, responsable de más de la mitad del empleo en el país?
- f) Considerando que las pasantías en empresas parecen ser una de las formas más eficaces de aprendizaje en el trabajo, ¿cómo garantizar su carácter educativo en todos los casos, y qué otras alternativas de articulación educación-trabajo pueden considerarse eficientes ante las dificultades existentes para la generalización de esas pasantías?

A partir de estos interrogantes, se abordó el estudio comparativo de experiencias, según las siguientes categorías de análisis:

¹⁴ También existe una amplia oferta privada de cursos de oficios, en todo tipo de academias, sobre las que no existen evaluaciones. Dado que se trata de cursos pagos, probablemente la franja poblacional con la que trabajan no es la de jóvenes de sectores de pobreza.

Organización y gestión de la experiencia:

- Roles institucionales y división de tareas.
- Perfiles técnicos de los actores involucrados.
- Articulaciones horizontales con otras instituciones a nivel local y con lugares de trabajo.
- v Articulaciones verticales con programas de mayor envergadura, y acompañamiento posterior al egreso de la experiencia de formación.

Población atendida:

- Perfil socio-demográfico y educativo de los alumnos, rendimiento.
- Grado de heterogeneidad interna de la población atendida.
- Estrategias familiares en relación a la capacitación.

Marco pedagógico y estrategias de articulación educación-trabajo:

- Selección de especialidades: demanda del mercado y demanda social.
- Programas: la formación técnica, la compensación de déficits en habilidades básicas y la formación en competencias sociales.
- Técnicas pedagógico-didácticas: ¿“aprender haciendo” o “aprender produciendo”?

Financiamiento:

- La estrategia institucional de financiamiento.

Resultados:

- Instrumentos de evaluación y autoevaluación.
- Seguimientos de egresados.

Metodológicamente, se trata de un estudio comparativo sobre la base de una muestra intencional de casos “estratégicamente elegidos” en función de sus enfoques diferentes en cuanto a la formación y la atención de poblaciones heterogéneas; por ejemplo, sectores urbanos populares o jóvenes marginales con problemáticas sociales agudas. Se emplearon las siguientes técnicas de recolección de datos: entrevistas individuales, observación, análisis de documentación y un taller participativo de intercambio de experiencias. Se trata pues de triangulación intrametodológica y de fuentes de datos (Jick, 1979).¹⁵

Caracterización general de las experiencias examinadas¹⁶

El estudio comparativo de casos incluyó trece experiencias con una característica en común que es preciso resaltar: trabajan con adolescentes de hasta 18 ó 19 años como máximo. Esto implica un punto de homogeneidad importante entre la población atendida cuyos integrantes pasan por un proceso de consolidación de la identidad personal y social, propio de esa etapa. Muchas de las orientaciones institucionales están

¹⁵ Un aspecto que es preciso destacar es que existen en el país escasísimas investigaciones sobre la temática. La excepción son nuestros propios trabajos previos, los de Macri (1993 y 1995) y el de Bessega (1996), los cuales serán tenidos en cuenta en la elaboración conceptual.

¹⁶ Para una descripción detallada de los casos, ver anexo.

diseñadas para trabajar especialmente con adolescentes de este tramo de edad, que presenta una problemática distinta a la de los jóvenes mayores.¹⁷

Todas las experiencias se ubican en zonas urbanas, generalmente en barrios de escasos recursos, villas de emergencia o ámbitos similares, y tienen entre tres y diez años de antigüedad. La mayor parte se encuentra en el conurbano de la ciudad de Buenos Aires. Dos están en el interior del país y una en la Capital Federal.

La mayor parte de los centros estudiados fueron creados a partir de un convenio entre la Dirección de Formación Profesional (DFPE) de la respectiva jurisdicción, y una asociación civil; es decir, son “mixtos”.¹⁸ Se estructuran en dos ciclos lectivos que abarcan la formación técnica de un oficio y el apoyo escolar en general impartido por un maestro. A partir de esta estructura básica, varios centros han introducido otros roles, actividades y materias, complejizando la gestión institucional y pedagógica. Algunas de las entidades tienen una estructura organizativa basada en muchas subseces pequeñas y escasamente articuladas entre sí.

Se incluyeron en el análisis básicamente dos tipos de experiencias en cuanto a la inserción institucional:

a) Instituciones centradas en la formación laboral de jóvenes, como algunos de los CFP en convenio con otras organizaciones (por ejemplo, casos 1, 3 y 5).

b) Instituciones más abarcativas que implementan otras acciones de asistencia, promoción y/o formación. En estos casos, dichas acciones pueden estar orientadas a:

b.1) La misma población objetivo, es decir adolescentes y jóvenes de sectores populares; es el caso de instituciones que articulan varios programas de mayor o menos envergadura (casos 2, 6, 7, 8, 9, 10, 12 y 13).

b.2) Otros grupos sociales o etarios, otros niveles de enseñanza, mujeres, problemáticas barriales, atención médica, etcétera (casos 4 y 11).

Muchas de estas experiencias están en camino de consolidarse, y han surgido algunas iniciativas interesantes que así lo indican: la constitución de redes y grupos de reflexión, y la diversificación de las fuentes de financiamiento. Otras, en cambio, pasan por momentos difíciles que ponen en juego su supervivencia, sobre todo por la escasez de los recursos provenientes de las DFPE respectivas.

Este panorama general acerca de los casos estudiados brinda las primeras evidencias sobre su diversidad, en varios aspectos: la inserción institucional de cada experiencia, las estrategias de gestión y la orientación de la formación. A continuación se profundizará el análisis de las dimensiones institucionales y socio-pedagógicas, tratando de dar cuenta de los procesos en curso y de los niveles conceptuales más relevantes

¹⁷ Poco se conoce acerca de los niveles institucional y socio-pedagógico de los cursos que trabajan con jóvenes mayores, pero puede suponerse que sus expectativas, su situación laboral y personal y el impacto de esos cursos son bastante diferentes.

¹⁸ Tal como se ha señalado anteriormente, el Estado se encarga de los salarios de los docentes, de elaborar los programas y de otorgar las certificaciones. La entidad en convenio generalmente provee las instalaciones, el equipamiento, el herramental y el material para el aprendizaje.

para comprender la calidad de este tipo de experiencias en un sentido amplio.

**Objetivos de las experiencias de formación:
entre el enfoque integral y la capacitación puntual**

La generalidad de las experiencias se presentan enfatizando objetivos definidos a partir de la población a la que atienden: adolescentes y jóvenes de sectores de pobreza, que han quedado al margen del sistema educativo formal o que tienen serias dificultades de rendimiento. En la atención de esta población, la tecnología social propuesta es la educativa, incluyendo objetivos que hacen especialmente hincapié en la formación laboral y en la socialización en general. Más allá de la amplitud o no de cada propuesta, todas tienen en común el objetivo de compensar déficits educativos y de socialización de la población meta. Aquellos programas que trabajan con poblaciones más marginales, como los llamados “chicos de la calle”, ponen principal énfasis preventivamente en la resolución de problemas más urgentes, por ejemplo la vivienda y la alimentación, e incluyen lo educativo como uno de los componentes del programa.

El eje de la mayor parte de las experiencias es la formación en un oficio a nivel de semi-calificación, entendiendo que esta preparación será de utilidad para la inserción laboral posterior de los jóvenes. Sin embargo, la noción de utilidad no implica en la actualidad la concepción de que los jóvenes trabajarán necesariamente en relación al oficio estudiado, tal como pudo haberse concebido al inicio de buena parte de los programas examinados. Como producto de un proceso de reconocimiento de los obstáculos y las dificultades para cumplir con esa promesa inicial, casi todas las instituciones señalan hoy que contribuyen a la formación para el trabajo en un sentido amplio, proporcionando conocimientos técnicos, formando actitudes y conteniendo a los jóvenes, sin asegurarles la obtención de un puesto de trabajo a partir de la experiencia. Si se compara esta concepción con el optimismo en cuanto a la utilidad evidenciado por programas analizados en una investigación anterior, puede comprobarse que, según el registro que las experiencias hacen de la disminución de las oportunidades de empleo y de las dificultades de sus egresados, han bajado sus expectativas en relación a la efectiva inserción laboral posterior de los jóvenes. Ahora bien, cabría preguntarse hasta qué punto esta reformulación de las expectativas de parte de la institución se refleja en un cambio en sus promesas y en las propias expectativas de los jóvenes y sus familias. Convendría profundizar más acerca del tema.

En otro orden, también sería necesario indagar en qué medida esta difícil coyuntura lleva a la redefinición de la orientación de la formación, teniendo en cuenta las dificultades para la inserción laboral posterior de sus egresados. Volveremos sobre esta cuestión.

Como ya se ha indicado, casi todas las experiencias incluyen entre sus objetivos el aporte a la formación social, actitudinal y de valores en los jóvenes, salvo los cursos de capacitación eventuales o no insertos en una institución abarcativa, los cuales no plantean este tipo de objetivos, limitándose a la formación técnica.

Las instituciones y los actores institucionales en los nuevos contextos

El análisis de las experiencias a nivel institucional ha sido escasamente abordado en investigaciones y estudios sobre el tema; sin embargo, dicho análisis resulta esencial en la medida en que es en las instituciones concretas donde se desarrolla la capacitación, y dado que su organización y sus actores tienen un peso importante sobre la calidad, la eficacia y la eficiencia de la institución.

Del relevamiento efectuado sobresalen algunas evidencias que permiten comprender la importancia de las dimensiones mencionadas en el análisis de los programas:

a) Dada la diversidad en cuanto al carácter, la magnitud y la finalidad de las instituciones en las que se desarrollan experiencias de formación para jóvenes, las formas de gestión adquieren diversos grados de complejidad. Principalmente interesa resaltar que la amplitud o integralidad de la oferta de formación está vinculada a que la gestión se encuentre orientada por un proyecto institucional común que exceda la capacitación puntual.

b) Las estrategias institucionales se hallan impactadas por las modificaciones en las políticas y oportunidades de financiamiento de las experiencias, y por las transformaciones en el mercado de trabajo, especialmente el aumento de la desocupación y los cambios en la demanda de calificaciones. Estas nuevas condiciones se han traducido en mayor o menor medida en procesos de cambio que empiezan a percibirse en las estrategias institucionales de gestión y financiamiento.

c) La medida y la forma en que van produciéndose estos cambios en las instituciones es un aspecto relevante para la indagación posterior. De un primer análisis comparativo surge que el origen de la experiencia y el rol del coordinador o de un equipo de coordinación parecen claves en esta evolución de las estrategias.

d) El rol del instructor y la dificultad para dar con los perfiles adecuados a las transformaciones recientes constituyen problemáticas permanentes.

Veamos con mayor amplitud algunos de los señalamientos anteriores. Se ha mostrado en la caracterización de las experiencias la diversidad en cuanto a inserción institucional; la pertenencia del programa de formación a una institución más abarcativa, en general se refleja favorablemente en los alcances y el desenvolvimiento de la misma.

Cuando se trata de una institución que atiende problemáticas o públicos más diversificados,¹⁹ la experiencia suele favorecerse por la mayor envergadura y reconocimiento de que goza la institución, y su mayor capacidad para gestionar y obtener financiamiento. Por ejemplo, esto resulta evidente cuando la institución que respalda es un centro misional, un obispado, o una fundación importante.

En el caso de varios programas o acciones que enfocan la misma población objetivo²⁰ se trata habitualmente de una oferta más integral, que articula distintos tipos de necesidades de los jóvenes y llega a constituir un proyecto institucional amplio. Es el caso, por ejemplo, de experiencias que incluyen, además de la preparación específica en un oficio, formación de competencias sociales generales sobre el mundo del trabajo, reforzamiento de habilidades básicas, trabajo comunitario, educación artística, etcétera.

La existencia de un proyecto institucional amplio en el que todos los actores se encuentran implicados, independientemente de la pertenencia a una institución más abarcativa, constituye uno de los aspectos especialmente relevantes para la consolidación de la experiencia. Esto resulta evidente cuando se comparan distintas instituciones: en un extremo, se observan algunas en las que los instructores dan su curso aisladamente, sin coordinación ni articulación con la zona;²¹ en cambio, en el otro extremo, se advierte un equipo docente motivado y preocupado por el desarrollo de estrategias curriculares adecuadas a la población atendida, con importantes vínculos con otras instituciones, diferentes apoyos financieros, etcétera (Jacinto, 1995a).

Un aspecto que convendría indagar con mayor amplitud se refiere al proceso que lleva al desarrollo de lo que llamamos “un proyecto institucional amplio”. Las evidencias recogidas indican que está especialmente relacionado con el origen de la experiencia y el tipo de institución donde nace.

Los programas a cargo de ONGs de promoción social presentan, en general, visiones más amplias de la problemática juvenil, y desde su origen incluyen un proyecto más abarcativo y equipos consustanciados con él. Además, por su propio carácter, deben gestionar financiamientos

¹⁹ Ver ítem b1 del título sobre caracterización general de las experiencias examinadas.

²⁰ Ver ítem b2 del título sobre caracterización general de las experiencias examinadas.

²¹ Sobre todo es el caso de cursos descentralizados de formación profesional que dependen de una sede distante y a la que se hallan ligados administrativamente, y de una buena parte de las instituciones privadas que se desempeñan en Proyecto Joven.

de diversas fuentes, a las que presentan programas diferenciados en cuanto a su producto. De este modo, suelen desarrollar acciones en varios frentes y tener mayores articulaciones locales o interinstitucionales. Sin embargo, este no es el caso de todas las ONGs relevadas, ya que algunas muestran grandes dificultades en la gestión de fondos, y también en la articulación de esa gestión con las necesidades reales de la institución.

Otros CFP suelen presentar lógicas de funcionamiento y financiamiento distintas: apoyándose en el modelo de formación y en los salarios provistos por las DFPE, complementan con recursos provenientes de la institución conveniente, incluyendo casi exclusivamente actividades centradas en la formación laboral en un sentido estricto.

Estas dos estrategias que hasta hace algún tiempo parecían claramente diferenciadas, en la actualidad se presentan en un continuo donde es posible detectar lógicas o estrategias en proceso de transición. Así, varias instituciones han comenzado a desarrollar programas paralelos o a encarar de otro modo la oferta de formación, para fortalecer las experiencias u obtener fuentes alternativas de financiamiento. Estos programas paralelos pueden adquirir múltiples modalidades. En este sentido, tal vez el caso más notable es el de varios de los centros examinados (ONGs o en convenio con obispados), que han licitado y ganado cursos del Programa Joven, obteniendo de este modo financiamiento adicional para la compra de equipamiento y para aumentar los ingresos de sus docentes, al mismo tiempo que dinamizaban o iniciaban sus vínculos con fuentes de trabajo, ajustando la oferta de especialidades. Otro ejemplo que revela un nuevo dinamismo es el procedimiento de un grupo numeroso de experiencias vinculadas a un obispado, las cuales sumadas a algunas ONGs actuantes en una misma zona, han constituido una red de centros; dicha red ha comenzado a desarrollar proyectos que abarcan al conjunto de los centros, tales como capacitación de instructores y relevamiento del mercado de empleo local.

Sin embargo, según se percibe en los ejemplos seleccionados, la flexibilidad para reaccionar ante las nuevas condiciones implica una capacidad para gerenciar proyectos y para articular con otros actores, que no todas las instituciones parecen tener. De acuerdo con lo que se evidencia en los casos analizados, el origen y el tipo de institución y su competencia para diseñar un proyecto institucional constituyen factores relevantes que aparecen asociados a la mencionada capacidad. También es importante resaltar que otros aspectos de la gestión, como la división de roles entre los actores institucionales y sus perfiles de formación y experiencia, permiten comprender buena parte de esa flexibilidad. Veamos con mayor profundidad esta cuestión.

La tarea cotidiana de las experiencias es ardua; tal como lo relata un coordinador: “Las tareas de gestión de proyectos requieren un tiempo considerable; en la práctica cotidiana de las organizaciones, se genera el dilema de distribuir los tiempos de trabajo entre la gestión y la atención de la población”. Los problemas que deben atenderse son variados. En el ámbito interno, los habituales de una institución de esta índole: gestión del personal y organización de las tareas y horarios y aprovisionamiento de material; a ello se suma la resolución de múltiples demandas que requieren las características psico-sociales de los alumnos. A su vez, la gestión externa tiende a ser cada vez más compleja a medida que la entidad se desarrolla. Por un lado, existen articulaciones interinstitucionales y con el mundo laboral que van apareciendo como necesarias en experiencias que se sitúan en la articulación entre educación y trabajo.²² Por otro lado, como se ha visto, aunque se cuente con algún financiamiento más o menos seguro, surge la necesidad de cubrir otros costos, lo cual implica diversos trámites.

En los casos examinados, las instituciones que muestran mayor flexibilidad y capacidad para gerenciar proyectos son aquellas en las que existe el rol de un coordinador que se ocupa de la gestión interna y externa de la institución. De acuerdo con lo observado, podría afirmarse que resulta también importante que ese coordinador no se vea obligado a desarrollar simultáneamente otras tareas, como por ejemplo la docencia. El impacto de ese rol se percibe también en ciertas dimensiones relativas al aspecto socio-pedagógico de la formación, las cuales serán tratadas con posterioridad.

Otro actor considerado clave, en relación más específicamente con el contenido y orientación de la formación, es el instructor. La mayoría de los cursos de FP están a cargo de instructores que cuentan con experiencia de trabajo en el oficio, pero en muchos casos sólo han completado la escolaridad primaria. Se considera que la ventaja de este tipo de docentes es que, debido a su experiencia laboral, pueden transmitir aspectos prácticos del oficio de manera vívida. Además, tal como ha sido constatado en varias investigaciones (Schmelkes y Street, 1991) estos docentes provienen del mismo grupo social que los alumnos, o pertenecen al mismo, lo que se manifiesta en la escasa distancia social que los separa. Este hecho juega positivamente en la relación entre ambos ya que los adolescentes toman como figuras de identificación a sus instructores. Muchos de los entrevistados consideraron que el vínculo afectivo entre alumno e instructor es fundamental para estimular el interés y la permanencia de los jóvenes.

En los casos examinados, la mayoría de los docentes habían pasado por el curso de formación de instructores de la DFPE (que basa la meto-

²² Esto no significa que todas las experiencias tengan un fuerte componente de gestión externa, como se verá posteriormente.

dología de enseñanza en el análisis ocupacional tradicional), puesto que se trata de un requisito para recibir el financiamiento y la certificación del sistema.

A pesar de lo señalado sobre sus antecedentes en el oficio, una buena parte de los instructores se han dedicado exclusivamente a la docencia, alejándose del mercado de trabajo. De este modo, es posible suponer que en muchos casos están desactualizados si no existe un convenio entre el centro o el curso y una empresa, o si la institución no desarrolla una tarea de articulación y capacitación que les permita ponerse al día. Sólo pocas experiencias lo hacen con los instructores en servicio; en algún caso se desarrollan reuniones semanales de perfeccionamiento, y en algún otro existe la figura de coordinador pedagógico o jefe de taller que asesora en ese sentido. Varias ONGs reclutan técnicos de nivel medio para asegurar un cierto dominio teórico-práctico.

Las ONGs tienen en general mayor flexibilidad en el momento de la selección del instructor, y toman en cuenta, además de la idoneidad, la capacidad de sumarse al proyecto, para lo cual lo asesoran al respecto. En algunas de las instituciones vinculadas a centros religiosos reclutan a idóneos que participan de la acción misional; en una de ellas, se llegó incluso al extremo de privilegiar la militancia religiosa por sobre la capacitación técnica, contratando para un curso de construcción a egresados recientes que no tienen ninguna experiencia de trabajo.

Con el objeto de profundizar sobre el tema del perfil más adecuado para los instructores, debería contarse con observaciones más detalladas del proceso pedagógico y de los límites y ventajas de uno y otro perfil. Esto constituye un desafío, ya que resulta un tema clave en relación a la formación y el reciclado de instructores.

Las articulaciones: un camino hacia el fortalecimiento institucional

Se consideraron articulaciones horizontales con otras instituciones o con acciones diferentes dentro de la misma institución, y articulaciones verticales con otros programas o instancias de formación y trabajo.

Articulaciones horizontales de las experiencias

La articulación horizontal de cada experiencia se estudió en varios niveles. Por un lado, como se ha visto, las experiencias se articulan o no, dentro de la propia institución, con otros programas o acciones que tienen la misma población objetivo, configurando una oferta más variada y, si estas acciones se refuerzan entre sí, más integral.

Por otro lado, hay unos pocos casos que establecen una interacción bastante intensa con el contexto local en el que se hallan insertas. Estos vínculos se han gestado a partir de distintas estrategias: a) algunas ONGs han proyectado su propio programa siguiendo el criterio de la territorialidad, es decir, de la atención a la problemática de niños y jóvenes de un barrio, a través de acciones variadas a cargo de distintas organizaciones o instituciones; por ejemplo una ONG que proyecta los cursos de Programa Joven a partir de la asociación con entidades y empresas zonales; b) otros programas han desarrollado considerables vínculos barriales o zonales, como parte de una estrategia de consolidación y reconocimiento que redundo en apoyos de distinto tipo y en la realización de acciones conjuntas con otras instituciones. De este modo, algunas ONGs se han provisto de infraestructura, incluyendo el propio edificio donde funcionan, han logrado pasantías para sus alumnos y venden productos elaborados en el propio centro, entre otras iniciativas.

Dentro de los múltiples objetivos de la integración interinstitucional, dos o tres de las ONGs examinadas la conciben no sólo como una estrategia de obtención de apoyos o reconocimiento, sino también porque constituye un aspecto más de la formación de los jóvenes, en este caso orientada a la promoción social. Así, los estimulan a cumplir tareas solidarias en instituciones zonales, en general vinculadas con lo aprendido, como reparación de escuelas y actividades recreativas con niños del barrio. Esto permite al mismo tiempo que los jóvenes realicen prácticas.

La integración interinstitucional con otras entidades de desarrollo comunitario y sectorial, con fuentes de empleo productivo o de servicios y con instituciones públicas influye positivamente de varias formas (Gallart y otros, 1996):

- Permite tener una visión más dinámica de la demanda de trabajo a nivel local, ajustar los programas y planificar la implementación de nuevas especialidades, en función de nichos ocupacionales detectados. Pero además podría contribuir al reconocimiento del centro en la zona y a la legitimación de la capacitación que se imparte en él, a la constitución de bolsas de trabajo, y a posibilitar prácticas o pasantías de los alumnos durante la realización del curso.

- Constituye un medio para lograr una mejor inserción social de los jóvenes. Dada la carencia de capital social del público atendido, que no cuenta con relaciones sociales de donde pueda provenir un empleo con algún grado de calificación, la institución tiene un importante papel por cumplir en cuanto a la vinculación con lugares de trabajo, y en el desarrollo de competencias interactivas y sociales, incluyendo actitudes de cierto grado de compromiso con el contexto barrial.

De acuerdo con los datos recogidos, la mayor parte de las ONGs y algunas experiencias vinculadas a centros religiosos desarrollan o están comenzando acciones en este sentido, otorgándoles gran importancia. Los obstáculos son similares a los anteriormente señalados respecto a la gestión interna: su complejidad y amplitud muchas veces excede la capacidad y competencias de los actores institucionales. Podría considerarse que la experiencia más innovadora en este aspecto corresponde a una ONG que ha implementado su propuesta a partir de un relevamiento realizado con el objeto de comprender la problemática zonal y sus posibilidades de desarrollo (se trata de una localidad de 20.000 habitantes), movilizando actores locales de producción y asociaciones intermedias, para proyectar cursos de formación financiados por el Programa Joven y articulados con la demanda de empleo. Pero al mismo tiempo, y con la misma población objetivo, ha organizado otros programas complementarios, como formación de líderes juveniles, educación ambiental, o taller sobre cultura del trabajo. De este modo, esta integración local permite un punto de partida original a la propuesta de formación: no es lo mismo diseñar a partir de las necesidades del mercado de empleo o de las empresas, que pensar en problemáticas locales de desarrollo y articular la capacitación.

Articulaciones verticales de las experiencias

Se consideran articulaciones verticales, en primer lugar, aquellas que la experiencia sostiene con programas o instituciones más amplios a nivel regional, nacional o internacional. En segundo lugar, las que la experiencia tiene dentro del continuo educación formal-formación-trabajo en los itinerarios de los propios jóvenes.

Sobre el primer tipo, ya se ha mostrado que todas las experiencias las tienen en mayor o menor medida, y que las cambiantes características de la formación y del mercado de trabajo las han enfrentado al desafío de establecer nuevas articulaciones. Entre ellas, la más significativa ha sido la participación en licitaciones de cursos que incluyen pasantías, financiados por el Programa Joven. De acuerdo con los datos recogidos, esta articulación no sólo constituye una estrategia de financiamiento para las experiencias que intervienen, sino también de ampliación de la oferta tanto en la cantidad de jóvenes atendidos, como en la calificación brindada: según se ha detectado, el curso de Programa Joven en muchos casos se transforma en un complemento del de FP, que es más extenso, de modo que la misma población tiene la oportunidad de realizar una pasantía en un lugar de trabajo concreto. En este caso, se darían los dos tipos de articulaciones verticales señalados, ya que la participación en

un programa nacional facilita una ampliación del período de formación y acompañamiento del joven.

Con referencia específicamente al segundo tipo de articulación vertical, cabría mencionar que los cursos en convenio con la DFPE exigen que los jóvenes hayan completado la escolaridad primaria; no así otros programas a cargo de ONGs o el propio Programa Joven. Sin embargo, todos los cursos son terminales ya que no acreditan para la reinserción en la educación formal.

En cuanto a la articulación con el mercado de trabajo después de la etapa de formación, más allá de lo recién mencionado sobre uno de los objetivos atribuido por algunas entidades al Programa Joven, sólo una de las ONGs ha institucionalizado un acompañamiento en la etapa posterior al egreso, a través de la implementación del llamado “tercer año”. Durante el mismo, los jóvenes ya capacitados se organizan en grupos apoyados por un instructor y es la institución la que consigue contratos de trabajo para el grupo. Este tercer año es considerado parte de la formación, aunque no se trata de una pasantía sino de un trabajo. Según el testimonio recogido, esta práctica es muy positiva pero resulta difícil conseguir los contratos, dadas las actuales condiciones del contexto socio-económico y productivo. La modalidad del tercer año resulta una innovación interesante, por lo que valdría la pena profundizar sus condiciones de viabilidad, y evaluar su aporte sobre las competencias y el capital social adquirido por los jóvenes durante ese período. Asimismo, sería importante contar con información sobre las percepciones que los distintos actores (jóvenes, instructor, contratantes, institución formadora) tienen de su implementación.

En algunas experiencias se ha detectado otro tipo de articulación vertical: se estimula a los jóvenes que finalizan los cursos, a pasar a otros en la misma institución, sean largos (dos años) o cortos para adultos (cuatro meses). Desde la institución, se le otorga diversos sentidos a la asistencia del adolescente a varios cursos sucesivos, sean de FP o de Programa Joven, complementarios o no. En primer lugar, se señala que de este modo “se amplía el período de contención”. En efecto, se parte del supuesto de que por su edad y por las condiciones del mercado de empleo, los jóvenes no conseguirán trabajo; ¿qué mejor entonces que retenerlos?, se preguntan. En segundo lugar, se alude al objetivo de consolidar la preparación a través de la pasantía del curso de Programa Joven, o de ampliar la formación hacia una familia de oficios. Más allá de que la pertinencia o no de estos objetivos debería evaluarse cuidadosamente,²³ no puede dejar de advertirse que esta retención del adolescente en la institución constituiría también una estrategia de sostenimiento de la matrícula.

²³ Cabría plantearse, por ejemplo: si dos años de curso de FP deben complementarse con seis meses de Programa Joven, ¿no convendría introducir pasantías en FP logrando el mismo objetivo?, ¿cuál es la equivalencia en saberes adquiridos entre uno y otro curso? Si se tiende a formar en una familia de oficios, ¿no sería más conveniente adoptar una estructura curricular modular en lugar de cursos sucesivos que pueden o no complementarse o superponerse?

La heterogeneidad de las poblaciones atendidas

La magnitud de la población atendida por las experiencias relevadas es variable, yendo de 20 a 30 jóvenes en las más acotadas hasta 100 a 200 jóvenes en las instituciones que ofrecen varios cursos o son de carácter abierto.

Las experiencias en convenio con el sistema de FP son de carácter universalista: constituyen una opción educativa para jóvenes que han terminado el ciclo primario, y no ingresan o no permanecen en la escuela media. Se inscribe a todos, siendo el único límite la cantidad de vacantes.

En cambio, las experiencias a cargo de ONGs o en convenio con ellas tienen una población meta más circunscripta a los jóvenes de menores recursos o marginales. El criterio de focalización suele ser la territorialidad: la promoción de los cursos se realiza en barrios marginales, villas, asentamientos o barrios obreros cercanos, tratando de aproximar la población real a la población meta. Sólo en los casos en que la demanda supera a las posibilidades de absorción se produce un cierto proceso de selección a partir de las características de los aspirantes; pero en general se sigue el criterio del orden de inscripción.

En mayor o menor medida, en todas las instituciones se produce un proceso de autofocalización: la propuesta –formación práctica, orientación a un oficio semicalificado, certificación oficial– sólo es atractiva para jóvenes no interesados en la escuela media o excluidos de ella. En el caso de los cursos de Programa Joven, la autofocalización es el mecanismo explícito de reclutamiento aunque la población objetivo también es amplia: jóvenes provenientes de hogares pobres según necesidades básicas insatisfechas (NBI) o línea de pobreza, o con educación media incompleta, y desempleados, subocupados o inactivos.²⁴

A partir de estos datos resulta evidente que la población atendida muestra un importante grado de heterogeneidad interna en cuanto a su perfil socio-demográfico y educativo, y a sus expectativas. Considerando un continuo que va desde los sectores medios bajos hasta los marginales se ha sostenido que los extremos serían los siguientes (Gallart y otros, 1996):

- Por un lado, adolescentes de sectores medios bajos o pauperizados, que han adquirido durante la escolaridad primaria al menos un mínimo dominio de habilidades básicas. En general han tenido una experiencia fallida en la escuela secundaria, buscando entonces una capacitación laboral como alternativa educativa. Estos jóvenes son inactivos, y parecen encontrar en sus familias la contención suficiente como para no ingresar al mercado de trabajo hasta completar la formación. En al-

²⁴ Una discusión más detallada sobre los riesgos de desfocalización de este programa fue presentada en Jacinto (1995b).

gunos casos contarán incluso posteriormente con redes sociales que facilitarán su inserción en el empleo.

- Por otro lado, adolescentes en situación de pobreza estructural, cuyas familias, dados los magros e inestables ingresos con los que cuentan, tienen urgencia de que se inserten, aún precariamente, en el mercado laboral. Probablemente, estos adolescentes no habrán alcanzado los mínimos en una escolaridad primaria signada por el ausentismo reiterado, la repitencia y el acceso a escuelas pertenecientes a los circuitos educativos de menor calidad. Ellos se definen como desocupados, o están ocupados precariamente, y paralelamente realizan la capacitación, que probablemente abandonarán si les impide trabajar.²⁵

Estos dos grupos suelen manifestar distintas expectativas y estrategias frente a la capacitación. En las estrategias familiares de los primeros aparecería la expectativa de que la experiencia de formación sea una instancia global de participación social para sus hijos (incluyendo demandas de recreación, deportivas, de educación artística y otras); en algunos casos existiría la expectativa incluso de que los jóvenes reingresen al sistema educativo formal. Los segundos requerirían una formación específica, concreta y corta, ya que la capacitación es relegada cuando surge una oportunidad de inserción ocupacional, o en el caso de las mujeres, cuando deben reemplazar a su madre en el cuidado de hermanos menores.

Esta diversidad esquemáticamente presentada necesita ser analizada más profundamente, puesto que pone en evidencia distintos puntos de partida y expectativas respecto a la formación. De los testimonios recogidos en las experiencias, surge una tensión siempre presente entre la calidad de la formación y las características de la población objetivo, expresada en los siguientes interrogantes: ¿Cómo lograr en la formación un nivel mínimo para que la mayor parte de los jóvenes puedan incluirse, pero que al mismo tiempo no sea tan bajo que su aporte resulte irrelevante para la inserción laboral y social? ¿Cuáles son las promesas creíbles de este tipo de experiencias según los distintos grupos de jóvenes atendidos y la orientación y estructura de la experiencia?

La selección de especialidades: entre la demanda del mercado y la demanda social

La selección de las especialidades constituye un punto crítico de las experiencias que se ubica en medio de la necesidad de articular la demanda del mercado de trabajo con la demanda social entendidas en este caso como las expectativas de los propios jóvenes y sus familias. La forma en que las instituciones procesan esta articulación se vincula a su historia y características.

²⁵ De estos sectores provendrían los jóvenes que abandonan las experiencias. Según estimaciones parciales, estos jóvenes serían entre el 30 y el 50 por ciento en los cursos de dos años.

Aunque siempre está presente la idea de que la selección de especialidades debería realizarse según la demanda del mercado laboral, lo que suele suceder es que se determinen sin un relevamiento de las oportunidades concretas en el mercado de trabajo.

En su origen, la mayoría de las experiencias en convenio con el sistema educativo se orientaron a brindar especialidades “tradicionales”: electricidad, construcciones, herrería, vestimenta. Una vez puestos en marcha los cursos, con su equipamiento y herramental, y con los instructores contratados, ha habido pocos cambios en las especialidades elegidas y en sus contenidos (como se puede observar en las descripciones presentadas en el anexo); sólo algunas más recientes han incorporado otras orientaciones como óptica e instructorado de educación física. Varios aspectos aparecen relacionados con esta escasa flexibilidad: la estabilidad de los instructores, cierta inercia institucional que lleva a repetir año tras año la oferta, la falta de un rol de coordinador que se ocupe de la articulación externa, la dificultad económica para equiparse en otras especialidades. Se advierte que prácticamente no se ha explorado la alternativa de realizar convenios con otras instituciones para compartir el uso de instalaciones o máquinas.

Más allá de esta escasa flexibilidad institucional, en algunos casos reconocida y en otros no, el contexto de alto desempleo, la baja legitimidad histórica de la FP entre los empresarios, la escasa tradición en implementar pasantías, y en alguna medida la negativa a tomar mujeres en determinados puestos o empresas, tampoco favorecen la articulación con los lugares de trabajo. Según se relata en uno de los pocos programas que ha intentado avanzar en este sentido, suele aparecer en los empresarios débil motivación, desconfianza, o directamente desinterés, por tratarse de jóvenes de bajos niveles educativos formales.

Más recientemente unas pocas experiencias han demostrado mayor flexibilidad en la selección de especialidades. Por ejemplo, ante el estímulo de licitar cursos en Programa Joven, se han conectado con empresas y han armado programas en conjunto; algunas de las orientaciones son: supermercadismo, construcción vial y confección industrial.

Otros indicios en este sentido serían el relevamiento de la oferta de empleo local realizado por una red de centros de FP y la redefinición de los contenidos de algunos programas a partir de ello; y el caso de una ONG que ha organizado pasantías cortas en lugares de trabajo, asociadas al desarrollo *in situ* de contenidos previamente definidos y a cargo de un docente. Esto mostraría que las instituciones más dinámicas van incorporando nuevas alternativas de articulación con el mundo del trabajo.

La demanda social constituye otro de los polos en la selección de las especialidades y de las características de la formación. Se ha visto que

existen expectativas y estrategias diferentes de parte de las familias de los jóvenes respecto a la capacitación. Además, las propias dificultades cognitivas de los jóvenes marcan una limitación en cuanto a la posibilidad de apropiarse de ciertos saberes más complejos antes de que se resuelvan esas dificultades.

A ello habría que sumar que en algunos casos las experiencias se han enfrentado a la paradoja de que orientaciones que son demandadas en el mercado ocupacional, y que estarían en condiciones de brindar, no resultan atractivas para los jóvenes. Tal ha sido la situación, por ejemplo, de una institución que ofertó una capacitación para auxiliares geriátricos a través de Programa Joven, y no reunió inscriptos. Parecería entonces que la vocación o interés de los propios jóvenes y sus familias no se orienta sólo por la posible “salida laboral”, tal como lo suponen quienes defienden a ultranza la oferta orientada por la demanda del mercado.

Los programas y las técnicas pedagógico-didácticas: entre lo tradicional y la innovación

El currículum de la formación fue examinado a partir de tres ejes considerados centrales:

- la formación técnica, y la medida en que se apunta hacia habilidades prácticas específicas o hacia competencias más polivalentes;
- la compensación de deficiencias previas en habilidades básicas (matemáticas, lengua, competencias analíticas, etcétera) que son el sustrato de la formación técnica;
- el desarrollo de competencias sociales e interactivas, necesarias tanto para la inserción laboral como para la efectiva participación social.

Casi todas las experiencias analizadas contienen un componente central de formación técnica o laboral y la mayor parte de las horas son dedicadas a la enseñanza práctica del oficio. Como ya se ha explicado, cuando los cursos son reconocidos por el sistema educativo duran dos años; en cambio, algunas ONGs han desarrollado cursos más cortos, y la oferta de Programa Joven tiene una duración promedio de seis meses.

Generalmente, la formación técnica se desarrolla en un taller escolar donde se simula el proceso productivo, pasando por distintos niveles de complejidad. La mayoría sostiene también que el método utilizado es “aprender haciendo”, y que se estimula a los alumnos a formular hipótesis y a razonar. Algunos programas incluyen trabajos o servicios para terceros durante el segundo año, como forma de que los alumnos se enfrenten a una situación de producción real. En los cursos de Proyecto Joven se realiza siempre alguna pasantía.

En ciertos casos, el propio instructor introduce contenidos teóricos considerados imprescindibles, que van surgiendo como “necesidades de la práctica”; en otras experiencias, las clases teóricas están exclusivamente a cargo de un docente de apoyo o técnico, y no necesariamente se articulan en tiempo y forma con la práctica.

De acuerdo con las informaciones recogidas, la formación técnica se centra en el desarrollo de habilidades manuales, complementadas en mayor o menor medida con información teórica; pero no se incluye en general la comprensión global de todos los pasos del proceso productivo, partiendo de la concepción y el diseño, pasando por la ejecución, hasta la comercialización y la atención al cliente. El proceso productivo aparece entonces en forma parcial, centrándose en la ejecución.

De cualquier modo es preciso resaltar que la manera en que se desarrolla el proceso pedagógico es uno de los aspectos más desconocidos de las experiencias, dado que profundizar en su análisis implicaría un trabajo de campo de carácter etnográfico que sólo en pocas ocasiones es posible realizar.

Algunas observaciones efectuadas han permitido poner en evidencia que son muchas las dificultades que es preciso resolver, entre ellas las debidas a la tensión entre la racionalidad educativa y la racionalidad productiva (Gallart, 1985). Así lo expresaba un docente:

“Aprender es otro proceso. Porque cuando vos tenés un taller productivo no haces lo que vos querés sino lo que te piden, y puede no ser educativo. Lo educativo tiene que ser más general. No todos los trabajos permiten aprender. Puede ser productivo el taller educativo, pero parcialmente. Es necesario el espacio educativo. Aunque la producción enseña mucho.”

Otro problema para solucionar, en medio de la escasez u obsolescencia de equipamiento y de herramientas, es lograr un aprovechamiento parejo del proceso educativo por parte de todos los alumnos, como se observa en el siguiente registro de una observación:

“En el taller las tareas realizadas por los alumnos eran muy desiguales: mientras algunos soldaban, otros cortaban clavos con una morsa, y otros sacaban remaches de unas rejillas. De todos estos trabajos, el único de producción externa era la soldadura de unos carteles. Asimismo resultó muy heterogéneo el nivel de participación de los alumnos en cada tarea: divididos en grupos, algunos trabajaban, otros miraban y otros circulaban. Preguntados sobre lo que estaban haciendo, a veces no sabían la finalidad de la tarea, y en otros casos en cambio, pudieron explicarla bastante bien”.

Dentro de los enfoques más innovadores respecto al nivel pedagógico-didáctico de la formación técnica, podría señalarse el utilizado por

una ONG que inserta el segundo año de la capacitación en un proyecto comunitario: se trata de una tarea que los jóvenes desarrollan junto con su instructor en una institución de la comunidad, pasando por las diferentes etapas de un real proceso de trabajo.

Algunas de las ONGs, preocupadas por las dificultades de inserción de los jóvenes una vez terminada la formación, han intentado poner en marcha microemprendimientos con ellos. Pero la implementación, y sobre todo la sobrevivencia de este tipo de empresa, ha debido sortear múltiples obstáculos. Además del problema de encontrar nichos productivos o de servicios que hagan viable el microemprendimiento, surgen algunas dificultades de las propias características de los jóvenes: su edad, la escasa experiencia de trabajo previa y la falta de práctica para desempeñarse en grupo.

Se ha mencionado que en ciertas experiencias la formación en un oficio o especialidad no es un componente central sino uno más de los programas o acciones emprendidos. Entre ellos se incluyen los proyectos que ofrecen a los adolescentes, entre otras opciones: apoyo para la integración al sistema educativo formal, actividades culturales, artísticas y deportivas, prevención y atención de drogadependientes, educación sexual y atención de madres adolescentes. La capacitación laboral es uno de los tantos componentes en el que participan sólo los jóvenes que expresan interés por ello. Justamente uno de los aspectos más sugestivo detectados por una ONG con este enfoque, es que en muchos casos los jóvenes parecen privilegiar más a la institución como ámbito de contención que como lugar de formación para el trabajo, y no son mayoría los que demandan capacitación.

Respecto al tema del reforzamiento de habilidades básicas, gran parte de las experiencias instrumentan algún apoyo en este sentido. Las que tienen convenio con la DFPE, cuentan con una materia de apoyo; otras ONGs lo incluyen como requisito previo o como complemento del curso. Sólo las que dependen de Programa Joven omiten esta área, aunque algunos entrevistados consideraron esta carencia como una dificultad que en ocasiones hace peligrar la capacidad para aprehender lo técnico.

En efecto, el nivel de dominio de habilidades básicas con el que los jóvenes ingresan a la formación es considerado desde “muy bajo” hasta “desastroso”. Paradójicamente, suele ser un área rechazada por ellos, sobre todo cuando se constituye en una materia paralela a la formación técnica, sin ninguna integración con ésta.

En pocos casos se han desarrollado estrategias para motivar a los alumnos en este complemento de lo técnico. Por ejemplo, una ONG ha establecido un pre-curso orientado al reforzamiento de habilidades bá-

sicas como requisito para obtener una beca de formación; en otras se intenta integrarlo al aprendizaje técnico presentándolo bajo el aspecto de cálculos para diseño de un producto, informes escritos para relatar la práctica realizada o recursos similares.²⁶

Respecto al área de formación social o de actitudes, existen enfoques diferentes. En principio cabe señalar que todas las experiencias en mayor o menor medida incluyen objetivos de socialización en general, partiendo de la premisa de que atienden a jóvenes con grandes *handicaps* en este sentido.

Sin embargo, pocos programas han institucionalizado un componente articulado que se proponga la formación en competencias sociales e interactivas para el trabajo. Entre ellos, existe amplia variedad respecto a lo que consideran socialización para el trabajo: desde proporcionar informalmente algunas recomendaciones durante el curso técnico hasta desarrollar una materia al respecto, cuyos contenidos oscilan entre saber desempeñarse en una entrevista y aprender a interpretar avisos clasificados u otras vías de obtención de empleo.

En algún caso, fue la instrumentación de pasantías lo que puso en evidencia la necesidad de desarrollar este componente: las empresas objetaron en los pasantes, no su formación técnica, sino sus dificultades para entender y cumplir consignas simples como horarios y ritmos de trabajo, para autoorganizar su tarea y para presentarse, entre otras.

Una dimensión del desarrollo de competencias sociales es el llamado currículum oculto; sin embargo, en general no se percibe su importancia. Por ejemplo, en las observaciones realizadas se reveló una considerable distancia entre el discurso institucional y las prácticas, con respecto a las actitudes que era necesario incentivar. Mientras se realizaban valores de responsabilidad y autodisciplina, se registraba escaso cumplimiento de los horarios por parte de los docentes.

En conclusión, respecto a la gestión curricular quedan aún varios espacios vacíos de información para indagar a partir de investigaciones cualitativas, sobre todo los vinculados a la distancia entre el discurso y la manera efectiva en que se resuelven en la vida cotidiana de la institución varios desafíos, siendo importantes los siguientes:

- la articulación entre capacitación técnica, competencias sociales y habilidades básicas;
- la atención de las demandas más amplias de los jóvenes, entre ellas las dificultades socioeconómicas y las propias de la edad;
- la escasez de recursos materiales y humanos en la institución, y la multiplicidad de roles que implica brindar una formación integral.

Con los datos analizados es posible afirmar que en la dimensión pedagógico-didáctica, las instituciones presentan pocas innovaciones que

²⁶ Durante 1995, UNICEF ha auspiciado la capacitación de algunas experiencias en esta área con un enfoque innovador.

intenten responder a las demandas de nuevas competencias, polivalentes en lo técnico, amplias en lo social e interactivo. Sólo algunas ONGs van haciendo intentos en esta dirección. Tal vez no es casual que esta dimensión no se haya visto tan marcada como la gestión institucional por las nuevas condiciones de la oferta de FP, ya que la evaluación de la calidad de los cursos es una deuda pendiente.

Desde el espacio de contención al de participación social

Existen muchos indicios de que el pasaje por una instancia de formación en el trabajo fortalece la autoestima de los adolescentes (Schmelkes y Street, 1991; Jacinto, 1996b). No se trata de un hecho casual: después de un itinerario educativo marcado por el fracaso en el sistema formal, los jóvenes suelen tener actitudes de rechazo a experiencias escolares muy formalizadas, impersonales y multitudinarias. En cambio, los que terminan un curso de formación laboral reafirman su confianza en sí mismos: ellos también “pueden”. Esta sería además la razón por la cual algunos de los egresados reingresan posteriormente al sistema educativo formal, en general en el nivel medio de adultos. Es interesante marcar que incluso en el caso de cursos cortos, como los de Programa Joven, se pone de manifiesto este logro.

Son varios los testimonios que otorgan relevancia al aspecto de la autoestima, atribuyéndolo sobre todo al valor de los vínculos afectivos que se establecen en la institución. Las entrevistas realizadas a jóvenes también revelan el importante espacio socio-afectivo que representa para ellos participar de la experiencia (Jacinto, 1995a, Bessega, 1996). En la medida en que la experiencia es más abarcativa o variada, más se constituye en un espacio de participación social amplio para los jóvenes; tanto que a veces privilegian ese aspecto del curso. Entre las actividades complementarias que propician el compartir, pueden mencionarse deportes, bailes y recreación.

Valdría la pena resaltar el enfoque innovador que una ONG otorga a este aspecto del programa. Este se desarrolla en una “casa”, donde los jóvenes tienen a su disposición elementos que permiten el acceso a bienes que son habituales en las clases medias pero no en los sectores populares, como videograbador y computadoras. Asimismo se organizan sistemáticamente salidas, encuentros de intercambio y vacaciones. Es interesante el mecanismo utilizado para dar al joven la oportunidad de participar en estas últimas actividades: deben “ganarse una beca” desarrollando, por ejemplo, tareas comunitarias. De este modo, se apunta tanto a la formación de valores solidarios, como a la estima del propio esfuerzo y a la cooperación en actividades consideradas de “compensa-

ción social”. Esto muestra que en tanto una experiencia se consolida como espacio de participación social, al mismo tiempo favorece el desarrollo de competencias sociales e interactivas más amplias.

El financiamiento: diversificando las estrategias

Se ha visto que están cambiando las formas y condiciones de financiamiento de la formación para el trabajo con fondos públicos; paralelamente, también las fuentes de financiamiento de la cooperación nacional e internacional están redefiniéndose. Estos hechos han puesto a las experiencias ante el dilema de gestar nuevas estrategias para costear sus gastos.

En algunos casos, este planteo aparece sólo como preocupación, sobre todo en las experiencias en convenio con la DFPE, muchas de las cuales se conciben a sí mismas como instituciones educativas que “deben” ser sostenidas por el Estado. Ante la disminución de recursos, y sin otras fuentes de ingresos, han debido disminuir la matrícula de sus cursos.

Aunque las ONGs están más habituadas a la práctica de gestionar fondos en fundaciones u otras fuentes, también se enfrentan a dificultades para sostener ingresos con regularidad. Un elemento que se ha podido detectar es que, en ocasiones, la búsqueda de este tipo de recursos lleva a diseñar proyectos relacionados con los temas que el aportante financia, independientemente de la necesidad o urgencia de la institución en la materia. Así, si bien se hace un aporte positivo a la experiencia, no se dirige a resolver los problemas prioritarios del proyecto institucional.

Se han registrado diferentes tipos de prácticas de obtención de recursos que implican incipientemente una ampliación de las estrategias. Ya se ha señalado reiteradamente que algunas experiencias, ONGs o entidades vinculadas a centros religiosos, han comenzado a utilizar las oportunidades de financiamiento de los nuevos programas públicos, esencialmente Programa Joven. Interesa destacar en este punto principalmente dos aspectos: a) estas experiencias demuestran una importante capacidad de gestión al intervenir en complicados mecanismos de licitación y diseño de proyectos, característica que no todas las instituciones poseen; b) sólo en uno de los casos examinados, la ONG diseñó su participación en Programa Joven a partir de integrar los cursos a otras acciones compensatorias con los mismos jóvenes, mostrando un enfoque innovador que el Programa Joven en sí mismo no prevé ni evalúa.

Otra estrategia de financiamiento que aparece como opción reiteradamente, al menos en el imaginario de las instituciones, es la venta de productos o servicios a terceros con la colaboración y el trabajo de los

jóvenes. Pero en la práctica los intentos realizados demuestran que es difícil implementar esta táctica, porque para ello debe modificarse el enfoque de la capacitación, pasando de un proceso con finalidad educativa a uno productivo. Ya se han mencionado las diferencias entre uno y otro. Además existen condiciones legales ligadas a la comercialización que no todas las instituciones pueden resolver, y los alumnos pasan a ser trabajadores con el encuadre legal que eso significa. Por lo tanto, la venta a terceros aparece más bien como una estrategia ocasional; es interesante remarcar que, cuando ésta se pone en práctica, los productos suelen ubicarse dentro de un mercado relativamente cautivo: personas de mayores recursos vinculadas a la institución. Aunque no sea la situación de los programas examinados, debería indagarse si existen otras experiencias relativamente exitosas en esta estrategia de financiamiento, para detectar obstáculos y elementos facilitadores. Por ejemplo, un trabajo reciente (Acevedo, 1996) estudia el caso de una ONG dirigida por jóvenes que genera sus recursos a partir de la explotación de canchas deportivas y de una microempresa gráfica, cuyos excedentes son destinados a otros proyectos de la misma organización.

Se ha observado también una táctica que ha resultado eficiente para una ONG, aunque no sea demasiado innovadora: recaudar recursos a través de acciones destinadas a movilizar sectores sociales de alto poder adquisitivo. Cuando esto se logra, la gran capacidad de gestión de la ONG se debe fundamentalmente al perfil de sus promotores, quienes han tenido experiencia previa en el medio empresarial, lo que les aporta un capital cultural y social que se adecua a la estrategia. Cabría la duda de si es posible extender redes de solidaridad social de este tipo en torno a todos los programas; sin embargo, es evidente que algunos elementos de este recurso podrían resultar fácilmente imitables si los actores institucionales adquirieran capacidades técnicas adecuadas.

Evaluación: la práctica ausente

No es usual que estas instituciones hagan evaluaciones de sus logros e impacto, ni de su propia gestión institucional. Sólo se han podido detectar informes de autoevaluación de algún proyecto o programa preparados por ONGs para presentar ante el organismo o fundación financiadores; pocos de ellos revelan una práctica autoevaluativa sistemática, aunque en todos los casos suponen un esfuerzo de ordenamiento de la información que en sí mismo es enriquecedor.

Tampoco suelen realizarse evaluaciones externas. Los cursos en convenio con el sistema de FP y los del Proyecto Joven reciben esporádicamente supervisiones, si bien no puede asegurarse el valor formativo de

las mismas. La medición programada para el Proyecto Joven no contempla la variable institucional, sino la evaluación global del programa.

Se cuenta en cambio con dos investigaciones que realizaron seguimiento de egresados. Entre las conclusiones de estos trabajos merecen destacarse las siguientes:²⁷

- Los jóvenes adquieren en los cursos conocimientos y habilidades técnicas, sobre todo prácticas, pero estos saberes no necesariamente constituyen competencias en cuanto al “saber-hacer” esto es, en lo que concierne a la capacidad de usar esos saberes en la resolución de situaciones problemáticas.
- El aspecto menos consolidado de la formación parece ser el referente a las competencias sociales e interactivas relacionadas a la comprensión global del mundo del trabajo, lo cual no es sorprendente si se piensa que son escasas las instituciones que realizan esfuerzos en ese sentido. No obstante, quienes han logrado insertarse, señalan que actitudes tales como responsabilidad y cumplimiento son muy valoradas en sus trabajos. Este punto pone en evidencia la importancia de la formación de competencias sociales e interactivas que resultan necesarias para estos jóvenes a la hora de obtener y conservar un empleo.
- La mayoría de los egresados no se insertaron en ocupaciones vinculadas a la capacitación recibida. Esta constatación debe interpretarse teniendo en cuenta que, según las informaciones recogidas por distintos estudios de seguimiento de egresados, se trata de un hecho relativamente habitual en los egresados de la educación técnica (Castro, 1984; Gallart, 1985). Lo más importante radica en que muchos de ellos tampoco lograron ocuparse en trabajos que puedan considerarse calificantes o mejores que los de sus pares con igual educación formal, que no han pasado por FP. Esta última cuestión puede explicarse por la convergencia de múltiples factores: la situación del mercado de empleo en la actualidad; la juventud de los egresados; la falta en muchos casos, de una vía de acceso a un trabajo vinculado a lo estudiado (sea a través del capital social, o por medio de la institución); y las probables debilidades de la formación recibida.
- Los egresados resaltan la contención y el fortalecimiento de la autoestima como uno de sus logros más apreciados.

CONCLUSIONES

Se ha señalado que las experiencias de formación para el trabajo con jóvenes de sectores de pobreza se enfrentan al difícil desafío de encontrar respuestas adecuadas en un contexto en el que están presentes varias tensiones. En primer lugar, hay dos tensiones que reflejan una

²⁷ Se sigue en este punto a Jacinto (1995a) y Gallart y Jacinto (1994).

redefinición de las articulaciones entre educación y trabajo en nuestra sociedad, y establecen un límite a las posibilidades reales de articular la oferta con la demanda del mercado laboral:

- Los cambios en los requerimientos de credenciales educativas y en la exigencia de competencias, que se acompañan con la revisión de la orientación de la oferta tradicional de FP, y con la aparición de modelos alternativos que implican nuevas estrategias de financiamiento para las instituciones.

- La coyuntura socioeconómica que combina altos niveles de desempleo y subempleo, agudizados en el caso de los jóvenes y en la población de menores niveles educativos formales.

En segundo lugar, otra tensión se vincula con las características psicosociales propias de la población atendida, debido a su pertenencia a sectores de pobreza, y al particular tramo etario por el que pasan. Esto se relaciona con la permanencia, la motivación, el disciplinamiento y las expectativas de los jóvenes, y se expresa especialmente en lo que hemos denominado la demanda social.

El propósito central del presente documento fue examinar la forma en que las experiencias procesan esas tensiones, lo cual nos llevó a indagar dos dimensiones del mismo problema, una sincrónica y una diacrónica. La primera orientó el primer análisis de los datos; su objeto era mostrar una fotografía de lo que sucede hoy en las instituciones. La segunda fue surgiendo a medida que resultaba notorio que, además de esta visión sincrónica, debían buscarse algunas claves que revelaran los procesos diferentes que viven las instituciones y las dimensiones más relevantes asociadas a esas diferencias.

Como consecuencia de este análisis fueron surgiendo algunas evidencias que pasan a resaltarse:

- 1.** La amplitud y/o integralidad de la oferta de formación se vincula a que la gestión institucional esté orientada por un proyecto institucional común que exceda la capacitación puntual.

- 2.** Las dimensiones asociadas a la gestión de este proyecto institucional integral deberían ser objeto privilegiado de indagaciones posteriores. Los primeros indicios señalan que la historia de la institución, su origen, la existencia en la estructura institucional de un rol que ocupe la coordinación y la prospectiva (así como sus perfiles técnicos), resultan relevantes para explicar la mayor capacidad y flexibilidad en la gestión.

- 3.** La amplitud, intensidad y estrategia puestas en juego para establecer articulaciones verticales y horizontales también se relacionan con la fortaleza del proyecto institucional.

Con referencia al primer tipo de articulaciones, se ha visto que el vínculo con servicios educativos o programas nacionales es una cons-

tante en casi todas las experiencias. Esta articulación constituye a la vez una estrategia de financiamiento y de legitimación de la preparación brindada. Sin embargo, las transformaciones acaecidas en la oferta pública de formación profesional han puesto en evidencia las limitaciones en la capacidad de gestión y en la flexibilidad de las experiencias con respecto a este tema. En cuanto a la articulación vertical de la formación en el continuo educación formal-formación-trabajo, son escasas las experiencias que han integrado la oferta en ese sentido; por ejemplo, pocas se plantean el acompañamiento posterior a la terminación del curso, desconociendo así el gran obstáculo que representa para los jóvenes su escaso capital social y cultural.

Las dificultades para conceptualizar la necesidad de ese tipo de acompañamiento se relacionan, entre otros factores, con las mismas que se tienen para establecer articulaciones con los lugares de trabajo. En efecto, hasta la aparición de un estímulo externo como el Programa Joven, pocas experiencias se plantearon sistemáticamente la necesidad de realizar relevamientos del mercado de empleo, actualizar la demanda, etcétera, y más bien dirigieron la formación hacia el autoempleo, como dando por supuesta una estabilidad permanente en la demanda.

Al analizar las articulaciones horizontales, se observa que éstas también exigen una considerable capacidad de gestión, y que constituyen tanto una fuente de legitimidad y reconocimiento en el contexto local como un recurso. Recientemente ha aparecido una nueva modalidad de articulación: las redes de centros, las cuales han permitido a las entidades implicadas gestar proyectos de mayor amplitud e impacto. Aún resta por estudiar con mayor profundidad estos aspectos, que forman parte de lo que podría considerarse el paulatino proceso de apertura que se está desarrollando en las instituciones más dinámicas: apertura a la comunidad local, a otras experiencias, a nuevas fuentes de financiamiento, a los lugares de trabajo.

4. El rasgo más interesante que hay que destacar acerca de las poblaciones atendidas es su heterogeneidad. En este punto, existen indicios de que las experiencias de formación relevadas reclutan en gran medida sectores pauperizados de jóvenes, quienes concurriendo al CFP revelan una alta valoración de la preparación como vía de acceso al trabajo. Los proyectos que trabajan con poblaciones marginales en programas integrales de atención suelen tener componentes más débiles de formación para el trabajo, pero esto es un aspecto que debería investigarse de manera particular, quedando, por lo tanto, como una cuestión pendiente para la indagación posterior.

5. La selección de especialidades se desarrolla en medio de las conocidas dificultades para articular este tipo de experiencias con la de-

manda del mercado ocupacional y la demanda social. Escasa flexibilidad institucional y contractual, intentos fallidos y falta de una gestión intensa y adecuada explican en gran parte los obstáculos para articularse con el mercado ocupacional. Sin embargo, las transformaciones en los sistemas de organización y financiamiento han constituido un estímulo para reactivar ese vínculo, que por otra parte es sólo un aspecto de la demanda. La demanda social constituye el otro punto de referencia de la selección de especialidades ya que las motivaciones y expectativas de los propios jóvenes condicionan las posibilidades reales de poner en marcha una oferta.

6. La formación técnica se centra en el desarrollo de habilidades manuales, sin abarcar en general la comprensión global del proceso de trabajo, configurando en conjunto un aspecto donde aparecen escasas innovaciones pedagógico-didácticas. Asimismo, pocas experiencias han desarrollado estrategias innovadoras para motivar a los alumnos en el reforzamiento de habilidades básicas, así como casi ninguna ha institucionalizado un componente articulado que se proponga la formación en competencias sociales e interactivas para el trabajo. No parece casual que las estrategias pedagógico-didácticas resulten ser un área menos impactada que la gestión institucional por las actuales condiciones de la oferta de FP, ya que es un aspecto poco tenido en cuenta en los nuevos enfoques.

7. Las experiencias parecen ser espacios de contención social relevantes para los jóvenes, especialmente los adolescentes. Si bien esta afirmación resulta cierta en todos los casos, la importancia de este espacio difiere de una experiencia a otra, observándose que en ocasiones se pasa de ser un ámbito de contención a uno de participación social favoreciendo el desarrollo de competencias sociales e interactivas amplias.

8. Ante los cambios producidos en las formas y condiciones de financiamiento, las experiencias se han enfrentado al dilema de gestar nuevas respuestas. La diversificación de las fuentes de recursos está asociada a la capacidad para diseñar y poner en marcha estrategias de gestión institucional más modernas.

9. La evaluación de resultados es una práctica casi ausente en las instituciones. En cambio, algunas con mayor nivel de desarrollo institucional, realizan acciones de autoevaluación que utilizan para revisar sus prácticas.

10. De modo preliminar cabe establecer que, si se toman en cuenta especialmente la gestión institucional y la curricular, se evidencian tres tipos de experiencias que pueden describirse como sigue:

a) Algunas experiencias se caracterizan por tener gran capacidad de gestión, flexibilidad para adecuarse a las nuevas condiciones, un equi-

po de técnicos y docentes comprometidos en torno a un proyecto institucional común, articulaciones verticales y horizontales fuertes, y búsqueda de alternativas pedagógico-didácticas innovadoras. Son las que diseñan cursos con mayor grado de articulación con el mercado de empleo. Se trataría de experiencias **articuladas**. Ejemplo de este tipo son las ONGs que han mostrado estrategias de gestión y de intervención más innovadoras.

b) Otras experiencias han desarrollado algunas acciones renovadoras dentro de una oferta con varios componentes burocráticos o tradicionales. En general con largas trayectorias e insertas en instituciones más amplias, muestran algunas señales de articulación con el mercado de empleo, algunos cambios acotados en los programas, algunas actividades de compensación social con los jóvenes. Pero a diferencia del grupo anterior, estas acciones no implican una reformulación global de la oferta en torno a un proyecto institucional amplio, sino que más bien resulta una suma de componentes viejos y nuevos, sin integrar. Se trataría de experiencias **parcialmente articuladas**. Este tipo se corresponde con algunos centros vinculados a obispados u ONGs.

c) Finalmente, existen experiencias que reproducen sin modificaciones el modelo de FP adoptado en sus orígenes, que no han organizado estrategias alternativas o transformadoras ante las nuevas condiciones y que aparentemente subsisten por pertenecer a una estructura burocrática rígida. Se trataría de experiencias **pasivas**. Los centros de DFPE aislados o que no forman parte de la estrategia de intervención de instituciones fuertes y significativas señalada en el caso anterior, constituyen ejemplos de este tipo de experiencia.

Como se ha venido destacando, la pertenencia a un determinado grupo está relacionada con los perfiles y características de los actores involucrados en la institución, con su origen y con su historia. Ante la urgencia por desarrollar nuevas estrategias que el contexto actual impone, sería relevante estudiar con mayor profundidad las experiencias articuladas que se muestran más innovadoras y flexibles, a fin de detectar los procesos y las condiciones de viabilidad que permitan comprenderlas. Esto podría ser el punto de partida del mejoramiento de la eficiencia y eficacia del conjunto o al menos de un grupo más amplio de ellas.

Este entramado de razones, que posibiliten entender y explicar los distintos caminos recorridos, constituiría un objeto privilegiado de indagación posterior, ya que es preciso avanzar en el conocimiento acerca de los modelos institucionales y socio-pedagógicos más adecuados para configurar una oferta de formación para el trabajo de calidad dirigida a los jóvenes de sectores desfavorecidos. Ello implicaría ahondar en el descubrimiento de las maneras de articulación más eficaces con el

mercado de trabajo, tanto en lo concerniente a la reformulación pedagógico-didáctica de la formación, como a la detección de posibles inserciones ocupacionales y estrategias de acompañamiento que refuercen el impacto.

Bibliografía

- ACEVEDO RIQUELME, D. (1996) *ONGs de jóvenes innovadoras y exitosas en Argentina*. Buenos Aires: BID-INDES, diciembre, mimeo.
- AGULHON, C. (1990) "Du lycée professionnel à l'emploi: passivité et stratégies", *Educations et formations*, 25: 27-41.
- BESSEGA, C. (1996) *La situación educativa y laboral de los adolescentes en sectores en desventaja. Estudio de una institución de formación profesional para adolescentes del conurbano bonaerense*. Buenos Aires: Universidad del Salvador (tesis de grado).
- CASTRO, C. de Moura (1984) *Educación vocacional y productividad: alguna luz en la caja negra?* Brasilia: IPEA-IPLAN-CNHR.
- CASTRO, C. de Moura (1994) *Training policies for the end of the century*. París: IPE.
- DEMAZIERE, D. y otros (1994) *L'insertion professionnelle des jeunes de bas niveau scolaire*. París: CEREQ (Documents synthèse, 91).
- FELDMAN, S. (1996) El trabajo de los adolescentes. ¿Construyendo futuro o consolidando la postergación social?" In: Irene Konterlnick y Claudia Jacinto (eds.), *Adolescencia, pobreza, educación y trabajo: el desafío es hoy*. Buenos Aires: Losada, UNICEF y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP.
- GALLART, M. A. (1985) *La racionalidad educativa y la racionalidad productiva: las escuelas técnicas y el mundo del trabajo*. Buenos Aires: CENEP (Cuadernos, 33-34).
- GALLART, M. A. (1995) *Restructuring, education and training*. Documento presentado en las jornadas "Poverty in Latin America", Kelloggs Foundation, University of Notre Dame, septiembre.
- GALLART, M. A. y C. Jacinto (1994) *Informe de evaluación de una institución de Formación Profesional*. Buenos Aires: UNICEF, mimeo.
- GALLART, M. A., C. Jacinto y A. L. Suárez (1996) "Adolescencia, pobreza y formación para el trabajo". In: Irene Konterlnick y Claudia Jacinto (eds.), *Adolescencia, pobreza, educación y trabajo: el desafío es hoy*. Buenos Aires: Losada, UNICEF y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP.
- GALLART, M. A., M. Moreno y M. Cerrutti (1993) *Educación y empleo en el Gran Buenos Aires 1980-1991. Situación y perspectivas de investigación*. Buenos Aires: CENEP (Cuadernos, 49).
- GALLART, M. A., M. Moreno, M. Cerrutti y A. L. Suárez (1992) *Las trabajadoras de villas: familia, educación y trabajo*. Buenos Aires: CENEP (Cuadernos, 46).
- INDEC (1994) *Anuario estadístico de la República Argentina*. Buenos Aires.

- JACINTO, C. (1995a) Formación profesional y empleabilidad de jóvenes de bajos niveles educativos: ¿una articulación posible? In: María A. Gallart (coord.), *La formación para el trabajo en el final de siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Buenos Aires, Santiago, México: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y OREALC-UNESCO (Lecturas de Educación y Trabajo, 4), pp. 137-165.
- JACINTO, C. (1995b) *Jóvenes de sectores de pobreza y políticas públicas de formación y empleo: ante el desafío de la equidad. El caso argentino*. Documento presentado en el seminario sub-regional "Educación para el mundo del trabajo y lucha contra la pobreza", IPE-UNESCO, INET y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP, Buenos Aires, noviembre.
- JACINTO, C. (1996a) "El desempleo y transición educación-trabajo en jóvenes de bajos niveles educativos. De la problemática estructural a la construcción de trayectorias", *Dialógica*, 1(1), Edición Especial, CEIL-CONICET, Buenos Aires.
- JACINTO, C. (1996b) "Estrategias empresariales y jóvenes profesionales en la gestión administrativa. Desde las calificaciones demandadas a los itinerarios de calificación", *Profesionales en crisis*, colección CEA-CBC, pp. 141-170.
- JICK, T. (1979) "Mixing qualitative and quantitative methods. Triangulation in action", *Administrative Science Quarterly*, 24: 7-32, diciembre.
- MACRI, M. R. (1995) *Articulación entre Estado y Sociedad en la capacitación laboral de los adolescentes*. Documento presentado en el "XXX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología", México, octubre.
- MACRI, M. R. y S. Van Kemenade (1993) *Estrategias laborales de jóvenes de barrios carenciados*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina (Biblioteca Política, 413).
- MINISTERIO de EDUCACIÓN (1995) *Monografía Nacional*. Documento presentado en el seminario sub-regional "Educación para el mundo del trabajo y lucha contra la pobreza", IPE-UNESCO, INET y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP, Buenos Aires, noviembre.
- MORENO, M. y A. L. Suárez (1995) *Los jóvenes pobres del Gran Buenos Aires: situación familiar, educativa y laboral*. Documento presentado en las "III Jornadas Argentinas de Estudios de Población", Santa Rosa (Argentina), octubre.
- POTTIER, F. (1993) *Bilan et synthèse des méthodologies d'enquêtes relatives à l'insertion des jeunes sur le marché du travail en Europe*. Paris: CERÉQ.
- RAMÍREZ GUERRERO, J. (1995) *La capacitación laboral en Colombia desde la perspectiva de lucha contra la pobreza*. Documento presentado en el seminario sub-regional "Educación para el mundo del trabajo y lucha contra la pobreza", IPE-UNESCO, INET y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP, Buenos Aires, noviembre.
- RODRÍGUEZ, E. (1995) *Capacitación y empleo de jóvenes en América Latina*. Montevideo: CINTERFOR (Estudios y monografías, 79).
- RUETALO, J. (1995) *Viajeros entre los mundos de la educación y el trabajo. Juventud y pobreza en el Uruguay a finales del siglo XX*. Documento presentado en el seminario sub-regional "Educación para el mundo del trabajo y lucha contra la pobreza", IPE-UNESCO, INET y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP, Buenos Aires, noviembre.

SCHMELKES, S. y S. Street (1991) “Tres visiones de la educación de adultos en México: los funcionarios, los instructores y los adultos”, *Revista latinoamericana de estudios educativos*, México, 21(1): 37-74, 1° trimestre.

UNICEF (1988) *Guía metodológica para la evaluación de proyectos de atención a menores en circunstancias especialmente difíciles (niños trabajadores y de la calle)*. Bogotá: UNICEF (Serie metodológica).

Anexo: Los casos examinados

Se presentarán brevemente los casos estudiados, tratando de remarcar algún aspecto distintivo de cada uno de ellos que permita poner en evidencia la heterogeneidad institucional respecto a recursos, estrategias de gestión y orientación de la formación.

Los primeros siete casos corresponden a experiencias “mixtas”, en convenio con DFPE.

Caso 1: Es un centro ubicado en el norte del conurbano bonaerense, administrado y dirigido por la orden religiosa de los Jesuitas. La mayoría de los docentes tiene o tuvo alguna vinculación con la orden, ya sea trabajando en parroquias o en otras instituciones educativas, ya sea como alumnos del centro.

Tiene por objetivo brindar a los jóvenes una formación integral, incluyendo el aspecto valorativo-religioso. Las dimensiones de formación laboral y religiosa muchas veces entran en conflicto, por ejemplo en el momento de selección de los instructores, cuando suele privilegiarse el segundo criterio. Las especialidades de los cursos son electricidad y construcciones. Ofrecen un tercer y cuarto año, de formación general, diseñados para articularse con la escuela media, aunque no han recibido reconocimiento oficial.

A las clases del oficio se suman las de materias básicas como biología, historia y otras, y también religión. Además se realizan retiros espirituales.

La organización de las actividades, la forma en que se desarrollan, los controles disciplinarios, la formación religiosa, el interés por la personalidad, etcétera, hacen que esta institución se asemeje mucho a un colegio secundario, religioso y privado. La matrícula es de 200 alumnos, la mayor parte de los cuales proviene de zonas que podrían caracterizarse como barrios de obreros.

Caso 2: Este centro parte de la iniciativa de una asociación civil de carácter religioso, cuyas actividades empezaron con una cooperativa de autoconstrucción de viviendas populares. Su objetivo es la formación integral (técnica, humana y laboral) y la promoción en actividades productivas de adolescentes excluidos del sistema formal educativo. Tiene una fuerte presencia barrial y está articulado con instituciones zonales. Se halla ubicado en el sur del conurbano bonaerense.

Las especialidades dictadas son herrería, construcciones, huerta y jardinería (como complementarias de la anterior), cocina, repostería y

costura, siendo las dos primeras las que concentran el 70 por ciento de una matrícula de alrededor de 140 alumnos. Agregan materias complementarias, como dibujo técnico y computación. Aunque en forma reducida, se venden productos a terceros, y con egresados y personas asociadas se ha intentado implementar grupos de trabajo autogestionado.

Además de la subvención de los salarios, el taller recibe donaciones de fundaciones y organismos internacionales, mostrando una capacidad de gestión que deviene de los vínculos de los miembros de la asociación civil y de una intensa acción del coordinador.

Los casos 3 y 4, que se presentan a continuación, son centros con muchas subsedes; cada una de ellas tiene características particulares y se maneja con un gran margen de autonomía aunque en su conjunto son coordinadas desde la sede principal. Esta modalidad organizativa fue estructurada por la dirección educativa provincial de la que dependen.

Caso 3: La sede principal funciona en un local cedido por una sociedad de fomento, y tiene varias subsedes en zonas alejadas, poco relacionadas con la central y entre sí. Está ubicada en una de las localidades con mayores índices de pobreza y desempleo del Gran Buenos Aires. La matrícula total es de 250 adolescentes.

El objetivo señalado como fundamental por los directivos es el de contención, lo que dicho en términos sencillos significa “evitar que los chicos estén en la calle”. Dado los escasos recursos (sólo reciben los salarios docentes y cobran una cuota mínima de cooperadora), las instalaciones son precarias, lo mismo que el equipamiento, y se presentan dificultades para trabajar por la falta de materiales.

Se dictan cursos para adultos y para adolescentes. Las especialidades son: contable, electricidad, reparación de electrodomésticos, mecánica y electricidad del automotor, plomería, bobinado, costura, peluquería, mecanografía, operador de computación. Los instructores estimulan a los jóvenes a realizar cursos sucesivos con el fin de prolongar la contención.

Caso 4: El centro se creó por convenio con un obispado, donde funciona la sede administrativa, y cuenta con siete subsedes. Los cargos directivos no son ejercidos por religiosos pero sí por docentes muy allegados. El carácter de la institución que lo respalda brinda un encuadre particular basado en su experiencia en educación formal y no formal y en su considerable capacidad de gestión en ámbitos públicos. El objetivo es proponer a los jóvenes una formación integral, considerada como una instancia de capacitación técnica y de socialización.

El antecedente de esta tarea fue la creación de centros de alfabetización y un secundario para adultos. Paralelamente a esta oferta, se dictan cursos de Proyecto Joven con orientación a servicios, y otros subvencio-

nados por el Ministerio de Trabajo. Las especialidades son similares a las ya señaladas en los casos anteriores.

Además de la formación laboral, se desarrollan varias actividades: charlas sobre temas de interés, práctica de deportes, paseos, convivencias, campamentos y participación en las actividades litúrgicas de cada comunidad. Cada subsede presenta características particulares según los perfiles de su personal.

Caso 5: Se trata de un centro que funciona por convenio con una empresa láctea. Está ubicado dentro de su predio en una localidad ubicada a unos 50 km. de la Capital Federal, y el director es gerente de nivel medio en la empresa. En sus inicios, la firma apoyaba la experiencia, abasteciéndola y empleando a sus egresados; pero en la actualidad esta relación ha cambiado, debido a que la empresa exige un nivel educativo formal más alto al personal ingresante. Dicha situación ha llevado a que se empiece a considerar al CFP más como parte de su acción comunitaria que como su propio centro de capacitación.

A pesar de ello, la inclusión de personal de la firma en la dirección hace que siga rigiéndose con normas de eficiencia y de disciplina similares a las del ámbito laboral, por ejemplo: régimen disciplinario estricto, examen de admisión a los alumnos (con el criterio de elegir los “mejores”), preocupación por la calidad.

Las especialidades dictadas son: mecánica del automotor, electricidad y electrónica. La matrícula es de 200 alumnos, provenientes de zonas aledañas.

Caso 6: Este instituto parte de la iniciativa de un grupo de docentes de una escuela técnica en una localidad del sur del Gran Buenos Aires. Se han constituido en una ONG aglutinada en torno a un proyecto educativo-productivo, presentándose como una experiencia de formación de adolescentes que incluye preparación académica básica y la iniciación real en el trabajo productivo.

Ha recibido el aporte económico de distintos organismos y fundaciones nacionales e internacionales para la construcción del edificio y su equipamiento, mostrando solvencia en una gestión que ha sido apoyada por asesores técnicos voluntarios.

Las especialidades actuales son óptica y herrería. El currículum contempla varias materias complementarias, como computación, disciplinas estéticas, legislación laboral y cooperativismo. Aunque el objetivo del proyecto era que los alumnos aprendieran produciendo, los trabajos para terceros no tienen continuidad.

Un aspecto distintivo de esta institución es la estructura organizativa basada en tres cooperativas, de las cuales las dos primeras cuentan con reconocimiento legal: cooperativa de trabajo (constituida por los docen-

tes), cooperativa de provisión de servicios de enseñanza (constituida por los padres) y cooperativa de investigación y desarrollo (integrada por algunos docentes y profesionales que asesoran e intentan vender servicios). Aunque con muchas dificultades, es la única institución de las relevadas que ha logrado un nivel de participación importante de un grupo de padres.

Caso 7: Un grupo de docentes dio origen a esta cooperativa que surgió como un programa para chicos de la calle, basado en la contención, la atención alimentaria y cierta capacitación laboral. Inicialmente contaba con un subsidio estatal no proveniente de FP. Cuando se suspendió ese aporte, los instructores continuaron la experiencia en un barrio marginal de la Capital Federal, en instalaciones precarias prestadas, logrando el reconocimiento como CFP. Se realizan actividades con participación barrial para recaudar fondos.

Las cinco especialidades dictadas son las mismas que se ha señalado en otros centros, a excepción de serigrafía. Como modalidad innovadora, los adolescentes pasan por todos los talleres, previamente a la selección de uno. La cooperativa brinda además talleres complementarios de lengua, legislación laboral y una charla mensual sobre temas de interés.

Los casos restantes (casos 8 a 13) no presentan el encuadre institucional de una subvención de la DFPE de la respectiva jurisdicción, lo cual implica que no tienen la obligación de ajustarse a un ciclo de dos años.

Caso 8: Esta experiencia partió de la iniciativa de una asociación de educadores populares, que logró el apoyo de un centro misional para crear una fundación que financiara la experiencia. Recibe también el aporte estatal de un programa de educación no formal que cubre parte de los salarios. Funciona en un edificio municipal cedido en comodato, y ha obtenido recursos de fundaciones internacionales y nacionales.

Su objetivo es que el adolescente acceda a la capacitación técnica del oficio. La actividad se desarrolla fundamentalmente en tres áreas: técnica, básica (lengua, matemática, ciencias sociales y naturales) y comunitaria (producción, familia-comunidad, salud-prevención). La última está a cargo de dos educadores: un asistente social y un orientador productivo.

La matrícula es de 100 alumnos. Los cursos duran tres años y como innovación pedagógica, introducen la elaboración y ejecución de proyectos, algunos de los cuales se desarrollan en instituciones de la comunidad, por ejemplo escuelas o asociaciones intermedias.

En el tercer año, se incluye la inserción laboral en un lugar de trabajo. Se realiza a partir de contratos obtenidos por la institución, los cuales quedan a cargo de un grupo de egresados coordinados por un instruc-

tor. Esto ha inducido a incorporar la formación en familias de oficios asociados con el trabajo concreto.

Este centro se ha integrado a una red de CFP coordinados por un obispado, y han iniciado proyectos en conjunto, como por ejemplo, relevamiento de la demanda de empleo y renovación curricular.

Los casos que siguen abarcan instituciones cuya actividad central no es la formación laboral sino que ésta se halla incluida dentro de una serie de acciones múltiples dirigidas a la misma población objetivo, es decir, jóvenes de hasta 18 ó 19 años en situación de pobreza.

Caso 9: Esta institución se organizó a partir de la creación de una fundación por un grupo de educadores y empresarios. Su estructura contempla dos áreas diferenciadas: una orientada a obtener los fondos y a su administración, y otra dedicada a la atención de los adolescentes, actualmente alrededor de 200. La primera se muestra particularmente activa, y recauda fondos organizando eventos dirigidos a públicos de alto nivel adquisitivo, quienes también aportan contribuciones fijas mensuales. Es la única de las entidades relevadas que tiene esta estrategia de financiación.

El programa central de la experiencia está dirigido a brindar apoyo escolar a jóvenes provenientes de barrios marginales aledaños que cursan estudios de nivel medio. Se desarrolla en las instalaciones de una escuela primaria de la zona. Posteriormente este programa se fue articulando con otros, como educación artística, grupos de diálogo e intercambio entre adolescentes coordinados por psicólogos sociales y, por último, uno de formación para el trabajo. Una característica común de todos los programas de la institución es la contratación de docentes de alta calidad.

El programa de formación para el trabajo tiene por objetivo crear un ámbito propicio para el desarrollo de actitudes y valores orientados al conocimiento del mundo laboral, a través de grupos semanales de reflexión con los siguientes contenidos: responsabilidad, autoestima, respeto, puntualidad, solidaridad y trabajo en equipo, entre otros. Este componente es considerado central, y los saberes técnicos de un determinado oficio, complementarios.

Las especialidades de los talleres son: repostería, lavado y patinado de muebles, carpintería y electricidad.

Caso 10: Es un programa de educación no formal con sede en una fundación que actúa en una localidad del Gran Buenos Aires, y cuenta con un importante subsidio por tres años de una fundación internacional. Diseñado y dirigido por un grupo de profesionales de la educación, se encuentra actualmente en proceso de transferencia a educadores locales.²⁸

²⁸ El equipo que diseñó este proyecto, recientemente ha comenzado otro en una localidad del interior de la provincia de Buenos Aires, a partir de la articulación de varios programas con la misma población objetivo: Programa Joven, formación de líderes juveniles y educación ambiental.

Su objetivo es contribuir al desarrollo, en la población juvenil, de actitudes y aptitudes que mejoren su calificación e inserción en el mercado de trabajo y en el medio familiar y social. Funciona en una casa abierta a la que han concurrido entre 100 y 120 adolescentes por año, y su táctica consiste en brindar alternativas, tanto para los adolescentes que tienen como proyecto capacitarse o trabajar, como para aquellos que necesitan un espacio de pertenencia y concurren a tomar mate, a mirar TV o a escuchar música.

Ha desarrollado además varias líneas de trabajo. Entre ellas se cuentan: actividades deportivas y recreativas; grupos de trabajo rotativos y voluntarios, que ofrecen servicios comunitarios a las instituciones zonales; cursos de capacitación de inglés y computación; campamentos; charlas de promoción de la salud y otras; pasantías laborales con apoyo de un taller de cultura del trabajo. Ante una oferta de carácter tan amplio, se ha evidenciado que sólo una parte de los jóvenes mostró interés por la capacitación o las pasantías, privilegiando más bien el lugar como espacio de pertenencia.

Caso 11: La experiencia está a cargo de una ONG de apoyo y capacitación para el desarrollo social de una ciudad del interior del país. Inicialmente concentró sus acciones en la promoción vecinal para fortalecer la capacidad local de familias y grupos vecinales en animación y organización. Posteriormente amplió su oferta de capacitación con una escuela taller móvil e incorporó acciones en materia de preparación socio-laboral, asistencia empresaria en formación de recursos humanos y promoción de iniciativas en microemprendimientos productivos. Se privilegia la atención a jóvenes, mujeres, y familias de sectores populares.

La asociación cuenta con una sede administrativa, y la capacitación se brinda directamente en fábricas o en empresas, de manera articulada con organismos públicos y privados y con el sector empresario. A diferencia de casi todos los casos examinados no tiene talleres propios.

Las acciones de formación se diseñan a partir de la demanda del ámbito laboral, y principalmente están orientadas al trabajo independiente. Se dictan cursos del Ministerio de Trabajo y de Proyecto Joven, y se implementan talleres de una jornada o dos de preparación personal y manejo interno de una organización.

La estrategia institucional apunta a obtener recursos brindando servicios de capacitación y asesoría a otras instituciones, lo que constituye una práctica bastante original entre los casos estudiados. Se gestionan también donaciones de agencias de cooperación nacionales e internacionales.

Las dos últimas experiencias (casos 12 y 13) recién habían comenzado a desarrollarse cuando se efectuó el relevamiento, e interesa pre-

sentarlas sólo como ejemplo de una modalidad de atención de adolescentes en condiciones de extrema marginalidad o de la calle. Ambas han recibido financiamiento del PROAME, y contarán con asesoramiento y evaluación permanente.

Caso 12: Es parte de un centro de desarrollo infantil y familiar, asociado a una universidad nacional, y está a cargo de 20 profesionales. Atenderá a niños comprendidos entre 6 y 14 años, y a jóvenes entre 14 y 18. Con el primer grupo se trabajará para la reinserción escolar y la retención, y con los mayores en capacitación laboral, mediante acuerdos con empresas que incluyan pasantías. Abarca otras acciones, de alimentación, sanitarias, etcétera, con los mismos jóvenes.

Caso 13: Se desarrolla en un centro de día donde los adolescentes son atendidos psicológica y alimentariamente. Depende de la municipalidad de una ciudad del interior del país.

Partió de un emprendimiento de panadería con un grupo de jóvenes marginales. Ante la dificultad para insertar a los adolescentes en una estructura productiva, se iniciaron otros talleres de capacitación inicial (cuatro horas semanales) tales como carpintería y serigrafía, con el proyecto de completar posteriormente la formación en un CFP.

El caso de Uruguay

**Javier Lasida¹, Jorge Ruétalo²
y Elcira Berruti³**

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se propone profundizar en las características que identifican a las experiencias de formación con jóvenes pobres, ejecutadas desde la esfera de la educación no formal.

La reflexión realizada tiene, como elementos ineludibles, “la problemática y el contexto” que marcan profundamente el accionar de los actores involucrados, en este caso a las instituciones o experiencias de formación y a los jóvenes en situación de pobreza. Incorporamos al análisis la indagación de la incidencia que pueden tener los cambios del contexto (cambios políticos y tecnológicos) sobre el desarrollo e implementación de estrategias innovadoras por parte de las instituciones ejecutantes, y sobre el rol que éstas pueden ir tomando.

Fundamentalmente el trabajo trata de observar las prácticas de las distintas organizaciones y experiencias de formación y el efecto de dichas prácticas sobre la calidad de la formación brindada. Para ello nos interesó analizar cuál es la relación de las estrategias pedagógicas diseñadas, con el contexto y con la situación de los jóvenes pobres. También se observó si estas experiencias visualizan las estrategias y las acciones que se deben tomar a fin de mejorar las condiciones de calidad y equidad de la formación para esos jóvenes.

Dicho análisis resulta atractivo por varios motivos. Uno de ellos es el hecho de que las experiencias de formación de jóvenes pobres en la esfera de la educación no formal logran mejores resultados que en la

¹ Gerente del Proyecto Opción Joven (I N J U - M E C / FOMIN-BID). Montevideo, Uruguay.

² Asesor del Foro Juvenil. Montevideo, Uruguay.

³ Directora del Programa de Formación Profesional de Foro Juvenil. Montevideo, Uruguay.

educación formal, entendiéndolo por ello la obtención de un número significativo de jóvenes realfabetizados y capacitados en oficios y con posibilidades reales de ingreso y permanencia en el mercado laboral.

Otro motivo es el consenso existente a nivel de los Estados, de los organismos financieros y de la sociedad civil, acerca de la necesidad urgente de dar respuesta a esta problemática, generando mejores condiciones para desarrollar políticas que aborden la temática en forma global. Por otra parte, el reconocimiento de esta situación y los esfuerzos realizados por los programas nacionales que se están ejecutando motivan para profundizar aspectos de dicha temática.

El presente trabajo se concretó a través del análisis de los datos recogidos en un relevamiento de casos, a partir de información secundaria y primaria. La información secundaria se obtuvo por la consulta al directorio de ONGs y a la Red de Infancia y Juventud, que realizan actividades de capacitación y orientación sobre instituciones públicas y privadas. La información primaria se logró a través de entrevistas semiestructuradas a una muestra compuesta por diez casos. Ubicados en cada una de las experiencias seleccionadas, se profundizó en cada una de las categorías de análisis propuestas.

Como instrumento metodológico se utilizó una pauta de entrevista, con preguntas cerradas y semi-abiertas, que se implementó en cada una de las experiencias. Se realizaron siete entrevistas, con preguntas en función de las variables que se querían relevar: identidad de la organización y/o experiencia, población involucrada, marco pedagógico y estrategias de articulación educación-trabajo, vinculación con el mundo del trabajo, fuentes de financiamiento y evaluación de los resultados.

EL CONTEXTO

Los jóvenes uruguayos se diferencian de la mayoría de sus pares de América Latina por su escaso peso demográfico, pero comparten con ellos las dificultades para ingresar al mercado de trabajo. El Uruguay **es un país envejecido**, en términos demográficos, donde los jóvenes entre 15 y 29 años alcanzan una cifra de 580.906 personas –lo que representa un 22,7 por ciento del total de la población según el Censo General de Población y Vivienda de 1985–. Esta situación lo distingue del conjunto de América Latina, salvo el caso de la Argentina. Si reducimos el tramo de edad hasta los 24 años, se alcanza al 16 por ciento de la población, porcentaje que, compartido con la Argentina, es el más bajo de América Latina.

En dicho contexto existen, según muestra el cuadro 1, **altas tasas de actividad a nivel juvenil** tanto en los distintos tramos etarios como en

la discriminación por sexos, si se las compara con los países del continente.

Cuadro 1
Uruguay. Tasas de actividad de grupos de edad juvenil según sexo

Tramos de edad	Tasa de actividad total	Tasa de actividad varones	Tasa de actividad mujeres
Total	58,3	74,2	44,4
15-19	43,4	55,7	30,3
20-24	77,4	88,1	66,7
25-29	83,4	98,0	69,2

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Rama (1993a).

Paralelamente a dicha información es necesario recordar también la existencia de **altas tasas de desocupación juvenil** (cuadro 2), que pueden considerarse estructurales ya que, tanto en contextos de crecimiento como de recesión, se han mantenido en niveles prácticamente similares. En los últimos quince años, han oscilado entre un 55 y un 60 por ciento del total de los desocupados, en tanto los jóvenes aportan el 35 por ciento de la población económicamente activa.

Cuadro 2
Uruguay. Evolución del desempleo y del desempleo juvenil

Desempleo	1991	1993	1995(*)
Total	8,9	8,4	10,8
14-24 años	25,0	23,3	24,8

(*) Datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) de noviembre 1995.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de OIT.

Los jóvenes y las mujeres uruguayas comenzaron una suerte de asalto al mercado de trabajo en la década de los setenta, como parte de las

estrategias defensivas de las familias para mantener ingresos, en un contexto de descenso de los salarios reales. A partir de ese momento cambiaron de manera definitiva la fisonomía de la población económicamente activa (PEA).

Más recientemente se están produciendo otras modificaciones en el mercado de empleo, asociadas con la revolución tecnológica y con las mayores exigencias de competitividad generadas por los procesos de regionalización e internacionalización de los mercados. Estos cambios se vinculan con transformaciones en la propia organización de la producción: achatamiento de las pirámides organizacionales, achicamiento y flexibilización de las empresas, tercerización y división de tareas entre diversas empresas a lo largo de la cadena productiva, empresas más abiertas, con más comunicaciones con el exterior, con capacidad de incorporar rápidamente información y tomar decisiones. Los cambios mencionados, que están orientando procesos de reconversión, tienden a requerir menos trabajadores, pero con mayor capacidad, tanto técnica como de gestión organizacional.

Los impactos de estos procesos en el mercado de trabajo son contundentes. Se ha producido una profundización de la desruralización, que se ha visto parcialmente compensada por intensos crecimientos de ciertas producciones agroindustriales. El sector industrial está reduciéndose; en 1995 fue el sector que sufrió el mayor deterioro del salario real, mayor incluso que el del gobierno central. Simultáneamente ha crecido el sector servicios, pero sin lograr incorporar a todos los cesantes de la industria.

Vinculado tanto a los cambios antes mencionados como a los fenómenos de masificación del acceso a los diferentes niveles educativos, se aprecia un importante aumento del nivel de instrucción de los ocupados. El mismo es resultado de la reducción del número de ocupados sin instrucción o con primaria y del aumento de los ocupados con educación secundaria, técnica o terciaria. Las tasas medias acumulativas extremas en los últimos diez años corresponden al aumento de los ocupados con nivel terciario en Montevideo (8,2%) y a la reducción de los ocupados sin instrucción en el mismo departamento (6,5%). En el interior urbano el sentido de las transformaciones es similar aunque de menor ritmo y los mayores aumentos se aprecian en los ocupados con nivel secundario o técnico.

Se concluye que en la última década se ha producido una fuga hacia adelante en los conocimientos requeridos para la inserción laboral, que tiene como correlato la devaluación de las credenciales educativas: se requieren más años de educación para acceder a puestos de trabajo equivalentes o similares. La consecuencia de la devaluación educativa

es la compresión hacia abajo, de aquellos que no logran incrementar sus años de estudio.

Las modificaciones en la producción y en el mercado de empleo generan impactos sociales. El más visible, y por ello tal vez el más superable, probablemente sea el de la desocupación por reconversión. El menos nítido, pero de consecuencias más duraderas, es la profundización de la segmentación no sólo económica, sino también social y cultural. Sus consecuencias económicas y laborales se manifiestan en las diferencias en remuneraciones, condiciones de trabajo y conocimientos utilizados, en el desempeño de un puesto de trabajo en el mercado formal o en el informal. Pero más allá de la economía, se instauran en la sociedad “mundos” con escasas (y a veces conflictivas) zonas de interacción. La, en otra época, hiperintegrada sociedad uruguaya ve surgir grupos cuyos valores, informaciones y comportamientos presentan cada vez más escasos elementos comunes.

Importa realizar una alusión a la coyuntura más reciente, porque se están registrando datos que pueden ser indicadores de tendencias más profundas de la economía. Si bien en 1995 se registró un alto nivel de desempleo (10,8% en promedio), este dato no debe ocultar que también se alcanzó el récord histórico de ocupación urbana en la historia del país, contabilizándose algo más de un millón doscientas veinte mil personas en ese sector. En este campo el fenómeno más significativo es el aumento del empleo del 2,5 por ciento anual, sostenido durante los últimos diez años.

Junto a este fenómeno, en 1995 se registraron cambios, respecto al año anterior, en la composición del desempleo. Un 2,6 por ciento del total de desocupados se trasladó de la categoría no jefes de hogar a la de jefes de hogar, categoría que llegó al 16 por ciento. En segundo término se trasladó un 7 por ciento de la categoría menores de 25 años, a la de mayores de esa edad. Igualmente la participación de los jóvenes se mantuvo dentro del nivel estructural, representando el 50,9 por ciento de los desocupados. En los últimos veinticinco osciló alrededor del 60 por ciento, no descendiendo más allá del 45 por ciento.

Por último, el **subempleo juvenil** a nivel urbano, que comprende a los empleados públicos y privados que trabajan habitualmente menos de 40 horas semanales y que simultáneamente están buscando trabajo, se ha ubicado en los últimos años en el entorno del 20 por ciento de los ocupados en el tramo de edad de 14 a 24 años. Según Rolando Franco (Franco, 1994), probablemente el **subempleo crónico** sea el problema más importante en una estrategia orientada a aumentar la productividad laboral y la equidad entre los jóvenes.

Tal como fue señalado anteriormente, es posible plantearse que los procesos de cambio que se están generando en la sociedad tienden a

impactar de manera diferente en los distintos sectores, según los recursos socio-culturales y económicos con que cuenten para construir sus trayectorias de vida.

Los problemas de los jóvenes

Siguiendo esta línea de razonamiento, el análisis de la información existente tiende a confirmar dicha percepción y, además, las tendencias observadas muestran que los segmentos más jóvenes presentan un riesgo potencial superior de “marginalización” que los tramos juveniles de mayor edad.

La investigación realizada por Carlos Luján (Luján, 1994) presenta, de manera contundente, las diferentes realidades de los jóvenes. El autor toma como referencia el concepto de **marginalidad cultural**, asociado en especial a la variable “tiempo”, basándose en la constatación de que los requisitos educativos mínimos para la inserción en el mundo del trabajo han ido creciendo en los últimos años.

Si se aplica a los jóvenes lo que se analizaba para el conjunto de los ocupados, según C. Luján la cota mínima de educación requerida para una inserción adecuada en el mundo laboral se ha ido modificando y es posible establecer, esquemáticamente, las siguientes relaciones: para el tramo de mayor edad (25 a 29 años) el nivel mínimo era la primaria completa, lo que se extiende a estudios post-primarios en el caso del tramo de 20 a 24 años; y parece imprescindible para los adolescentes (15 a 19 años) completar estudios a nivel del primer ciclo de educación media. Del material mencionado también es posible concluir que, en términos potenciales, existe un número creciente de jóvenes por debajo del nivel educativo mínimo requerido para una inserción adecuada, empeorando dicha situación desde el tramo de mayor edad hasta el de menor edad, aun cuando los adolescentes presentan un mayor número promedio de años de educación formal.

Se plantea entonces que: “**los marginados potenciales** constituyen un cuarto de la población joven, con una división por partes iguales entre hombres y mujeres y con una proporción importante de individuos –37 por ciento, en su mayoría varones–, que tienen una desventaja adicional en el rezago escolar (medido como la diferencia entre la edad a la que se debe terminar un nivel o año académico y la edad en la que se culminó realmente)” (Luján, 1994).

Como resultados claves del trabajo que ilustran la situación de desventaja de ciertos sectores juveniles se pueden enumerar los siguientes aspectos:

- En la construcción de las trayectorias educativas existe una importante incidencia de la asistencia a nivel preescolar, la no repetición en

el nivel primario y la realización de cursos complementarios como condiciones para el logro de resultados positivos en materia educativa.

- En la población total, el 75 por ciento de los jóvenes superaron el nivel primario mientras que lo hicieron solamente el 66 por ciento de los más desfavorecidos, es decir aquellos que no han recibido educación preescolar o no han realizado cursos complementarios, y han repetido en primaria (lo que parece ser la condición más desfavorable de las tres consideradas).

También conviene señalar como relevante que la asistencia al nivel preescolar no actúa de manera aislada sino conjuntamente con la influencia de la madre. Se constata que cuanto más bajo es el grado de instrucción de la madre, peor es la performance escolar de los hijos. De los 37.207 jóvenes (6,4 por ciento de la población joven) que no logran terminar la primaria, el 39,5 por ciento son hijos de madres que no concurren a primaria o lo hicieron hasta el tercer año.

A partir del concepto de **marginalidad cultural** manejado, se presenta la siguiente información:

- Los jóvenes marginados se ubican mayoritariamente en los **niveles de ingreso** más bajos; representan el 60 por ciento del decil inferior de ingresos y el 10 por ciento del cuartil superior.

- Se distribuyen de forma equitativa entre ambos **sexos**, aunque numéricamente las mujeres superan a los hombres en el nivel de menor ingreso y paralelamente los hombres superan a las mujeres en el nivel más alto.

- En **términos educativos**, crece fuertemente el porcentaje de los jóvenes marginados al bajar en la escala de ingresos de los hogares de pertenencia. A modo de ejemplo, en el tramo entre 15 y 19 años, no completan el primer ciclo de educación media casi el 75 por ciento del decil inferior o el 66 por ciento del cuartil inferior, porcentaje que desciende al 20 por ciento en el cuartil superior de ingresos. En el tramo de 25 a 29 años hay un porcentaje ocho veces mayor de jóvenes marginados en el inferior que en el cuartil superior de ingresos.

En relación con el **mundo del trabajo** es posible señalar los datos siguientes con respecto a los jóvenes marginados:

- Se encuentran **desocupados** en mayor proporción que los no marginados, especialmente entre los adolescentes que no terminaron primaria. Los ocupados y desocupados son mayoritariamente hombres y entre los inactivos la mayoría son mujeres.

- En cuanto a la **categoría de ocupación** están muy subrepresentados en los grupos altos y medios-altos (propietarios y profesionales, conductores, obreros calificados y técnicos, empleados de oficina y docentes), representados igual al conjunto en miembros de Fuerzas Ar-

madras y Policía, obreros varios y empleados de comercio y servicios, y sobrerrepresentados en los grupos obreros industriales y de la construcción, vendedores ambulantes, servicio doméstico y trabajadores agropecuarios.

- También es clara la relación entre los mayores **niveles de edad** y el acceso a empleos de mayor nivel socio-ocupacional, aunque esta situación no discrimina de forma significativa en el caso de las mujeres.
- Manifiestan mayor tendencia a la utilización de la **estrategia de inserción laboral** a través de métodos individuales (relaciones), y comparativamente un bajo nivel de preferencia por el sector privado como ámbito laboral (especialmente las mujeres prefieren ampliamente el sector público). Priorizan el salario y la seguridad del puesto frente al desarrollo personal, hay mayor proporción de jóvenes que consideran ajustado su trabajo con sus posibilidades (experiencia y capacitación) y presentan –en el caso de los inactivos– como razón de la no dedicación al trabajo las condiciones del hogar de pertenencia.
- Tienen menor protección de la seguridad social e inferior cobertura del seguro de enfermedad, siendo peor la situación de las mujeres y de los adolescentes.

Principales tipos de itinerarios educativo-laborales

La mayor parte de la información disponible sobre juventud diferencia varios sectores: montevideanos y del interior, urbanos y rurales, varones y mujeres, estudiantes y activos, ocupados y desocupados, por tramos de edad, entre otros. En general esos datos proporcionan una visión estática sobre la realidad de los jóvenes en un determinado momento. Importa subrayar, además, la importancia de la información longitudinal que posibilite reconocer las vinculaciones entre educación y trabajo en los itinerarios de los distintos grupos de jóvenes. Más allá de su alcance específico para el tema que nos ocupa, resultan relevantes porque los agentes de socialización identificados como predominantes son aquellos más directamente vinculados a los roles públicos de los sujetos y más fácilmente impactables por las políticas sociales.

Tal como lo revelan algunas entrevistas en profundidad y la Encuesta Nacional de la Juventud (ENJ), a nivel del conjunto de los jóvenes es generalizada la valoración muy positiva del trabajo, del estudio y del esfuerzo personal. Por ejemplo, ante la pregunta sobre qué tiene de bueno no trabajar, varios contestaron que nada, en tanto todos encontraron aspectos positivos en el hecho de poder hacerlo.

Existe un grupo de jóvenes en situación de pobreza que, al haber experimentado situaciones críticas durante sus procesos de socializa-

ción, construyen su identidad con fuertes componentes de diferenciación y ruptura frente a la cultura predominante, con la que no se enfrentan otros jóvenes a pesar de las dificultades que sufren para integrarse socialmente. Las carencias críticas que existieron en las historias de esos jóvenes estuvieron asociadas a diferentes problemáticas familiares, donde aparecen combinadas: una aguda falta de recursos y una marcada inestabilidad afectiva; insuficiencias de vivienda y de ingresos con alto número de hijos; separaciones con problemas económicos, enfermedades de los padres, emigraciones. Ellas les significaron sufrir situaciones de abandono total o parcial, en algunos casos intercaladas con períodos de sobreprotección. Por lo tanto, las condiciones para que construyeran la lealtad a las instituciones educativas y laborales fueron insuficientes. A ello se agrega que en varios casos se vieron obligados a buscar ingresos precozmente, en circunstancias muy precarias, lo que también deterioró sus vinculaciones con los dos tipos de instituciones mencionadas. Consideramos que este grupo de jóvenes comparte importantes características con otros cuyas familias de origen no se hallan en situación de pobreza, pero que igualmente construyen identidades conflictivas con la sociedad.

Para los jóvenes que se ven obligados a abandonar tempranamente la educación formal, varias experiencias piloto demuestran que ofertas de capacitación que les posibiliten un ingreso rápido a un puesto de trabajo en el sector formal de la economía, resultan decisivas para que logren romper el círculo reproductor de la pobreza. En tanto, los jóvenes que a pesar de su pasaje por la escuela no logran acceder en muchos casos a la lectoescritura y el cálculo, requieren estrategias educativas más globales, que no pueden centrarse en la formación profesional aunque sí deben incluirla. Varios estudios demuestran que los jóvenes vinculados a circuitos de infracción, estén o no en situación de pobreza crónica, necesitan también procesos educativos más integrales.

La amplia cobertura del sistema educativo uruguayo, si bien no logra enfrentar eficazmente los procesos de generación y reproducción de la pobreza, resulta un excelente instrumento para identificar y ofrecer servicios a los niños y jóvenes de esos sectores. La escuela primero y la educación media después son el ámbito apropiado desde el cual brindarles esos servicios. Los que hoy reciben son de mala calidad e inadecuados a la situación que están viviendo.

Por lo tanto, en el caso de este sector de población, las políticas de juventud deberían articularse muy estrechamente con las reformas que se están llevando a cabo en la enseñanza primaria, para adecuar su oferta a las necesidades y posibilidades de esos niños y de sus familias.

Dado que estos grupos se ven privados de la moratoria propia de la juventud en la asunción de los roles, es imprescindible captarlos antes,

justamente en el momento en que deben asumir dichos roles. Este enfoque parte de la hipótesis de que en las historias individuales existen dos momentos estratégicos para la generación y reproducción de la pobreza: el período que comprende la gestación y los primeros meses de vida, y el período en el que se asumen los roles adultos.

Las respuestas que la sociedad da a este sector son inadecuadas, y contribuyen a aumentar su exclusión tanto en el plano educativo como en el legal: mantienen vigencia actitudes de voluntarismo pedagógico que postulan la homogeneización de la oferta educativa para sectores que tienen puntos de partida muy desiguales.

Breve reseña de las principales ofertas

A pesar de la carencia de ofertas que viabilicen una fluida integración juvenil a la estructura productiva, especialmente en los niveles más bajos del sistema educativo, y tal vez motivadas por esas mismas carencias, existe un grupo de iniciativas que han logrado desarrollar estrategias de articulación entre el sistema productivo y el mercado de trabajo. Tanto sus logros como sus problemas y fracasos constituyen un capital de aprendizaje que debe ser utilizado como punto de partida para el diseño de políticas en esta área. Se considera que una política de acercamiento del sistema educativo al productivo debería evaluar estas iniciativas, no sólo desde la perspectiva del cumplimiento de sus objetivos actuales sino también estudiando su potencialidad, aportes y limitaciones para contribuir a programas de carácter más amplio y masivo que los existentes hasta el momento.

A continuación se presenta una breve reseña de las principales iniciativas especificadas:

a) La **Universidad del Trabajo de Uruguay (UTU)**, si bien globalmente tiene importantes carencias en la relación con la estructura productiva, posee varias instituciones que han llevado a cabo experiencias exitosas de vinculación con el mercado de trabajo, como por ejemplo la Escuela de Electrónica, los cursos agrarios (especialmente las escuelas de alternancia), y las pasantías para sus estudiantes en empresas públicas y privadas. Además de estudiar los aportes y capacidades de estas tentativas, es necesario analizar sus posibilidades y resistencias para que se difundan en otros ámbitos de UTU.

b) El **Centro de Capacitación y Producción (CECAP)**, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, ha desarrollado una larga experiencia de integración de la programación curricular con los análisis de mercado ocupacional y la colocación y seguimiento de sus egresados. Implementó un método de diseño curricular que incorpora las modali-

dades de salida al mercado en la formulación de los programas; construyó así un sistema muy flexible en referencia tanto al estudiante como al mundo laboral. Cuenta con varios productos internos y externos de sistematización de su práctica y es una valiosa referencia institucional, siendo igualmente valioso el conjunto de recursos humanos que ha formado, pertenezcan o no a ella en este momento.

c) El **Consejo de Capacitación Profesional (COCAP)** ha logrado llevar adelante un conjunto de ofertas de capacitación con alta posibilidad de respuesta a la necesidad de complementar la preparación del personal que presentan las empresas privadas y públicas. Tiene por lo tanto competencia técnica y material para la formación en tecnologías modernas a través de cursos de corta y mediana duración.

d) En el ámbito de **Educación Secundaria**, varios liceos han realizado acercamientos al mundo laboral por medio de actividades extracurriculares que, en algunos casos especialmente en el interior, han llegado a la colocación de estudiantes en empresas de la zona. Los datos sobre ciertas experiencias de este tipo se extraen de la encuesta sobre las actividades sociales efectuada en todos los liceos por la Inspección Docente de Institutos y Liceos de Enseñanza Secundaria con el apoyo de la Cooperación Técnica OPP-BID y el Plan Integral de Juventud INJU (MEC) - FONADEP (OPP). Asimismo, los cursos de verano implementados en 1995 por Educación Secundaria y UTU intentaron una aproximación al mundo laboral. Varias de las reformas de programas de enseñanza se han propuesto también brindar capacitación ocupacional, con escasos resultados por el momento.

e) Existe un conjunto de ofertas de capacitación ocupacional que brindan las **Intendencias Municipales de Canelones, Maldonado y Rivera** (en este último caso a través de un convenio con CECAP). Probablemente la experiencia más desarrollada corresponde a la **Intendencia Municipal de Montevideo**, que contrata la prestación de servicios (limpieza de playas y locales, por ejemplo) a organizaciones no gubernamentales las cuales los cumplen contratando, a su vez, a jóvenes de sectores de bajos ingresos que participan de sus actividades educativas y promocionales.

f) Adicionalmente, hay que mencionar un conjunto de **experiencias en el ámbito privado**, varias de ellas en instituciones educativas de nivel terciario, especialmente en áreas de vanguardia científica y tecnológica, mostrando una gran capacidad de “leer” la realidad del mercado ocupacional y autotransformándose para acceder a ella.

g) Los **institutos privados de formación profesional (IPFP)** de carácter comercial proporcionan, por su parte, una capacitación más puntual, básicamente para puestos de trabajo subordinados en el sector de

servicios, y ofrecen a los estudiantes que buscan emplearse a partir de la enseñanza secundaria, el ajuste con las demandas específicas.

h) Los **cursos no comerciales de los IPFP**, dirigidos a jóvenes de sectores populares, si bien proceden de tradiciones voluntaristas y asistencialistas, han logrado desarrollar, en algunos casos, líneas de relacionamiento fluido con el mercado ocupacional. Han sistematizado su práctica, se han nucleado para desarrollar diferentes actividades conjuntamente y, sobre todo, han generado respuestas eficaces dirigidas a los adolescentes de sectores más pobres y más tempranamente excluidos de la educación formal (a quienes a nivel público sólo ha logrado incorporar CECAP).

i) La iniciativa más reciente es la creación del **Fondo Nacional de Reconversión Laboral**, administrado por la Junta Nacional de Empleo, de integración tripartita y con competencia en el conjunto de políticas de empleo. El Fondo está destinado a la capacitación de trabajadores en el seguro de paro, de los cuales aproximadamente el 30 por ciento son jóvenes.

Junto con los aprendizajes de la formación laboral existe una serie de experiencias de orientación vocacional y ocupacional que también aportan una práctica de articulación entre los jóvenes, la educación y el trabajo. Tanto la cobertura como la coordinación entre estas experiencias son escasas, pero igualmente importa relevarlas porque son un componente complementario e imprescindible de los servicios de formación profesional, para el diseño de políticas de educación y trabajo. Las iniciativas a considerar son las siguientes:

a) El **Sistema Nacional de Orientación Vocacional (SNOV)** del CODICEN está desarrollando una serie de acciones para que la Administración Nacional de Educación Pública en general y cada institución local en particular cuenten con una estrategia y con servicios de orientación vocacional y ocupacional.

b) El **Instituto Nacional de la Juventud**, con el apoyo del Instituto Clemente Estable, ha puesto en práctica una experiencia continua y sistemática de oferta de talleres desde hace varios años, brindando un servicio capaz de ampliar la cantidad de jóvenes involucrados.

c) El **Instituto Nacional del Menor, el CECAP, los Talleres Don Bosco, el Foro Juvenil y otras instituciones** han desarrollado acciones de colocación y seguimiento de sus egresados en el mercado laboral, logrando a partir de ellas un relacionamiento permanente con un conjunto de empresarios que, a la vez que emplean a los jóvenes, proporcionan información sobre sus necesidades y requisitos.

d) El **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**, en el marco de la Dirección Nacional de Empleo, está implementando en varios departa-

mentos del interior, desde su sede en Montevideo, el denominado Servicio de Orientación Laboral (SOL), que podría realizar aportes de singular importancia en estas temáticas.

Por último, en esta lista preliminar de experiencias innovadoras importa reseñar algunas de las más directamente preocupadas por la inserción laboral, en algunos casos al menos temporalmente. Ellas son:

a) Los **contratos preferenciales para jóvenes**, promovidos por varias instituciones públicas y privadas, consistentes en la contratación temporal de empleados y obreros preferentemente jóvenes. Entre el conjunto de este tipo de iniciativas se destaca la labor de la Intendencia Municipal de Montevideo que, en el período 1990-1991, contrató a 803 nuevos funcionarios, de los cuales el 80,5 por ciento eran menores de 30 años.

b) Las **pasantías laborales**, que diferentes organismos de la enseñanza pública de nivel medio y superior administran en convenio con distintas empresas públicas y privadas. Evaluaciones recientes indican que durante 1992 se beneficiaron alrededor de 900 jóvenes con este tipo de programas, pertenecientes en la mitad de los casos a la UTU.

c) El **Programa de Apoyo a la Primera Experiencia Laboral**, desarrollado por el Instituto Nacional de la Juventud con la colaboración técnica de Foro Juvenil, consistente en la contratación de jóvenes sin experiencia laboral, por períodos de seis a nueve meses, en convenios con empresas públicas y privadas. Los convenios más importantes concretados hasta el momento son con la Dirección Nacional de Correos, ANTEL, el Ministerio de Salud Pública y la Dirección Nacional de Registros.

d) Más recientemente, el **Instituto Nacional de la Juventud** ha desarrollado el proyecto Opción Joven de capacitación para la inserción laboral, con financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones, administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Actualmente, con fondos de la Junta Nacional de Empleo, se continúa el proyecto, denominado Projovent en esta segunda etapa, que ofrece orientación ocupacional, becas de formación laboral y cursos técnicos breves; en algunos casos estos servicios son complementados por apoyos a la inserción laboral. La ejecución de las actividades, que es contratada a entidades de capacitación, ha alcanzado hasta el momento a más de 4.500 jóvenes.

Finalmente, hay que reseñar la rápida presentación de tres proyectos de ley en el período parlamentario iniciado en 1995, dirigidos a facilitar la inserción laboral de los jóvenes y a aproximar educación y empleo. En la Cámara de Representantes se presentaron dos proyectos en materia de pasantías y en la de Senadores uno referido a contratos de aprendizaje.

Como puede apreciarse, estas iniciativas distan de ser irrelevantes, pero tienen un alcance limitado y sólo excepcionalmente se coordinan entre sí, por lo cual sería imprescindible que recibieran mayores respaldos con vistas a su potenciación y a la ampliación de su cobertura.

Proceso de reforma y formación para el trabajo

No nos internaremos en el debate teórico sobre las relaciones entre educación y economía. Sólo queremos señalar que se requiere acercar la educación al trabajo, pero no para la subordinación mecánica de la primera al segundo, lo que, por otra parte, sería una aspiración inviable; este acercamiento debería desarrollarse en todos los niveles. Especialmente tendría que constituir uno de los criterios orientadores de la reforma de la educación media, habilitando salidas laborales desde la finalización del ciclo básico en adelante, sin que ellas significasen la imposibilidad de retornar a la educación formal.

El sistema educativo –especialmente sus niveles medio y terciario– debe incorporar su lectura del mercado laboral como una de las referencias a partir de las cuales diseñar las políticas. Para ello es menester que supere las inercias autorreferenciadas, tal como lo sugiere Juan Carlos Tedesco: “El sistema educativo se estaría constituyendo en una época donde predomina cada vez más intensamente una lógica propia, basada en la conservación de sus rasgos internos y no la satisfacción de sus requerimientos externos, sean éstos de tipo social o científico”.

También debe superar las respuestas mecánicas a las demandas sociales, que han sido el principal criterio para la expansión de los servicios educativos, especialmente a nivel de la enseñanza media. Desde este ángulo, las medidas específicas que se definan e instrumenten en el área de la educación y el trabajo deben formar parte, articuladamente, del proceso más amplio de reformas educativas.

Enfocando el problema a partir de la perspectiva del sistema educativo, se observa que los jóvenes en situación de pobreza acceden incluso a la enseñanza secundaria. Pero, como después se verá en el análisis de las experiencias, para muchos eso no les reporta ni siquiera un manejo básico de la lectoescritura y el cálculo. El ciclo básico de la educación técnica recluta un 50 por ciento de adolescentes con necesidades básicas insatisfechas (UTU, 1992); sin embargo no logra retenerlos y por temor a promover una profesionalización precoz, permite que ingresen al mercado de trabajo después de haber cursado dos y hasta tres años, sin aportarles ninguna formación profesional.

El imaginario uruguayo y especialmente el educativo, adolece de falsos escrúpulos que lo hacen caer en varias contradicciones. Una de

ellas radica en que los adolescentes no pueden ingresar a la formación profesional de UTU sin quince años cumplidos; sin embargo pueden hacerlo sin ciclo básico y aún más sin primaria terminada. Lo segundo reconoce una realidad, que la primera norma pretende negar en el papel. El resultado es que los adolescentes que fracasan en la educación formal y desertan de la misma antes de los 15 años deben esperar a esa edad para acceder a una modalidad formativa, la cual les exigirá dos años para habilitarlos a la inserción laboral. Obviamente muchos no están en situación de esperar tres años e ingresan en las peores condiciones.

La otra contradicción es que la legislación laboral acepta el trabajo desde los catorce años. Pero, a pesar de que un grupo significativo lo hace en esa edad y aún antes, la educación formal les ofrece esperar todavía un año para iniciar una capacitación que les insumirá otros dos. O sea que la educación formal capacita para comenzar a trabajar a los 17 años, tres después que las normas legales y aún más si tomamos los registros de las edades de la PEA del Instituto Nacional de Estadística.

El sistema educativo formal en el nivel medio (incluyendo a UTU, pero más aún a la enseñanza secundaria) actúa como si su referencia fuera el adolescente de clase media, con la ilusión o la pretensión de poder determinar el momento en que debe comenzar a trabajar. Los argumentos que sostienen estas normas se fundamentan en un seudohumanismo que en definitiva, en la mejor tradición de Rodó y Vaz Ferreira, reniega del trabajo como una dimensión de la vida de los hombres. No es este el momento de discutirlos.

Otros argumentos, con más sentido práctico, reivindican la necesidad y hasta el derecho de los jóvenes a continuar estudiando. Pero sin embargo, varios seguimientos de egresados, entre otros de algunas de las experiencias que se analizan más adelante, demuestran que para un grupo de jóvenes que se ven impulsados a generar ingresos tempranamente, el obtener un trabajo satisfactorio es la condición que requieren para continuar estudiando.

La educación formal empuja así a los jóvenes al mercado de la educación no formal, la cual les ofrece modalidades rápidas que se anuncian como articuladas con las demandas del mercado de trabajo. Dicha articulación no siempre se cumple, pero no existe ningún mecanismo de supervisión estatal de esa oferta, ni tampoco ninguna protección de los derechos de los jóvenes que pagan los cursos. Porque la otra característica es que dichos cursos ya no son gratuitos, a diferencia de lo que sucede en la educación formal.

La Encuesta Nacional de la Juventud señaló que el 38 por ciento había realizado algún curso de este tipo. Muchos de este grupo segura-

mente coincidían con los que se autoidentificaron como “estudiantes incompletos”.

Pero otros jóvenes ni siquiera contarán con esta alternativa, viéndose atrapados en un círculo perverso en el que no acceden a empleos satisfactorios porque no están capacitados y no pueden capacitarse porque están urgidos por obtener ingresos. Dificilmente lograrán romperlo, convirtiendo el ingreso al mercado de trabajo en un momento decisivo dentro de los procesos de reproducción de la pobreza. La forma de asumir los roles adultos adquiere una importancia especial tanto en el futuro del desarrollo personal, como en el rol social y en la participación en la distribución de bienes y servicios. La exclusión de la moratoria en la asunción de roles adultos es igualmente relevante para las funciones productivas y para el ejercicio de la sexualidad y resulta equiparable, en sus consecuencias, a experimentar carencias críticas durante el período de gestación, en el nacimiento y en los primeros meses de vida.

ANÁLISIS DE LAS DISTINTAS EXPERIENCIAS DE FORMACIÓN

Características generales de las instituciones

Para realizar el presente estudio se seleccionaron nueve instituciones que se agrupan a continuación según sus identidades y rasgos más definitorios:

1. Cinco organizaciones no gubernamentales. Tres en su sentido más específico, o sea asociaciones civiles sin fines de lucro, que brindan servicios, en este caso a niños y jóvenes de sectores de bajos recursos, y están conformadas básicamente por equipos de técnicos, con financiamiento mayoritario de la cooperación internacional. Las otras dos son instituciones religiosas (una evangélica y otra católica), que actúan con una modalidad de Centro Juvenil de barrio, con formas de intervención similares a las anteriores y recursos procedentes, en gran parte, de fuentes nacionales.
2. Dos servicios del Instituto Nacional del Menor (INAME), que desde el sector público coinciden con varias de las modalidades de intervención y con la población objetivo de las ONGs.
3. Dos centros de educación técnica y formación profesional, uno religioso y otro estatal. Por su grado de desarrollo institucional y formalización curricular se consideró que constituyen una categoría independiente, a pesar de compartir con los anteriores la población objetivo, la escala (aunque tienen mayor número de beneficiarios que la mayoría de las restantes experiencias) y algunas de las formas de intervención; en el caso del religioso, también su carácter no estatal.

Importa señalar que varias de las experiencias incluyen más de un proyecto o servicio. En el análisis, usualmente se hará referencia a la experiencia como integradora del conjunto de acciones, realizándose menciones específicas cuando se requiera.

El relevamiento incluyó asimismo al Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU), cuya información es relevante a los efectos de relacionarla con las experiencias estudiadas.

Historia y objetivos de las experiencias

Todas las experiencias tienen menos de quince años de creadas, con una sola excepción. Tres de ellas son muy recientes, contando con menos de tres años de desarrollo. Las instituciones también fueron creadas en el mismo período, salvo el INAME.

Las fechas de inicio coinciden con un período de la historia reciente uruguaya con características específicas: los últimos años de la dictadura militar (1973-1984) y los posteriores once años de gobierno democrático. Esta etapa estuvo caracterizada por la generación de diversas iniciativas de la sociedad civil, la cual ejerció derechos y capacidades que le estuvieron vedadas en la primera época del gobierno de facto y que se fueron recuperando progresivamente a partir de 1980.

A la vez, en los últimos quince años, la sociedad se enfrentó a un Estado con crecientes dificultades y limitaciones para encarar viejos y nuevos problemas sociales. Una de las respuestas a esta situación fue la generación de una variada gama de iniciativas, en un principio en oposición al Estado o con prescindencia de él; pero posteriormente ambas realidades han comenzado a brindarse reconocimientos mutuos y a establecer espacios de diálogo, negociación, cooperación e incluso de competencia. Esto significó la superación, por lo menos parcial, de una imagen del Estado como el gran y casi único actor responsable de enfrentar los problemas y disminuir las desigualdades sociales (imagen vinculada a las etapas de auge del estado de bienestar, pero que parece tener una fuerza inercial que la mantiene más allá de la vigencia de éste).

El hecho de que algunas de las experiencias pertenezcan a organismos estatales, muestra un esfuerzo de autotransformación para enfrentar los mismos desafíos, e incluso el recurso a formas de intervención innovadoras dentro de la gestión estatal, varias desarrolladas antes en el campo no gubernamental. A la vez, estas experiencias parecen actuar con un importante grado de compromiso y participación de los funcionarios en su gestión. Su creación y desarrollo se deben más a iniciativas de jerarquías intermedias, que a decisiones de mediano o gran alcance explícitamente incluidas en las políticas gubernamentales. En definitiva

parecen también responder a un esfuerzo de grupos no demasiado articulados ni con capacidad de decisión importante, que encontraron posibilidades de ensayar respuestas, en este caso desde el Estado, pero sin comprometer (tampoco contradiciendo) las orientaciones de las políticas públicas (que son resultado de un complejo entramado de cuotas de poder).

Igualmente importa reconocer que, a pesar del carácter estatal, los alcances de las experiencias aquí relevadas son tan reducidos como los logrados por las instituciones no gubernamentales. A la vez, se registra la existencia de proyectos estatales (algunos antes mencionados), de mayor escala, que también recogen aprendizajes e instrumentos innovadores dentro del Estado, e incluso, en algunos casos involucran la participación de la sociedad civil en su desarrollo. El análisis de estos proyectos está fuera de los alcances del presente trabajo, pero sí se hará referencia a sus vinculaciones, efectivas y potenciales, con las experiencias relevadas.

Las fechas más recientes de creación de tres experiencias indican tanto la insuficiencia de las respuestas existentes, como la permanencia de cierto dinamismo en la generación de iniciativas dirigidas a ofrecer alternativas a los adolescentes y jóvenes excluidos. La excepción entre las instituciones y experiencias relevadas es el ya mencionado centro de educación técnica, de identidad religiosa, que fue fundado hace más de cien años. Como después se verá, su larga trayectoria y la consecuente acumulación lograda, se vinculan con varias de sus características principales.

Este centro y una de las experiencias del INAME son los que manifiestan estar en este momento preparando o realizando procesos intensos de cambio institucional. El resto de las experiencias se encuentran en etapas de consolidación y desarrollo o, las más nuevas, en un período que podemos denominar como fundacional.

En la misión y objetivos de las experiencias se registran cuatro características principales:

a) Todas ellas se refieren a los jóvenes y adolescentes como destinatarios, y en algún caso también a los niños; pero más allá, como un componente esencial a su razón de ser y a su identidad, reconocen además como grupo objetivo específico a los adolescentes pobres, o de sectores populares, o con denominaciones similares.

b) La mayoría articula finalidades referidas al desarrollo integral de los jóvenes con otras referidas a educación y trabajo. Sus objetivos también se agrupan en aquellos dirigidos a la formación general y personal de los jóvenes y, en segundo término, los que proponen su preparación para la inserción laboral. En cinco casos esto último aparece planteado, con diferentes intensidades, entre los objetivos.

c) En cuanto a los valores y creencias de las experiencias, la identidad religiosa (para quienes la tienen) se visualiza nítidamente en la misión, objetivos y acciones de sus actividades más formalizadas. Con respecto a otros valores, en cuatro casos se mencionan los derechos de los niños como constitutivos de la identidad de la entidad.

d) Tres instituciones se plantean objetivos que, trascendiendo su práctica directa, buscan impactar en el desarrollo de políticas públicas que involucren la participación de otros actores. Así se mencionan: la comunicación a través de los medios masivos (referida a la problemática de los jóvenes y a las respuestas, por lo tanto no restringida a la difusión y legitimación de la institución); la investigación de la situación de los jóvenes y la sistematización de modelos, estrategias y métodos de intervención; y la formulación y articulación de propuestas de proyectos y políticas de escala mayor que los gestionados por ellos.

En conclusión, el conjunto de instituciones y experiencias seleccionadas tiene como característica común relevante el autoidentificarse en relación a su vocación de servicio a los jóvenes pobres y excluidos. En su mayoría forman parte de un conjunto de esfuerzos poco articulados y con escaso poder, dirigidos a responder a una serie de problemas sociales, que el Estado no ha podido enfrentar o lo ha hecho con resultados insuficientes.

La población beneficiaria

Los métodos de registro de las experiencias son desiguales en cuanto a su rigurosidad y precisión. Los datos recogidos respecto a la población beneficiaria resultan incompletos y adolecen de contradicciones, que generan dudas respecto a su confiabilidad. La calidad de la información disponible se asocia al tamaño y grado de formalidad de las experiencias. Los dos centros correspondientes al grupo 3, probablemente por su mayor tamaño y formalidad, son los que cuentan con la información más completa. Uno de ellos y dos de las ONGs son los únicos casos que disponen de estudios sistemáticos publicados, a partir de su práctica. Varias de las instituciones, especialmente las de menor cobertura, probablemente no requieran de registros sistemáticos para contar con la información necesaria para su gestión. En definitiva se plantean dudas respecto a la cantidad de jóvenes, edades y sexo. Pero los datos resultan más imprecisos aún respecto al sector socioeconómico en el cual se ubican. Habiendo planteado estos reparos, se pasa a reseñar la información recogida.

Respecto a la cantidad de beneficiarios, una de las ONGs religiosas se destaca entre el resto, al incluir distintas líneas de ofertas, que involu-

cran a alrededor de 500 jóvenes, quienes reciben servicios y apoyos con distinta intensidad. En segundo lugar se ubican los dos centros del grupo 3, cada uno de los cuales ha trabajado con alrededor de 250 jóvenes, de forma estable en los últimos años. El resto de las experiencias alcanza a entre 100 y 200 jóvenes al año, a excepción de una que cuenta con alrededor de 20 participantes.

El grueso de los beneficiarios oscila entre los 16 y los 21 años. En uno de los casos se trabaja con niños que permanecen vinculados durante la adolescencia, lo que determina que las edades de sus beneficiarios sean significativamente más bajas que las del resto. Existe un fuerte predominio de varones, lo cual tiene dos componentes: uno de los centros del grupo 3, está exclusivamente dirigido a varones; en casi todas las restantes es mayor la presencia masculina.

Varias de las experiencias se han focalizado en grupos de jóvenes con diferentes características específicas: jóvenes de y en la calle, infractores, institucionalizados (o sea abandonados por sus familias), pertenecientes a barrios con altos indicadores de pobreza y finalmente jóvenes del interior. Sin precisar el número de casos, algunas experiencias mencionan el trabajo con jóvenes que viven situaciones críticas: discapacitados físicos y mentales, adictos e infractores; también manifiestan que los derivan cuando no están en condiciones de participar de la experiencia.

Especialmente relevante parece el caso de los infractores, porque la mayoría de las instituciones plantea que recibe jóvenes derivados judicialmente. Esta articulación con el Poder Judicial sugiere la existencia de un importante avance en la interrelación de actores, fundamental respecto a los jóvenes pobres. La policía y los agentes judiciales constituían probablemente el nexo principal en la relación con el Estado, para un grupo numeroso de estos jóvenes. La articulación con instituciones educativas abre un valioso horizonte para ellos.

Salvo en los dos centros del grupo 3, no se dispone de información precisa sobre los niveles educativos. En estos dos casos la mayoría de los jóvenes cuenta con seis a nueve años de educación formal, debiendo señalarse que una de las instituciones requiere para el ingreso los nueve años de educación básica y obligatoria aprobados. En cambio en la otra se registra un número decreciente de jóvenes que no han aprobado los seis años de primaria.

Probablemente estas sean las dos únicas experiencias, entre las relevadas, en las que existen desvíos en la focalización en la población de bajos recursos. El grado de formalización las vuelve atractivas para sectores de ingresos medios, interesados por una capacitación práctica y relativamente rápida (entre uno y cuatro años) en función de la inserción laboral.

Una de ellas cuenta con tres estudios de focalización, que resultan especialmente necesarios dados los importantes beneficios que brinda a sus educandos (beca de transporte, desayuno y almuerzo, atención médica). De los relevamientos surgen tres conclusiones principales: 1) la mayor parte de la población pertenece a sectores de bajos ingresos; 2) se registraron alrededor de un 10 por ciento de beneficiarios sobre los cuales quedan dudas o decididamente no corresponden a la población objetivo; la precariedad de los procedimientos de selección aplicados por la institución refuerza los interrogantes; 3) existe un sector de jóvenes marginados o en situación de pobreza crónica, que si bien accede al centro, debería tener una mayor participación.

La otra institución ubicada en el grupo 3 tiene un 51 por ciento de estudiantes del interior del país, en condición de internados. Dadas las modalidades educativas que implementa, los requisitos para el ingreso y la duración de los cursos, esta experiencia probablemente sea la que reclute una mayor proporción de jóvenes de ingresos medios, e incluso a algunos de ingresos altos, interesados en lograr una formación práctica.

Ambas experiencias sugieren la existencia de demandas por parte de los sectores medios, de ofertas de formación con alta dedicación a tareas de taller y posibilidades de rápida inserción laboral como trabajadores calificados.

Las restantes experiencias seleccionadas, si bien no cuentan con estudios al respecto, es probable que tengan menos desvíos hacia arriba en la población beneficiaria, debido a la acción de mecanismos de autofocalización, que por una parte logran convocar a la población objetivo que tienen definida, y por otra, inhiben, dadas las características de su oferta, a sectores de ingresos medios. Varias de ellas reclutan con procedimientos muy personalizados, que posibilitan una afinada evaluación de las necesidades y situación de cada joven que ingresa. El tipo de población que logran nuclear sumado a la flexibilidad o informalidad en el funcionamiento, desestimulan el eventual interés de otros sectores. En todos los casos, el reclutamiento que se procesa mayoritariamente a través de los propios beneficiarios también opera como elemento de focalización.

Igualmente importa señalar que hoy en Uruguay, resulta especialmente complejo evaluar la situación socioeconómica, especialmente de los jóvenes. Ello se debe a los importantes avances registrados en el acceso a bienes y servicios básicos (especialmente el agua, el saneamiento y la educación) y, en segundo término, a la dificultad de que los jóvenes estén informados sobre los ingresos económicos de los que dispone su núcleo familiar. Probablemente uno de los indicadores más aptos para ubicarlos socioeconómicamente sea la repetición escolar: en las organi-

zaciones seleccionadas se informa que es alta, superando significativamente los promedios del conjunto de los jóvenes en los mismos tramos de edad.

De acuerdo con el análisis anterior se plantean dos conclusiones. La primera es la generalización de la pregunta formulada para la experiencia que cuenta con estudios de focalización: ¿existen jóvenes cuya atención sería prioritaria a la de los reclutados y que no logran acceder a los servicios brindados? Las experiencias analizadas sugieren que a mayor sistematicidad de la formación ofrecida y mayor vínculo con el mundo del trabajo, mayor es la presión de la demanda de sectores medios. En otras palabras, cuando las experiencias logran acercarse a la integración de los jóvenes, comienzan a convertirse en una alternativa para esos sectores de ingreso, los cuales carecen de ofertas satisfactorias en el sistema educativo formal.

La segunda conclusión se basa en la constatación de la menor capacitación de mujeres jóvenes. Las experiencias parecen tener dificultades para superar las exclusiones, notables especialmente en los sectores en situación de pobreza, donde se tiende a recluir a las mujeres en el ámbito doméstico. Las instituciones que han logrado integrarlas se enfrentan a situaciones de maternidad adolescente, lo cual les exige brindarles apoyo tanto durante los embarazos, como en la crianza de los hijos. Pero resulta revelador que, entre los múltiples servicios registrados, ninguno de los programas menciona el de guardería (aunque algunos sí indican coordinaciones puntuales con guarderías) y que igualmente son escasas las referencias a estas situaciones. La integralidad que las instituciones se proponen como finalidad, en estos casos adquiere un nuevo sentido, incorporando una o más nuevas personas.

Estrategias educativas y su vinculación con el trabajo

Las experiencias seleccionadas están desarrollando estrategias educativas que son consistentes con su manifiesta finalidad de integralidad. En todas ellas se registra la superación de concepciones paternalistas y asistenciales, que caracterizaron los servicios dirigidos a estos grupos de población en otras etapas.

Es especialmente relevante este enfoque en aquellas experiencias vinculadas con servicios que inevitablemente deben incluir fuertes componentes de asistencia y protección de los jóvenes, entre las que se destacan, sin ser las únicas, las correspondientes al INAME. En los jóvenes que han pasado por lapsos prolongados de institucionalización, los riesgos de estas intervenciones, entre otros, son la escasa seguridad y la disminuida capacidad de iniciativa, generadas por la combinación de ca-

rencias afectivas y satisfacción de las necesidades materiales; esto se manifiesta, tal como lo registran varias experiencias, en el temor y las dificultades de los jóvenes en el momento del egreso.

La repetición y el fracaso escolar en todos estos jóvenes, institucionalizados o no, actúan como legitimadores de la exclusión social, apareciendo como responsables de la frustración y por lo tanto de sus consecuencias, en cuanto a restricción de acceso a determinados roles, circuitos, informaciones. La afectividad y la autovaloración se convierten así en dimensiones clave del problema y de las respuestas que intenten enfrentarlo.

Las organizaciones plantean diversas formas de desarrollar intervenciones integrales, entendiendo por tales las que se proponen abarcar el conjunto de la persona del joven que participa de alguna de sus actividades. Una de ellas, por ejemplo, expresa que realiza una “atención integral-personal”. En esas distintas formas de intervención, todas ellas personalizadas, se subraya la importancia del vínculo educador-joven, asignándole al primero un rol de “referente personal para el seguimiento individualizado de los jóvenes”.

En otro caso, se jerarquizan “dos elementos como claves de la relación pedagógica: la exigencia y el respeto”, desarrollando una “metodología de trabajo incidental”, centrada en el trabajo como recurso y espacio didáctico y teniendo como base el “compartir la cotidianeidad” con los jóvenes. Entre otros instrumentos algunas recurren al “contrato pedagógico”, como forma de vinculación con el joven, y plantean como objetivo didáctico que él logre definir un “proyecto de vida”. Varias tentativas complementan el apoyo personal con trabajo grupal, promoviendo sistemáticamente la relación entre pares.

La flexibilidad que caracteriza a estas estrategias de intervención, parece no desdibujarse en un funcionamiento caótico; por el contrario ciertas experiencias manifiestan preocupación por construir un riguroso encuadre de todas sus intervenciones.

Algunos de los programas agregan, dentro de una estrategia con características similares, un fuerte énfasis en el relacionamiento con la comunidad, habiendo desarrollado varios instrumentos específicos en ese sentido. En otros casos se apuesta al fortalecimiento de los vínculos familiares del joven, partiendo de la debilidad de dichos vínculos pero también de la importancia que tienen para él.

En todas las experiencias el trabajo tiene un papel destacado tanto pedagógicamente, como en la cantidad de horas que se le dedican. Está organizado de muy diferentes formas, que van desde talleres-escuela hasta pasantías y contratos de trabajo supervisados, dentro y fuera de las instituciones. Los comunes denominadores son: el desarrollo de una

tarea práctica, en la mayoría de los casos de tipo manual y exigente en cuanto al esfuerzo físico, una intensa supervisión y el apoyo docente al desempeño en esa tarea.

Paralelamente se complementa la formación básica de los jóvenes. Es digna de destacarse la mención que hacen varias experiencias de las acciones de alfabetización que deben realizar, lo cual supone una evaluación negativa de los estudios que prácticamente todos los jóvenes han cursado anteriormente. Además, varias instituciones realizan importantes esfuerzos para certificar los aprendizajes logrados por los jóvenes a partir de su intervención. Junto a los certificados respaldados por la propia institución, algunas han logrado reconocimiento del sistema formal, equivalente al sexto año de escuela. Pero no se registran posibilidades similares a nivel de la educación media.

Los enfoques pedagógicos tienen en común el asignarle un papel decisivo a los recursos humanos involucrados en cada experiencia, manifestándose un significativo esfuerzo para definir sus roles. En su mayoría, los equipos están conformados interdisciplinariamente y por técnicos con formación terciaria.

Es escasa la utilización de material de apoyo didáctico, tanto por parte de los educandos como de los educadores. Y se registra sólo una experiencia que los ha producido en condiciones de ser utilizados fuera del propio contexto. Probablemente esta característica complementa los grandes trazos de un estilo de intervención muy centrado en el vínculo pedagógico y que relega los elementos más formales, o más vinculados a la cultura escolar.

Como complemento de la intervención educativa, la mayoría de las instituciones aporta a los jóvenes viáticos y alimentación, con el fin de facilitarles o posibilitarles su participación.

En la mayoría de los casos se desarrolla un intenso relacionamiento con organismos públicos, con instituciones similares, con organizaciones y, más recientemente y en menor grado, con empresas privadas. Las vinculaciones suponen desde financiamiento, hasta intercambio de experiencias y reflexiones respecto a la práctica; en una de las instituciones existe un ámbito permanente con esa finalidad. En contraste, una de las más grandes muestra dificultades notorias en la coordinación interna, de parte de los mismos equipos que paralelamente despliegan un activo relacionamiento hacia afuera.

Las dos instituciones ubicadas en el grupo 3 están en una situación, respecto al relacionamiento con otras organizaciones, casi opuesta al resto de las experiencias: tienen escasas vinculaciones, a excepción de las empresas privadas, con las que sí mantienen un amplio y permanente

número de lazos de distinto tipo (fundamentalmente en lo concerniente a clientela, ubicación de la producción y empleo de egresados).

Pero hay que señalar, asimismo, que los logros en la estrategia pedagógica van acompañados de algunas limitaciones.

En primer término las tres experiencias que superan los 250 beneficiarios tienen dificultades referidas a la calidad de los servicios, especialmente con respecto a la tarea de los educadores. Cuantitativamente alguna de ellas parece no contar con suficientes recursos humanos para sostener un explosivo crecimiento manteniendo una relación personalizada con los jóvenes. Se registra en las tres un funcionamiento menos flexible, una organización tanto de la acción educativa como de la propia institución más formalizada, lo que probablemente resulte imprescindible para poder desempeñar su acción con un número elevado de jóvenes. En uno de los casos se han producido procesos de identificación o de asimilación de algunos educadores a las pautas de comportamiento y de relacionamiento de los adolescentes; también se han identificado equipos docentes que resultan “expulsores” de jóvenes.

Las estrategias desarrolladas parecen requerir un desempeño de roles docentes con gran capacidad de escuchar, de contener situaciones conflictivas, de generar un vínculo con fuertes componentes afectivos pero sin generar dependencias. Ello requiere un análisis permanente de la práctica, y es conveniente que cada educador tenga espacios para hacerlo junto con otros. Una parte importante de este tipo de intervención educativa, si bien requiere una preparación sistemática previa, debe complementarse con una formación en servicio, lo cual supone un acompañamiento intenso, especialmente en las primeras etapas. A ello se agrega la dificultad para la contratación de docentes destinados a los talleres de los diferentes oficios. Son pocos los que tienen formación específica para esos roles y en muchos casos, además, presentan dificultades para desenvolverse en contextos más flexibles que los de la educación formal.

La segunda limitación se refiere a las vinculaciones con el mundo del trabajo. La mayoría de las experiencias ha decidido las áreas u oficios y los programas de capacitación, basándose en las posibilidades con las que contaba para armar un taller (máquinas, docentes, materiales). Nada indica que dichas posibilidades deban coincidir con las demandas de recursos humanos. Tal como se señaló antes, son excepción a esta característica los dos centros ubicados en la categoría 3.

Paradojalmente, esta dificultad se incrementa con la capacidad que las experiencias han desarrollado para incorporar el trabajo a su práctica educativa. Porque tanto la eficacia en la intervención educativa, como la realización de un “trabajo protegido” al interior de la organización, en algunos casos en condiciones difíciles de lograr en el mercado por

parte de los mismos jóvenes, contribuyen a desestimular el egreso de la institución y el ingreso al mercado laboral. Convertirse en empleo permanente para sus egresados no es, obviamente, una alternativa realista.

También en este aspecto son excepción los dos centros ubicados en el grupo 3. A ellos se agregan los esfuerzos de varias de las otras entidades por establecer relaciones permanentes con grupos de empresas. Las instituciones que han participado del Proyecto Opción Joven, manifiestan haber realizado una intensa ofensiva en este sentido en el momento de preparar las ofertas.

Vinculación con el mundo del trabajo

Las organizaciones que impulsan las experiencias de educación y trabajo han desarrollado una amplia oferta de acciones para facilitar la inserción de los jóvenes en el mundo laboral y, a través de él, integrarse a una mejor calidad de vida.

El conjunto de las herramientas utilizadas puede ser ordenado en función del énfasis puesto en una u otra dimensión: educación o trabajo. Entre las que ponen énfasis en la dimensión **educativa** se ubican las pasantías y las becas laborales; entre las que tienen su prioridad en la dimensión del **trabajo** se señalan los contratos temporales, las inserciones asalariadas y como cuentapropistas, los talleres-escuelas y la creación de empresas. En términos cuantitativos, las alternativas más utilizadas son la inserción asalariada (30%), las pasantías (25%), y en menor medida la creación de empresas (20%).

Para alcanzar los objetivos planteados por las diferentes herramientas –salvo la inserción cuentapropista y la creación de empresas– se establecieron 458 convenios de diferente naturaleza y profundidad, básicamente con empresas, y también organizaciones no gubernamentales, lo que implica un promedio de aproximadamente 50 convenios por entidad.

En materia de las trayectorias laborales de los jóvenes no existe información sistemática del conjunto de las experiencias. Pero en los casos registrados el rango de variación es muy amplio, abarcando –en cuanto a la inserción asalariada– desde situaciones de deserción en el primer día de trabajo, hasta carreras ocupacionales que en 24 meses los ubican como responsables de sección en medianas y grandes empresas.

Los datos aportados por las entrevistas y las opiniones recogidas en otros trabajos similares tienden a indicar que los motivos más comunes de desvinculación con las empresas contratantes son los despidos (generalmente asociados a problemas de comportamiento) o la deserción voluntaria (casamiento y embarazo en las mujeres, y dificultad para soportar la presión del trabajo en los varones).

El esfuerzo desarrollado por las distintas organizaciones ha tenido como uno de los soportes para el éxito la tarea de apoyo para la colocación y seguimiento de los jóvenes participantes de la experiencia. En la mayoría de los casos dicha tarea tiene un espacio específico, e inclusive en tres casos se han constituido unidades ejecutoras especializadas en la temática.

Parece necesario añadir que, en función de los perfiles socioeconómicos y culturales de la mayoría de los jóvenes participantes, las alternativas que implican alto grado de iniciativa, capacidad de gestión y relacionamiento (redes), y recursos financieros o garantías de acceso a ellos, tales como la inserción por cuenta propia y la creación de empresas, generan interrogantes sobre su pertinencia como instrumentos válidos para la inserción exitosa de los participantes.

Fuentes de financiamiento

Es posible identificar las siguientes fuentes de financiamiento de las experiencias: aporte estatal, venta de servicios, cooperación internacional, cooperación nacional (fundaciones y asociaciones civiles), cooperación del sector empresarial privado y el propio aporte de los participantes.

La información recogida muestra que la financiación de las experiencias del presente estudio, tienen, en general, tres grandes orígenes: el aporte estatal, el generado por la venta de servicios o productos y el aporte de la cooperación internacional administrada por organizaciones financieras multilaterales, organizaciones no gubernamentales y organismos del circuito de las Naciones Unidas. En los últimos años se dio la conjunción de una serie de factores que explican los descensos y los cambios de los aportes más tradicionales en la materia:

- Una redefinición del proceso de desarrollo y por tanto de la cooperación internacional no gubernamental, donde Uruguay sufre los descensos de aportes debido a las características del país (registradas por ejemplo en el Índice de Desarrollo Humano) y a evaluaciones que señalan el escaso impacto de las experiencias realizadas.
- La reforma del Estado y en particular el replanteo del papel del mismo en materia de políticas sociales, con una tendencia a abandonar la ejecución y trasladarla al sector privado sin fines de lucro.

A partir de la situación crítica planteada, parece fundamental interrogarse sobre cómo financiar experiencias destinadas a los jóvenes provenientes de sectores de bajos recursos, en un contexto de reconversión del Estado y redefinición de las políticas sociales. Se deben tener en cuenta dos aspectos: que se trabaja con población de escasos recursos en mate-

ria formativa, económica y de relacionamiento; y que se pide a las organizaciones ejecutores de los programas y los proyectos, acciones de impacto masivo, bajo costo y alta calidad. La exigencia es razonable; pero en función de ello se requiere apoyo para el fortalecimiento de las experiencias en materia de cultura de las organizaciones, de las modalidades de gestión, de la capacitación de los recursos humanos y de recursos financieros alternativos. Es una ecuación difícil de resolver, que los actores sociales deben apuntar a encarar desde la perspectiva de los jóvenes como recursos estratégicos para el desarrollo, la democracia y la equidad social.

En el contexto de cambio señalado para los últimos años, se han desarrollado y/o consolidado mecanismos tales como los aportes de los empresarios, la cooperación internacional de organismos financieros multilaterales (BID, BM, FOMIN) y paralelamente, la incipiente profesionalización de los equipos técnicos de las organizaciones prestadoras de servicios.

Con respecto a los aportes del sector empresarial privado, la temática de la responsabilidad social o filantropía genera un particular interés a nivel internacional, ya que más allá del papel fundamental de eficaces y eficientes dirigentes de sus organizaciones, un número aún pequeño pero creciente de empresarios se involucran como actores protagónicos en los procesos de desarrollo social.

De un estudio sobre dicha temática –realizado por el Servicio de Aprendizaje para el Desarrollo de Uruguay (SADES) y la Fundación Interamericana de los Estados Unidos (Ruétalo, 1995)– es interesante destacar los siguientes aspectos: la existencia de apoyos a proyectos de desarrollo social desde el mundo empresarial, dado que la imagen tradicional era la escasa vinculación entre ambas realidades; una demanda permanente y creciente de solicitudes de colaboración hacia las empresas; la prioridad de éstas por el sector niñez y juventud; la temática de educación y trabajo, especialmente presente en la reforma del sistema educativo, la cual procura vincular de manera más fluida a ambos mundos; y la flexibilización de la legislación, aceptando la posibilidad de mecanismos como las pasantías de jóvenes en las empresas.

Desde ciertos enfoques empresariales la preocupación está ligada únicamente a una nueva necesidad de posicionamiento frente a las señales que envían los clientes, y por tanto dicha estrategia forma parte de su política de marketing. En otros casos, se considera que las acciones en este campo se relacionan con un replanteo ético y estratégico del papel del empresario y la empresa: ambos tendrían la responsabilidad de generar y canalizar la riqueza de la sociedad, y de devolverle a la misma parte de los resultados que la misma sociedad les ayuda a alcanzar a través de la preferencia de compra.

Sería de importancia capital también la concreción de la ley de empleo juvenil que debería completarse con una ley de fundaciones que facilitara los aportes empresariales. A esto se deberían sumar mecanismos de estímulo a través de la movilización de la sociedad civil en torno a la responsabilidad social o filantropía de los empresarios.

El otro mecanismo que sería importante desarrollar es el aporte de la cooperación internacional a través de los organismos multilaterales de crédito. A nivel regional esta línea de acción se ha traducido básicamente en los programas nacionales de apoyo a la capacitación e inserción laboral juvenil –como el caso de Opción Joven en Uruguay– que funcionan en la órbita estatal con apoyo financiero del Fondo Multilateral de Inversiones y administración del Banco Interamericano de Desarrollo. Para las organizaciones privadas sin fines de lucro que han participado o están participando del mismo, la implementación de los programas los ha enfrentado a la lógica de las licitaciones públicas. Dicho aprendizaje es altamente positivo pero se debe tener en cuenta por ambas partes la continuidad, la calidad de la oferta y el precio del servicio. Si se desea obtener ofertas de calidad por parte de las entidades ejecutoras, se debe fortalecerlas desde el Estado y los organismos internacionales para que puedan lograr continuidad en sus acciones y precios adecuados. Además se les debe brindar colaboración en la construcción de una cultura de gestión diferente –que haga viable la competencia en ese tipo de oferta– a través fundamentalmente de la capacitación del personal.

Otro aporte significativo, que tiene relación con la naturaleza de las experiencias educativo-productivas o productivo-educativas, es la generación de recursos por la propia actividad. Se trata de una táctica que debe tenerse en cuenta; pero cuando la experiencia presenta un componente predominantemente educativo, este no debe quedar subordinado a la lógica de la producción.

Finalmente, puede señalarse una fuente de financiamiento también relevante aunque poco conocida: los recursos que destinan los propios participantes y sus familias. En este terreno se hace necesaria la valoración y el reforzamiento de dicho instrumento, que generalmente será poco importante en términos presupuestales, pero genera la adhesión de los involucrados.

Evaluación de los resultados

En materia de evaluación de los resultados es significativo el avance logrado por las organizaciones con relación a los comienzos de los años noventa. Más de la mitad de las experiencias analizadas habían desarrollado o están desarrollando –con diversos niveles de profundi-

dad– sistemas de información que permitan medir los impactos y alimenten la toma de decisiones. La mayoría se ha planteado la evaluación como un mecanismo permanente; pero solamente algunas han definido la evaluación en la etapa de planificación, hacen una recolección y un seguimiento sistemático de la información y la utilizan como insumo para la toma de decisiones.

Con respecto a variables e indicadores (qué y cómo medir) se ha establecido para cada caso un conjunto de ellos pero con niveles de desarrollo muy heterogéneo. En varias de las entidades, se pone particularmente la prioridad en la medición de las actitudes y las habilidades adquiridas, a nivel de los participantes, y en la gestión del proceso educativo, a nivel de la organización ejecutora.

Los **instrumentos de recolección de la información** son variados y también con niveles de desarrollo diferenciados. Existe una tendencia a incorporar el seguimiento de egresados y la aplicación de prueba de aprendizaje como herramientas claves, y paralelamente avanzar en el sistema de información a nivel de productos, utilizando para ello cuestionarios y fichas abiertas, y reuniones de autoevaluación y evaluación.

En el proceso de evaluación realizado tienden a participar normalmente los actores directamente involucrados, o sea los docentes, los jóvenes y la dirección de la organización. Es necesario señalar que solamente en pocos casos participan de la evaluación otros actores que tienen una lectura muy relevante de la calidad del servicio prestado a los jóvenes, tales como los padres y los empresarios. La posibilidad de participación de ambos, así como la de técnicos de otras organizaciones, ayuda al mejoramiento de la calidad del servicio, rompiendo con la lógica casi exclusiva de la autoevaluación del ejecutor de la experiencia.

Tal como se señaló anteriormente, en la mayoría de los casos no existe información sobre los impactos de las experiencias, y la que existe en general hace referencia cuantitativamente a la inserción laboral y a la continuación de la educación formal. Los datos de cinco casos muestran un número de más de 400 jóvenes colocados, considerando solamente el último año, y más de 320 vinculados a instancias de educación y recreación.

En términos cualitativos, al evaluar el conjunto de los aspectos positivos identificados en los participantes de las experiencias, se destacan la actitud, la calidad interpersonal y la motivación. Como aspectos negativos en el perfil de los jóvenes vinculados a los programas y proyectos de trabajo, los entrevistados señalaron los conocimientos técnicos, la productividad y las habilidades básicas.

CONCLUSIONES

Las experiencias relevadas, en su casi totalidad, surgieron recientemente, retroalimentándose con una etapa histórica de creciente protagonismo de la sociedad civil en la búsqueda de respuestas a problemas y exclusiones sociales, así como de esfuerzos parciales de reforma del Estado con similares propósitos.

Existe homogeneidad en las experiencias en cuanto al servicio a los niños y jóvenes de sectores de bajos recursos, proponiéndose tanto su desarrollo integral como su formación para el trabajo. Algunas de las experiencias definen su identidad sobre la base de valores religiosos y los derechos del niño. Sólo algunas procuran, además de la práctica directa, generar impactos en la opinión, en el diseño e implementación de políticas dirigidas a estos grupos.

El análisis de las poblaciones beneficiarias plantea en primer término el problema del no acceso de las mujeres jóvenes, que parece ser un desafío pendiente para varias de las experiencias relevadas. Dicho desafío, desde la finalidad de integralidad que han asumido las instituciones, exige brindar respuestas a una situación nueva, el embarazo, y a una persona nueva, el hijo de la madre adolescente.

Por otra parte es posible plantearse esta pregunta: ¿existe un grupo de potenciales beneficiarios cuya participación sería prioritaria a la de aquellos que efectivamente son reclutados? Tal vez los recursos que requiera la respuesta a este interrogante excedan los que disponen las experiencias y, probablemente para ellas sea poco razonable, en términos de eficiencia, emitir una respuesta. El planteo sugiere la necesidad de un sistema y de una política global de educación y trabajo para jóvenes pobres, y, por lo tanto, es a estos y a sus responsables a quienes se traslada la pregunta anterior.

De manera general, las experiencias han logrado desarrollar estrategias educativas flexibles, técnicamente rigurosas, adecuadas a las características y necesidades de la población con la que trabajan y que incluyen el trabajo como una dimensión y un recurso pedagógico jerarquizado. Sin embargo tienen limitaciones: a) en la medida en que se masifican les resulta difícil mantener la calidad de la relación educativa; b) la conexión con el mundo del trabajo no es sistemática: resulta el área transitada con menos rigor y profesionalismo.

Las organizaciones que impulsan las experiencias de educación y trabajo han desarrollado una oferta variada de herramientas para facilitar la inserción de los jóvenes en el mundo laboral, aunque la cobertura y la acumulación de conocimientos sobre cada una de ellas corresponde a un nivel experimental.

En la vinculación con el mundo del trabajo aparecen dos factores claves para el éxito: el avance significativo en el relacionamiento con el sector empresarial y el establecimiento de una tarea de apoyo para la colocación y seguimiento de los participantes de la experiencia, de forma medianamente sistemática.

El consenso existente sobre la necesidad de servicios de alta calidad, bajo costo e impacto masivo exige la redefinición de los aportes de las diferentes fuentes de financiamiento (Estado, organismos internacionales, empresas, organizaciones ejecutoras, participantes y sus familias). Para lograr los servicios adecuados se hace necesario el fortalecimiento de las experiencias en materia de cultura de las organizaciones, de las modalidades de gestión, de la capacitación de los recursos humanos y de los recursos financieros, lo que significa asumir a los jóvenes como aportes estratégicos para la democracia, el desarrollo y la equidad social.

En este sentido parece de importancia estratégica la concreción de la ley de empleo juvenil que debería completarse con una ley de fundaciones que facilitara los aportes empresariales. A esto se deberían sumar mecanismos de estímulo a través de la movilización de la sociedad civil en torno a la responsabilidad social o filantropía de los empresarios.

Hay dos experiencias, las más formalizadas, que han logrado desarrollar un conjunto de vínculos con los empresarios. En contraste, ninguna de las dos ha armado una red de articulaciones con otras entidades y con organismos públicos que complemente y enriquezca su intervención, como sí lo han hecho, en cambio, las otras siete instituciones.

En materia de evaluación de los resultados, la mayoría de los casos está implementando –con diversos niveles de profundidad– sistemas de información que permitan medir los impactos y alimenten la toma de decisiones. En materia de variables e indicadores (qué y cómo medir) se ha establecido la prioridad en la medición de las actitudes y las habilidades adquiridas, a nivel de los participantes, y la gestión del proceso educativo, a nivel de la organización ejecutora.

Por el momento las experiencias analizadas están más articuladas con las políticas de empleo que con las educativas. Sin embargo han acumulado un conjunto de capacidades y aprendizajes que deberían incorporarse al proceso de reforma de la educación media.

Bibliografía

- CAGGIANNI, Marcelo (1992) *Los institutos privados de formación profesional: una buena aproximación estadística*. Montevideo: PLINJU.
- CEPAL (1991) *La juventud latinoamericana en los años ochenta: igualdad de oportunidades en educación y empleo*. Santiago.
- CEPAL (1992) *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago.
- CEPAL y UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago: Naciones Unidas.
- CIESU y Foro Juvenil (1995) *Educación y trabajo. Experiencias para el diseño de políticas*. Montevideo: CIESU y Foro Juvenil.
- COMISIÓN EUROPEA (1994) Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. In: *Libro Blanco*. Bruselas: Ed. Comisión Europea.
- DGEC (1992) *Primera Encuesta Nacional de la Juventud 1989-1990*. Montevideo.
- DIEZ DE MEDINA, Rafael (1992) *El empleo y los jóvenes: la búsqueda y el encuentro*. Montevideo: CEPAL.
- DIEZ DE MEDINA, Rafael (1992) *La estructura ocupacional y los jóvenes en Uruguay*. Montevideo: CEPAL.
- FRANCO, Rolando (1994) "La Juventud Latinoamericana como sujeto estratégico en los futuros procesos de desarrollo", *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, 128, julio-setiembre. Montevideo: CINTERFOR-OIT.
- GALLART, María A. (coord.) (1992) *Educación y trabajo: desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*. Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y CINTERFOR (2 tomos).
- HOPENHAYN, Martín (1988) *El trabajo. Itinerario de un concepto*. Santiago: PET-CEPAUR.
- LASIDA, Javier (1992) *Pobreza y socialización juvenil: informe de avance*. Montevideo: PLINJU.
- LASIDA, Javier (1993) *Educación y trabajo con jóvenes pobres: la estrategia de CECAP*. Montevideo: CINTERFOR.
- LASIDA, Javier, J. Ruétalo y S. Regent (1991) Una aproximación a las políticas de juventud en las áreas de educación y trabajo. In: *Capacitación y empleo de jóvenes en América Latina*. Montevideo: CINTERFOR-OIT, CELAJU y MEC-Brasil.
- LUIJÁN, Carlos (1994) *¿Quiénes son los jóvenes uruguayos más desfavorecidos? Un análisis de la Primera Encuesta Nacional de la Juventud*. Montevideo: CEPAL e INE.
- PREALC (1992) "Jóvenes, principales afectados por el desempleo en la región", *Informa*, 30. Santiago.
- RAMA, Germán (1993) *Juventud y educación en América Latina*. Santa Cruz de la Sierra: Organización Iberoamericana de Juventud, mimeo.
- RAMA, Germán (1993) *Los jóvenes y el mundo del trabajo en Uruguay*. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre.
- RODRÍGUEZ, Ernesto (1994) "Estrategias de capacitación para el trabajo y políticas de juventud en América Latina: un vínculo a construir", *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, 128, julio-setiembre. Montevideo: CINTERFOR-OIT.

- RUÉTALO, Jorge (1993) *Jóvenes empresarios y creadores de empresas en Uruguay: elementos a considerar en una estrategia de apoyo al sector*. Montevideo: PLINJU.
- RUÉTALO, Jorge (1995) *La visión de los empresarios sobre su papel como impulsores del desarrollo social*. Montevideo: Servicio de Aprendizaje para el Desarrollo-SADES, mimeo.
- RUÉTALO, Jorge (1996) *Una aproximación al perfil de los empresarios vinculados a CECAP*. Montevideo: Centro de capacitación y Producción-CECAP/MEC (mimeo).
- RUÉTALO, Jorge, Fernando Casanova y Javier Lasida (1992) Educación y empleo en Uruguay: estrategias para un desafío. In: María A. Gallart (comp.) *Educación y trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*. Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y CINTERFOR-OIT.
- TEDESCO, Juan C. (1990) Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina. In: J. C. Tedesco y otros, *El sistema educativo tradicional en América Latina*. Buenos Aires: UNESCO, CEPAL, PNUD y Kapeluz.
- TEDESCO, Juan C. (1992) Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa. In: María A. Gallart (comp.) *Educación y trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*. Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y CINTERFOR-OIT.
- TOKMAN, Victor (1994) "Visión desde la OIT sobre el trabajo de los jóvenes en la región", *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, 128, julio-setiembre. Montevideo: CINTERFOR-OIT.
- UTU (1992) *¿Quiénes ingresan al Ciclo Básico Único en las escuelas de la Universidad del Trabajo?* Montevideo: Programa de Planeamiento Educativo, Departamento de Estadística.
- VARIOS AUTORES (1991) *Aplicación de tecnologías innovadoras en la capacitación de jóvenes en situación de desventaja (Informe final del proyecto)*. Turín: CINTERFOR, Centro de Turín de la OIT, Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.

El caso de México¹

Enrique Pieck Gochicoa²

INTRODUCCIÓN

En este documento se da cuenta de algunas experiencias significativas de formación para el trabajo en México. Las experiencias que aquí se analizan son desarrolladas por instituciones gubernamentales y se ubican en el Estado de México,³ espacio regional donde se recabó la información de los distintos programas, aunque algunos de ellos son de ámbito federal con cobertura nacional. La información que se ofrece fue obtenida de una muestra de programas sobre la base de la aplicación de entrevistas sostenidas con directivos de las diferentes instituciones (niveles de dirección general, coordinación académica y de vinculación). Se contó a su vez con documentos, estadísticas y resultados de evaluaciones de los propios programas. En el caso de los cursos de educación comunitaria, los datos que se proporcionan se sustentan en una investigación reciente sobre las características e impacto social de estas experiencias de formación (Pieck, 1991; 1995). El resultado fue una sistematización de algunos rasgos institucionales y pedagógicos que han servido para reflexionar sobre la vinculación que existe entre las diferentes prácticas educativas y el mundo del trabajo. El análisis gira en torno a rasgos comunes y diferencias entre las distintas experiencias, y concluye con una serie de consideraciones.

CRISIS ECONÓMICA, DESEMPLEO, POBREZA Y NECESIDADES EDUCATIVAS

La necesidad de atender las variadas necesidades educativas de los adultos se torna cada día más apremiante, particularmen-

¹ El autor agradece a Sylvia Schmelkes y a Eduardo Weiss sus comentarios al borrador previo, los cuales ayudaron para enriquecer las conclusiones. La responsabilidad por lo que aquí se dice es sólo del autor.

² El Colegio Mexiquense, A. C.

³ El Estado de México colinda con la Ciudad de México (prácticamente la rodea). Constituye una de las entidades más importantes en términos de población, industria y producción de maíz. Resulta un estado cuyo desarrollo se encuentra claramente articulado en términos económicos, sociales y políticos con el centro de la República Mexicana.

te de cara a un escenario de crisis social y económica por el que atraviesan muchos países de América Latina. El desempleo y la disminución de los niveles de vida configuran la cotidianeidad de amplios sectores de la población y México no es la excepción. La crisis que vive la sociedad mexicana desde 1982, acentuada por la “nueva crisis” de 1994, ha hecho estragos en la población. Los salarios han descendido a niveles sin precedentes: según datos del Banco Mundial, los años de crisis tuvieron un costo importante para los sectores pobres. Los ingresos promedio por habitante se redujeron en cerca del 10 por ciento durante el decenio 1980-1990: una cuarta parte de la población sobrevive con menos de dos dólares por día. En México, para 1990, el 62 por ciento de la población ocupada percibía ingresos inferiores a dos salarios mínimos. Según datos de la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares, entre 1984 y 1989 se registró un incremento de cuatro puntos porcentuales en la proporción de pobladores en México que vivía en condiciones de extrema pobreza: pasaron de 19,5 a 23,6 por ciento. Este aumento se manifestó de una forma más aguda en las zonas rurales, donde llegó a alcanzar en 1989 al 42,1 por ciento de la población (Alarcón, 1994: 135-136).

Como es de esperarse, la menor escolaridad se presenta entre los trabajadores que ocupan las categorías laborales más bajas. Los escasos niveles de bienestar y la marginación educativa se han convertido, en términos absolutos, en fenómenos fundamentalmente urbanos, aunque la población rural presente con mayor intensidad la exclusión. La asociación entre pobreza y educación es significativa: los grupos sociales menos favorecidos son los que cuentan con menores oportunidades educativas. Así, más del 40 por ciento de la población económicamente activa (PEA) tiene niveles de calificación técnica que limitan su incorporación a la fuerza de trabajo con niveles de productividad y remuneración adecuados (Trejo, 1988: 30). La situación de la población en cuanto a instrucción indica que el 10,6 por ciento no cuenta con educación de ningún tipo, el 41,8 por ciento tiene educación primaria, el 34,7 por ciento realizó estudios de secundaria y el 10,8 por ciento ha alcanzado el nivel superior (Latapí, 1993).

Si bien en décadas pasadas las oportunidades educativas tuvieron un crecimiento significativo, subsisten aún importantes segmentos de población al margen de estos beneficios. Son estos grupos los que conforman la población potencial objetivo de los programas de capacitación. La oferta estatal de educación de adultos durante la pasada década estuvo orientada prioritariamente a la educación básica (alfabetización, primaria y secundaria). Pero en los últimos años se ha dado un

énfasis mayor a los programas de formación para el trabajo destinados a los grupos de población que no tuvieron acceso a niveles superiores del sistema educativo formal.

El universo de población que atienden los programas es sumamente diverso y abarca por igual a varones y mujeres, variando su presencia según el tipo de experiencia. Las diferencias son significativas cuando se consideran las actividades económico-laborales, los distintos estratos socioeconómicos y la ubicación geográfica de la población; de ahí que los grupos incluyan a migrantes, campesinos, mujeres en el medio rural y urbano, indígenas, la amplia gama de trabajadores del sector informal, etcétera.

Las instituciones que atienden las necesidades educativas de estos diferentes grupos cubren niveles educativos que van desde medio básico hasta medio superior. En México, las alternativas en el nivel medio superior abarcan bachilleratos universitarios, centros de estudios tecnológicos, estudios bivalentes y estudios técnicos terminales, como el CONALEP (Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica) (Ibarrola, 1993).

En el nivel medio básico, las opciones incluyen: a) los Centros de Capacitación Tecnológica Industrial-CECATI (dependientes de la Secretaría de Educación); b) la gama de programas de capacitación para el desarrollo de habilidades domésticas y para el autoempleo, campo a cargo de un gran número de instituciones que se encuentran vinculadas con diferentes sectores, tales como: el Instituto Nacional Indigenista (INI), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), el Programa de Misiones Culturales y la Dirección de Educación Extraescolar (las tres últimas entidades dependen de la Secretaría de Educación Pública-SEP); y c) las diversas instituciones privadas que ofrecen cursos cortos de capacitación técnica.

Su grado de vinculación con el mercado del empleo formal e informal es variable y ello guarda relación, en muchos de los casos, con la formalidad o no formalidad de las experiencias, con ciertos rasgos institucionales y con el perfil de los alumnos. Las experiencias educativas de tipo no formal se vinculan más con el espacio del autoempleo y la adquisición de habilidades domésticas, éstas últimas con el potencial de convertirse en vías de autoempleo y mejoramiento del ingreso. Las de tipo formal generan por lo común un mayor cauce para la empleabilidad, aunque ello varía significativamente dependiendo de la estructura institucional y de los esfuerzos de vinculación (Jacinto, 1995).

La respuesta a las necesidades educativas básicas de los adultos depende mucho de las circunstancias particulares de los diferentes gru-

pos de población (Schmelkes, 1994), entre los que merecen particular atención los jóvenes de estratos marginales con bajo nivel de escolaridad. Muchos de estos jóvenes no han podido concluir sus estudios de nivel medio, sea por deserción, sea por problemas económicos, expectativas distintas, trayectorias educativo-laborales diferentes, u otras causas; conforman un segmento de población con necesidades educativas específicas que requieren respuestas a sus condiciones particulares de exclusión. Sus alternativas de vida –sus posibilidades de incorporación al mercado del trabajo– se ven seriamente limitadas por su bajo nivel de escolaridad, su edad, su desconocimiento de las relaciones laborales y su ignorancia respecto del código del mundo del trabajo.

En México, en 1993, los jóvenes entre 15 y 19 años sumaban 10,1 millones, es decir el 11,6 por ciento de la población total, con una tasa de desocupación abierta que duplicaba el promedio nacional (Izquierdo, 1995: 13). Según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en 1995 la población con primaria que no completó sus estudios de secundaria ascendió a 16.395.799, el 28,3 por ciento del total. Para el mismo año la proporción de los que registraban educación básica incompleta fue del 59,8 por ciento, cerca de 35 millones de personas, de las cuales la población que contaba entre 15 y 29 años (rango de edad predominante en los cursos de capacitación) representaba cerca del 32 por ciento, o sea el equivalente a unos 11 millones de personas, que constituyen propiamente la población objetivo de los programas de formación para el trabajo en este nivel (INEGI, 1990). Datos adicionales señalan que en el ciclo escolar 1992-1993, de la población de 15 a 17 años, las dos terceras partes –cuatro millones– no cursaron educación media superior (bachillerato y profesional medio) (Izquierdo, 1995: 15).

Al sector informal están encaminados muchos de estos jóvenes, con demandas educativas claramente relacionadas con estrategias económico-productivas –sus alternativas de vida– en respuesta a su imperiosa urgencia de generación de ingresos. Es en este sector, como señala Vielle (1995a), donde puede ubicarse a la gran mayoría de los adultos que requieren de los servicios educativos una respuesta directa y concreta a sus necesidades cotidianas.

Muchos programas vinculados al sistema educativo formal ofrecen opciones de capacitación de nivel medio superior a jóvenes que cuentan con estudios de nivel medio concluidos. Sin embargo, las alternativas de capacitación para el grupo de edad 15-25 años con estudios de primaria y, en ocasiones, de nivel medio no concluido presentan una problemática diferente. Como se señalaba, constituyen segmentos de población que, por sus características, están destinados a ocupar posi-

ciones inferiores en el mercado del empleo, actuar como cuentapropistas u optar, eventualmente, por continuar estudios superiores.

Las mujeres, por su lado, conforman el grupo menos favorecido en la sociedad, y cubren espacios que van desde el medio urbano hasta el rural con sus críticas condiciones, particularmente dentro del sector indígena. La discriminación hacia este grupo se deja sentir tanto en las grandes ciudades, donde el reducido monto de los ingresos y el limitado acceso a posiciones de alta remuneración contrasta con las oportunidades de los varones (Muñoz y Suárez, 1990: 18), como en el medio rural donde las opciones de formación presentan vínculos débiles con el mercado del empleo: la “educación no formal no vocacional” (Jayaweera, 1979), con programas cuyos contenidos priorizan los conocimientos y habilidades domésticas, resultando irrelevantes en cuanto a las necesidades inmediatas y al contexto de la población. Los programas de educación comunitaria (preparación doméstica y para el “autoempleo”) representan prácticamente las únicas alternativas de capacitación para la población femenina joven que habita en zonas rurales y marginadas. De hecho, en México las experiencias de formación para el trabajo en el medio rural se ubican dentro de la educación no formal.

La reducida canalización de programas educativos hacia las mujeres ha desconocido su aporte al trabajo productivo (principalmente en las áreas rurales), su papel en el hogar administrando recursos escasos y distribuyendo el gasto familiar, y la influencia positiva que tienen en el desempeño escolar de los hijos cuando han podido acceder al nivel de educación básica (Szasz, 1994). Las consecuencias de que sea el gobierno el principal proveedor de este tipo de programas ha llevado a que los cursos se encuentren segmentados, pongan poco énfasis en el componente educativo y no muestren demasiada sensibilidad ante las preocupaciones e intereses de las mujeres, participantes mayoritarias en este tipo de programas (Stromquist, 1987).

La sistematización de experiencias de la que se da cuenta en este documento trata justamente sobre las características de algunos programas educativos que se canalizan hacia este gran grupo de población: varones y mujeres jóvenes de los sectores marginados, con bajos niveles educativos.

OBJETIVOS Y ORGANIZACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO DE JÓVENES DE HOGARES POBRES

Para propósitos específicos del presente documento, se analizarán tres experiencias que a nuestro parecer resultan fundamentales y que

guardan representatividad en este campo: 1) el Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial (ICATI); 2) los Centros de Capacitación Tecnológica Industrial (CECATI); y 3) en el ámbito de la educación no formal, el Programa de Desarrollo de la Comunidad del DIF y el Programa de Capacitación para el Trabajo del Departamento de Educación de Adultos. De las experiencias que se describen y analizan, el ICATI y el Departamento de Educación de Adultos se ubican en la jurisdicción del Estado de México; las otras son de ámbito federal.

a) El Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial (ICATI) tiene sus antecedentes en la Escuela de Artes y Oficios (EDAYO) fundada hace cerca de cien años. Ofrece opciones de capacitación y brinda cursos de acuerdo con los requerimientos de las diversas regiones, para lo que cuenta con centros de capacitación (Centros de capacitación en artes y oficios-CECAOS) en diferentes lugares del Estado de México. Ha cumplido ya quince años de experiencia en el ramo y constituye una institución clave en el ámbito de la capacitación para y en el trabajo.

Este instituto maneja tres programas fundamentales: a) capacitación para el trabajo: se realiza en los 18 centros de capacitación, con 20 especialidades; b) capacitación en el trabajo: se conforma por los cursos a trabajadores de empresas; y c) vinculación: consiste en acciones de formación de recursos humanos en apoyo a comunidades, asociaciones, gobierno estatal y municipal, así como operación de convenios. En este documento se centrará la atención en los programas de capacitación para el trabajo y vinculación, por ser los que guardan una relación directa con la atención educativa a jóvenes de hogares pobres.

La misión del ICATI es proporcionar capacitación para el trabajo a una población desempleada cuya edad fluctúa entre 15 y 29 años y que cuenta, como promedio, con escolaridad secundaria. Dado el perfil de su clientela, la formación se orienta a la adquisición de conocimientos y habilidades específicas correspondientes a los niveles iniciales del mercado de trabajo, consciente la institución de que el acceso a niveles superiores lo proporcionan centros de capacitación de rango medio superior, como el CONALEP o los Centros de Bachillerato para la Educación Técnico Industrial (CEBETIS), dado que cuentan con cursos de mayor duración y con una currícula más amplia.

b) Los Centros de Capacitación Técnica Industrial (CECATI) son programas federales que dependen de la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo de la Secretaría de Educación Pública. Sus antecedentes se remontan al año 1960. Representan la experiencia con mayor antigüedad en este ramo de la educación; su cobertura es nacional, cuentan con el mayor apoyo en términos de

infraestructura y de instructores a su servicio y tienen la más variada gama de cursos. Su infraestructura física es de 198 planteles, 34 unidades móviles de capacitación y 16 unidades móviles de apoyo a la capacitación en las áreas industrial, de servicios y artesanal. Su planta docente es de 3.451 instructores que ofrecen cursos modulares agrupados en 51 especialidades y 205 cursos. Existe un promedio de 35 a 40 alumnos por grupo y el mínimo para dar inicio a un curso es de 15 alumnos.

Los centros manejan distintas modalidades: de capacitación para el trabajo, en el trabajo, cursos de perfeccionamiento para egresados de los CECATI, el Sistema de Capacitación a Distancia (SICADI) y el Reconocimiento Oficial de la Competencia Ocupacional (ROCO). Para este documento el análisis se centrará fundamentalmente en la modalidad de capacitación para el trabajo.

El programa de los CECATI tiene como finalidades: proporcionar a la gente programas de capacitación que permitan su incorporación a un trabajo remunerado, estable y socialmente útil; y vincularse con el sector productivo para la revisión permanente de planes y programas de estudio, con objeto de que los capacitandos tengan acceso a la planta productiva para complementar su formación y facilitar su adaptación al proceso de producción. El objetivo específico de los CECATI es atender la capacitación técnica para el trabajo formal, mediante la formación de recursos humanos destinados a cubrir los puestos operativos de la industria y el sector servicios. Los aprendizajes técnico-especializados se consideran el inicio de la formación profesional.

Ambas instituciones pues, el ICATI y los CECATI, presentan claridad en sus objetivos respecto de las posibilidades que ofrecen estos cursos para el segmento específico de población que atienden a través de sus programas.

c) La educación no formal: Se destacan en este campo por su importancia el Programa de Desarrollo de la Comunidad del DIF y el Programa de Capacitación para el Trabajo del Departamento de Educación de Adultos (DEA). Son los que cuentan con mayor apoyo institucional, una estructura organizativa más sólida y una marcada presencia y trayectoria en el campo de la educación no formal. Son, además, las instituciones que ofrecen el mayor número de cursos en este ramo abarcando un amplio rango de especialidades. Ambos programas manejan cursos con una duración de uno a dos años según sea la especialidad.

Si bien estos cursos no constituyen estrictamente experiencias de formación para el trabajo (en el mercado formal), sí en cambio proveen conocimientos y habilidades que proporcionan un nivel mínimo básico

de formación con posibilidades de articularse con el autoempleo (cursos de belleza, enfermería, carpintería, herrería, electricidad, mecánica, corte y confección).

Existe una serie de rasgos en la práctica educativa de estas instituciones que permite ubicarlas en el campo de la educación no formal, tales como: su independencia de las instituciones responsables del sistema educativo formal (en el caso del DIF); la ausencia de una infraestructura propia (talleres, salones de clase); el alcance limitado de los cursos, los cuales se concentran preferentemente en el dominio de habilidades básicas y no llegan a cubrir una especialidad; el nivel académico de los profesores, inferior al de experiencias como la de los CECATI; la menor intensidad de los cursos y la significativa marginalidad de los servicios que proporcionan (calidad, salarios, materiales, etcétera).

Ambos programas, el DIF y el DEA, han mantenido a lo largo de los años una inercia en el rango de especialidades que ofrecen; la asistencia a los cursos es el resultado de la demanda espontánea y tradicional por actividades de corte y confección, tejido, cultura de belleza, manualidades, enfermería. En el caso de los varones, las temáticas que más se promueven son las de carpintería, electricidad, herrería y mecánica. Sin embargo, la ausencia de estas últimas especialidades en el medio rural es muy marcada debido a la falta de condiciones y recursos para la instalación de los talleres correspondientes. No existen requerimientos específicos para el ingreso, en cuya promoción juegan un papel fundamental las maestras, al ser ellas quienes frecuentemente participan en el reclutamiento de sus alumnas mediante visitas domiciliarias.

Los programas del DIF y del DEA no tienen entre sus objetivos explícitos capacitar para el trabajo, a pesar de que el DEA califique a sus cursos dentro de esta denominación. Su propósito fundamental es que la gente de bajos recursos logre las habilidades y conocimientos que les permitan mejorar su bienestar familiar y, en ocasiones, procurarse un ingreso mediante el desarrollo de pequeñas estrategias de autoempleo. El certificado que expiden estos programas consiste en un diploma oficial que tiene ciertamente poco valor en el mercado de trabajo cuando se lo compara con aquellos otorgados por instituciones como los CECATI o el ICATI.

A diferencia de los programas de educación comunitaria, el ICATI y los CECATI sí desarrollan vínculos con el mercado formal de trabajo como parte de sus estrategias. En este sentido, las posibilidades de que egresados de programas del DIF o del DEA se incorporen a dicho mercado son muy remotas.

Financiamiento y autonomía

Las experiencias que se analizan son desarrolladas por instituciones gubernamentales, por lo que las fuentes de financiamiento provienen en su mayor parte de fondos públicos, hecho que incide en el margen de autonomía de los programas. Así, los CECATI, al igual que el DIF y el DEA, constituyen programas federales del gobierno, debido a lo cual se encuentran subsidiados, mayoritariamente, por recursos públicos federales y tienen un presupuesto asignado. Su grado de autonomía es, por tanto, prácticamente nulo.

El ICATI, como organismo descentralizado, es autónomo por definición; pero esta autonomía resulta más teórica que real ya que, para fines administrativos depende de la Secretaría del Trabajo y, al ser un organismo del gobierno depende a su vez de otras secretarías, tales como la de Administración. Su nivel de maniobra se dificulta por las exigencias del cumplimiento de una normatividad propia del sector público, lo que limita seriamente el desarrollo eficiente de la institución. Sin embargo, los vínculos del ICATI con el ámbito laboral favorecen su actividad en otros aspectos, tales como la relación directa con el sector privado y el énfasis técnico-productivo de sus programas por encima de consideraciones propiamente educativas. El ICATI, como institución regional, recibe un subsidio federal (23%), un subsidio estatal (69%) y cuenta con ingresos propios (8%).

Las estrategias de financiamiento, con respecto al último rubro, incluyen los donativos, la aportación en equipo de cómputo y los acuerdos con instituciones que dotan de equipo especializado a los talleres y brindan apoyo para la formación de instructores. Algo parecido sucede en los CECATI cuando se establecen convenios con empresas para recibir donaciones y programas de colaboración destinados a la actualización de instructores. Otros ingresos adicionales se obtienen por las inscripciones y por la venta de cursos para atender requerimientos específicos de capacitación de algunas empresas.

Los instructores

Dependiendo de las características de cada institución, se presentan variantes en la forma en que cada una de ellas registra a los instructores y en la labor que se les asigna dentro de la estructura y programa académicos.

En el ICATI y en los CECATI, se cuenta con un equipo de instructores que trabajan a tiempo completo en la institución, con la diferencia de que los del ICATI pertenecen a un sindicato del gobierno y los del CECATI

son personal sindicalizado del sector educativo, algo que es visto por las autoridades como un factor que limita el desempeño académico de la institución. Una particularidad interesante es, que en el caso de los instructores del ICATI, algunos se contratan por curso y tiempo determinado atendiendo a las demandas específicas de la población en el campo de la capacitación en el trabajo. El número de instructores que realiza estas actividades –personal no sindicalizado– representa la mitad de los que trabajan en el área de la capacitación para el trabajo. El perfil promedio de los instructores es de “maestros en su oficio”. Muchos de ellos han sido trabajadores con anterioridad e incluso algunos atienden sus pequeños talleres en el tiempo que les queda libre.

La escolaridad de los instructores de los CECATI es variable según el tipo de curso. Las evaluaciones institucionales indican que el 24,6 por ciento cuenta con estudios de nivel superior, el 2,5 por ciento de nivel medio superior, el 19,5 por ciento de nivel técnico o comercial, el 19 por ciento de secundaria y el 7,3 por ciento de primaria. Los instructores de ambas instituciones acuden periódicamente a cursos de actualización en aspectos didácticos y académicos.

En los programas de educación comunitaria el nivel escolar de las maestras y maestros difícilmente rebasa la educación media. Muchos/as de ellos/as aprendieron los conocimientos y habilidades en los mismos programas en que ahora se desempeñan y se han convertido en especialistas en su oficio. Todos cuentan por lo general con amplia experiencia, que en algunos casos supera a los diez años dentro de la misma especialidad. Ambos programas, el DIF y el DEA cuentan con un equipo de instructores, con la diferencia de que en el último los maestros y maestras pertenecen al sindicato del sector educativo. Ciertamente los docentes, en el caso de los programas de educación comunitaria, constituyen uno de los pilares principales en que se sustenta esta modalidad, sobre todo cuando se consideran las condiciones marginales en que operan y el bajo nivel de los salarios que perciben.

LAS POBLACIONES ATENDIDAS

Focalización y heterogeneidad

Las características de la población estudiantil de los diversos programas son semejantes, con algunas diferencias en el caso de la educación comunitaria. Los segmentos de población que abarcan parecen claramente determinados. Una investigación realizada por los CECATI resalta que cerca del 85 por ciento de las personas atendidas fluctúa entre los 15 y 29 años de edad. De hecho, el 57 por ciento de los estudiantes

tiene edades entre 15 y 19 años con escolaridad predominante de nivel secundaria (67,5%).

Si se consideran los niveles de escolaridad de la población beneficiada por estos programas, se pueden formar varios grupos con intereses particulares, cuyas expectativas se ubican en el campo del autoempleo o en puestos de nivel inicial en el mercado de trabajo: a) población con secundaria no terminada que ve en estos cursos su última y única opción educativa; b) población con secundaria terminada (la mayoría) que no desea emprender estudios de nivel medio superior y que avizora estos cursos como una alternativa educativa útil; c) población con estudios de nivel medio superior (con probable experiencia laboral por su edad, algunos de ellos desempleados) que considera estos cursos como una vía de actualización de conocimientos y aprendizajes puntuales.

Las proporciones son semejantes entre varones y mujeres variando según la temática desarrollada. La población que asiste a estos programas es mayoritariamente estudiantil (en un 50%) con expectativas de empleo y autoempleo. Acuden a su vez empleados, amas de casa, comerciantes y obreros que conforman el 50 por ciento restante.

Debido a que no existen requisitos de escolaridad para poder participar en los programas, el grado de heterogeneidad en los niveles educativos es muy amplio. Siendo los intereses muy diversos, es posible contar en un mismo salón de clase con alumnos de nivel primario, secundario (predominante) y medio superior. Los participantes provienen en su mayoría de hogares pobres donde los ingresos mensuales fluctúan entre 65 y 135 dólares.

La heterogeneidad se manifiesta también en las diferencias de edad (aunque predomine el rango de 15 a 25 años) y en la procedencia de la población, donde se mezclan los orígenes rural y urbano. A decir de los instructores, la mayor o menor heterogeneidad de la población estudiantil no representa un obstáculo para el desarrollo de los cursos. Como se señala más adelante, la didáctica personalizada y el reducido tamaño de los grupos contribuyen a que el instructor atienda las necesidades particulares y déficits de cada uno de los alumnos.

Los programas han incrementado su matrícula debido a la colaboración que han ofrecido al PROBECAT (Programa de Becas para la Capacitación de los Trabajadores), un programa de apoyo a trabajadores desempleados quienes reciben una beca durante los tres meses que dura un curso de capacitación. En el ICATI esta participación representó la inscripción de 8.614 becarios, 151 por ciento más que el año pasado, lo que significa en la matrícula del ICATI un 27 por ciento de su total. A diferencia de los otros programas, los estudiantes que se inscriben en los

cursos del PROBECAT son en su mayoría casados, y prácticamente la totalidad laboraba en alguna empresa.

Los índices de deserción varían según la institución. En 1994 fue del 23,9 por ciento en el ICATI; sin embargo disminuyó al 9 por ciento debido a la introducción de módulos trimestrales en vez de cursos semestrales, un hecho interesante que se comentará posteriormente. En el caso de los CECATI, según una evaluación institucional realizada para el ciclo escolar 1991-1992, el índice nacional de deserción fue del 17,5 por ciento. Del total de desertores los porcentajes más altos se registraron en los cursos de mecánica automotriz (14,4%), confección de ropa (11,7%), secretaría (10,1%) y electricidad (9,8%). Las causas principales por las que los usuarios abandonan el curso son: la necesidad de trabajo (32,5%), la falta de recursos económicos (28,9%) y la continuación de otros estudios (21,4%). A su vez, el porcentaje más elevado (52,6%) de los alumnos que ingresan son estudiantes que buscan emplearse o autoemplearse.

Algo a destacar en las actividades del ICATI es su orientación a grupos que desarrollan proyectos económico-productivos con demandas específicas de capacitación, aspecto que amplía la población objetivo de los programas. La atención a estos grupos se proporciona a través de programas de vinculación, para lo cual la institución realiza convenios con organizaciones educativas que desean contar con asesorías especializadas.

Igualmente, a través de las Unidades Móviles de Capacitación, los CECATI y el ICATI imparten formación para el trabajo a poblaciones marginadas. Este subprograma se orienta a atender de una forma flexible los requerimientos de capacitación de mano de obra que solicitan las comunidades.

En el caso de los programas de educación comunitaria, la población meta es aquella mayor de 15 años que habita predominantemente en zonas marginadas. Se trata, en su mayoría, de participación femenina (en más de un 90%) debido a que las temáticas que se ofrecen en los talleres son por lo general de orientación doméstica y vinculadas con actividades de la mujer.

La población femenina joven (15-25 años) se inclina más hacia cursos que presentan un posible vínculo con el mercado de trabajo o con el autoempleo (cultura de belleza, enfermería, corte y confección). Son alumnas con escolaridad media a lo sumo, en muchos casos no terminada, y que no cuentan en sus comunidades con alternativas educativas, recursos ni posibilidades para continuar estudios de nivel medio superior. Las expectativas se orientan, por lo general, a la obtención de conocimientos que les permitan emprender una actividad productiva, básicamente a nivel del autoempleo. Sin embargo, los cursos no satisfacen ni

responden a las expectativas laborales de la población joven, muy particularmente en el medio rural, debido a la orientación doméstica y poco orientada al mercado de trabajo que predomina en los talleres.

La población joven que atiende los cursos comunitarios es básicamente homogénea (salvo diferencias de edad) y en su mayoría proviene de hogares pobres (en el medio rural particularmente). Las actividades económicas familiares varían según las características regionales y se encuentran relacionadas con la agricultura, el pequeño comercio, la migración oscilatoria y el trabajo fabril.

EL MARCO PEDAGÓGICO Y LAS ESTRATEGIAS DE ARTICULACIÓN EDUCACIÓN-TRABAJO

Articulación con el mercado de empleo (pasantías, prácticas laborales y micro-emprendimientos)

La vinculación de los programas con el mercado de empleo, más que una práctica real, es parte de los objetivos formales de la institución. Los cursos no prometen ni proporcionan a sus egresados un vínculo directo con el mercado de trabajo. Sin embargo, las especialidades que se desarrollan en las diferentes regiones pretenden estar articuladas con las necesidades de las empresas y las actividades económico-productivas del contexto local, para lo cual, en el caso del ICATI, se desarrollan estudios previos de viabilidad socioeconómica y detección de giros empresariales para la instalación de los CECAO. En el área de capacitación para el trabajo se ofrecen veinte especialidades, siendo las más demandadas: computación, confección industrial de ropa, secretaría, mantenimiento automotriz, servicios de belleza, electricidad, electrónica, idiomas y máquinas-herramienta.

Los diferentes centros regionales cuentan con “comités de vinculación” cuya función es conectarse con las variadas necesidades de la región y demandas de las empresas. Es a través de ellos que se da la vinculación con el sector productivo y de servicios. Un ejemplo al respecto es el CECAO de Ixtapan de la Sal, orientado predominantemente al sector turismo y donde los alumnos representan una fuente importante de personal capacitado para los diversos centros o actividades turísticas (meseros, cocineros, etcétera). Estos espacios demandantes de mano de obra son detectados por los diferentes comités regionales de vinculación. El ICATI se relaciona a su vez con el Sistema Estatal de Empleo; sin embargo esta articulación no ha sido del todo efectiva en cuanto a vincular a los egresados con espacios en el mercado de trabajo.

De forma similar, la estructura de operación de los CECATI incluye a los “comités técnicos consultivos de vinculación”, donde participan representantes del sector empresarial, del gobierno –a través de las presidencias municipales– y de la escuela. Estos comités tienen la función de vincular la actividad de los CECATI con el ámbito productivo. Algunos ejemplos de este tipo de interacción son: la programación de visitas de alumnos a las empresas, la realización de convenios con empresas para llevar a cabo capacitaciones o contrataciones específicas, apoyo con cursos especializados por parte de las empresas, conocimiento de perfiles de egresados solicitados por el mercado laboral, etcétera. Sin embargo, las iniciativas mencionadas se cumplen de forma aislada y esporádica debido a las dificultades para convenir este tipo de prácticas con las empresas. La articulación que presentan los CECATI con el mercado de empleo resulta por lo tanto muy limitada, a pesar de que se contemple como uno de los objetivos de la institución.

En estas entidades, el acompañamiento y apoyo posterior al egreso del alumno se realiza de manera informal. Se logra a través del contacto con los maestros, relaciones con otros alumnos, etcétera. Las prácticas de vinculación de los alumnos con el mercado de trabajo se dan también de una manera muy limitada y no constituyen acciones generalizadas formales dentro de las diferentes instituciones. En ocasiones, los programas de vinculación del ICATI y de los CECATI ayudan a que se desarrolle algún tipo de intercambio con empresas demandantes y bolsas de trabajo.

El comité técnico de vinculación, en el que participan diversas empresas, se renueva cada dos años. Cada tres meses se analizan los logros, se proponen nuevos lineamientos y se sugieren nombres de empresas para formar parte del comité. En años pasados se logró la conexión con la Asociación de Relaciones Industriales de Toluca (ARITAC), que es la que maneja las Juntas de Reclutamiento y Selección. Esta relación favoreció la colocación de varios de los egresados, pues permitió tener conocimiento de las vacantes existentes en las empresas.

Por lo que respecta a los programas de educación comunitaria, la selección de las especialidades que se manejan en los programas del DIF y del DEA sigue básicamente, como se comentó con anterioridad, una inercia que data ya de varios años. De hecho, la población conoce el tipo de cursos que manejan estos programas, y las comunidades continúan demandando, por lo general, las especialidades que regularmente ofrece la institución.

Finalmente, como se ha señalado, estos programas no presentan una articulación propiamente dicha con el mercado de empleo. Cuanto más, en algunos de los casos se presentan contactos informales donde las

maestras actúan como puente para que las alumnas hagan su solicitud en alguna institución (como el caso de las maestras de enfermería que recomiendan a sus alumnas para trabajar en alguna clínica cercana). Las prácticas laborales se refieren más bien a relaciones informales que se dan entre alumnos y maestros para la ejecución de diversas tareas dentro de los talleres (ayudar al maestro herrero en la confección de un trabajo que se le solicitó, organizarse entre las alumnas para la confección de uniformes escolares, etcétera). El vínculo que se genera con opciones de autoempleo es habitualmente el resultado de pequeñas actividades que las personas se ven en la necesidad de emprender para procurar un ingreso adicional a la economía de sus hogares.

Articulación con programas e instituciones regionales y nacionales

La articulación de los programas con otras instituciones resulta clave en su impacto sobre la empleabilidad de los alumnos. La naturaleza del ICATI, una institución regional vinculada con el sector trabajo –a diferencia de los CECATI– facilita su articulación con otras dependencias del gobierno, tales como la Secretaría de Desarrollo Económico, el Instituto para el Fomento y Desarrollo de las Artesanías, la Dirección General de Turismo, la Dirección General de Abasto y Comercio, entre otras.

Con base en su programa de vinculación, el ICATI realiza acciones de formación de recursos humanos en apoyo a comunidades, asociaciones civiles y organismos del gobierno estatal y municipal. Ejemplo de ello es la ejecución de cursos diversos (costura, preparación de alimentos, electromecánica, etcétera) a solicitud de distintas instituciones. La articulación con otros programas incluye actividades tales como: cursos a comunidades, apoyo de capacitación al programa de Menores en Situación Extraordinaria (MESE), a instituciones de salud y educativas, a internos de reclusorios, a sistemas municipales y a microempresas. Asimismo, se establecen convenios donde las empresas se comprometen a donar equipo y apoyan la formación de instructores para que el ICATI proporcione capacitación sobre un ramo específico.

Esta articulación permite, a su vez, la colaboración con proyectos económico-productivos desarrollados por población de bajos ingresos. En estos casos la capacitación se orienta a solucionar problemas y necesidades específicas que se derivan de estrategias económicas, muchas de ellas de supervivencia. Es el caso de un grupo productor de leche al que se asesora en la elaboración de quesos, o bien de un grupo alfarero al que se orienta técnicamente, con el apoyo de la Escuela de Diseño de la Universidad, para la sustitución del plomo en sus productos o para el diseño de sus artículos. Esta actividad del ICATI constituye una subárea

de capacitación en el trabajo que resulta de las tareas de vinculación de la institución con otras dependencias. La particularidad, en este caso, es que la capacitación que se ofrece atiende necesidades muy concretas de grupos de población marginal que se encuentran desarrollando sus propios proyectos económico-productivos. El apoyo que se brinda a estos proyectos va por lo general precedido por un diagnóstico, con el objeto de evaluar su viabilidad técnica y organizativa. Este tipo de actividad representa una capacitación en el trabajo a sectores marginados con características muy diferentes a aquella que se ofrece al mercado formal donde empresas de una mayor envergadura plantean demandas de capacitación más especializadas.

Resulta claro, a partir de la información, que las actividades de vinculación de los programas constituyen un elemento esencial en la articulación de los cursos con el mercado formal de trabajo y con prácticas de capacitación en el trabajo. La estructura del ICATI y sus relaciones locales, favorecen en gran medida esta función. En este sentido existe una asociación clara entre la gestión institucional y la contribución de la capacitación a la empleabilidad. Es evidente, sin embargo, que tanto el ICATI como los CECATI, no han podido lograr una mayor articulación de sus programas a nivel de pasantías y micro-emprendimientos.

Por su parte, los programas de educación comunitaria no presentan conexiones específicas con otras instituciones; operan más bien de una manera aislada limitándose a la oferta de cursos preestablecidos.

Compensación de déficits en habilidades básicas

La compensación de déficits ha sido considerada como uno de los objetivos claves en los programas de formación para el trabajo; sin embargo este objetivo se encuentra lejos de ser abordado de un modo serio por las instituciones. En el caso del ICATI, los diferentes déficits educativos dentro de la población estudiantil se superan mediante módulos iniciales que tienen el objetivo de proveer los conocimientos y habilidades básicas necesarias para el desarrollo del programa. Es lo que se procura en el taller de máquinas y herramientas, donde, al comienzo del curso, se ofrece instrucción en matemáticas básicas. Es importante señalar aquí el papel central que cumple la didáctica en la compensación de los diversos déficits y en ayudar a equilibrar las desigualdades entre los alumnos. Así, en la práctica, el proceso pedagógico adquiere rasgos diferenciales y personalizados que permiten responder a las condiciones particulares de los alumnos. El tamaño de los grupos, que no puede ser mayor de quince alumnos, facilita la realización frecuente de una capacitación “personalizada”.

En los CECATI los déficits educativos de los alumnos se atienden de forma similar. Algunos instructores acostumbran realizar una evaluación inicial con objeto de medir el nivel de conocimientos del grupo. A partir de ello se atienden los diferentes desequilibrios, en ocasiones con la asistencia de los alumnos más avanzados. Este tipo de prácticas no están contempladas dentro del programa y son desarrolladas por iniciativa personal de los instructores, quienes se ven obligados a destinar un tiempo para atender las deficiencias de los ingresantes. En todos los programas, los vacíos de formación en competencias básicas se resuelven generalmente a partir de la asesoría individual que brindan los instructores. La estructura flexible de los programas favorece este tipo de prácticas aunque no formen parte del currículum formal.

Las características no formales de los programas de educación comunitaria facilitan, más aún que en los otros dos programas, la compensación de los diversos déficits mediante la práctica de una pedagogía individualizada que se adecua a las necesidades particulares de los alumnos. De hecho, son este tipo de prácticas las que sustentan la estrategia educativa de los programas. Dado que los cursos presentan mayores posibilidades de vinculación con el autoempleo que con el mercado formal de trabajo, no se hace énfasis alguno en la socialización preparatoria para estos ambientes ni en la adquisición de competencias sociales específicas.

Técnicas pedagógico-didácticas: “aprender haciendo o “aprender produciendo”

El “aprender produciendo” constituye uno de los anhelos de cualquier experiencia de capacitación para el trabajo. Sin embargo, a pesar de no ser una práctica común en el desarrollo de los programas, este tipo de aprendizaje encuentra sus propios cauces informales y espontáneos (derivados de la misma naturaleza de los programas), sin los cuales la distancia del mundo del trabajo (un gran obstáculo para la capacitación) sería aún mayor, con serias implicaciones en términos de desmotivación y ausencia de vivencias de participación en los estudiantes.

En sus inicios, el ICATI presentaba, en algunos de sus cursos, la modalidad de aprender produciendo, lo que se lograba a través de convenios de maquila con varias empresas. Esta práctica se ha reducido en la actualidad debido a problemas que surgieron en el control de la calidad de los productos, al ser alumnos principiantes quienes se encargaban de su elaboración (aprendían produciendo). Sin embargo, aún hoy en día, aprender produciendo constituye una práctica ocasional en muchos de los talleres donde eventualmente se realizan diversas tareas:

maquillas para oficinas de gobierno; reparación de coches a amigos, vecinos, compañeros de clase; trabajos de diseño y tarjetas de presentación en el taller de serigrafía, etcétera. Hay una política institucional que refuerza esto: cualquier persona externa que requiera un trabajo, sólo necesita traer el material y la mano de obra no se cobra; lo cual se aplica asimismo para el propio caso de los alumnos, quienes en ocasiones satisfacen necesidades concretas, personales y familiares, a través de la práctica en los cursos. Esta estrategia constituye una forma de aprender produciendo bajo la supervisión de los instructores, que se traduce, a su vez, en la vivencia de espacios de participación social, aunque esto sea en forma limitada.

De manera similar, en los cursos comunitarios la estrategia didáctica predominante es la de “aprender haciendo”, donde la práctica representa un 80 por ciento del tiempo de clases. Es muy común que este recurso se relacione con la confección-hechura de artículos y prendas personales ya que los/as alumnos/as proveen el material requerido y proyectan en el curso necesidades que satisfacen en los talleres con la asesoría de las maestras e instructores.

Estructura curricular e integralidad de las experiencias de capacitación

La estructura curricular en los programas es bastante similar. En los CECATI se encuentran establecidas diferentes áreas de conocimiento, las que se dividen en especialidades, las cuales, a su vez, se imparten a través de módulos/cursos. Los módulos (con una duración de tres meses) proporcionan distintos niveles de preparación en los diversos oficios dependiendo de la decisión del alumno tomar varios módulos, lograr la especialidad y obtener los diplomas correspondientes.

En el ICATI los cursos están organizados en módulos trimestrales con contenidos específicos, modalidad recientemente implantada. El diseño curricular ha adoptado un carácter eminentemente práctico al intentar responder a requerimientos particulares del mercado de trabajo. De esta forma el alumno (en muchas de las ocasiones un desertor apático del sistema escolarizado) puede estudiar aspectos puntuales de una materia en un período corto de tiempo, satisfacer su necesidad concreta de aprendizaje e incorporarse pronto al mercado de trabajo. La estrategia pedagógica es “aprender haciendo” y en muchas ocasiones “aprender produciendo”, sobre la base de un programa de estudios sustentado fundamentalmente en la práctica.

La estructura curricular basada en módulos trimestrales parece estar favoreciendo la disminución de la deserción, al satisfacer requeri-

mientos específicos de aprendizaje en tiempos cortos. En este sentido, los índices de deserción en los sistemas formales de educación técnica de nivel medio superior pudieran estar relacionados con la falta de respuesta de sus programas a demandas concretas de aprendizaje con una utilidad inmediata, demandas que los cursos modulares en el nivel medio básico pudieran estar satisfaciendo. Ello, sin embargo, cuestionaría la viabilidad de incorporar en cursos cortos un conjunto de competencias que fueran más allá del conocimiento técnico propio de estos programas.

Es importante señalar que, si bien las prácticas de articulación con el mercado de trabajo y el fomento de una socialización preparatoria para los nuevos espacios laborales se llevan a cabo preferentemente en organizaciones no gubernamentales, en el ICATI y en los CECATI, en contra de lo que se pudiera pensar por ser ambas instituciones oficiales, sí se proporciona información sobre el mundo del trabajo, aunque ello no se realice de forma explícita.

Con respecto a la medida en que los programas desarrollan experiencias integrales de capacitación, es decir, prácticas educativas que superen la mera transmisión de conocimientos y habilidades técnicas, cabe mencionar que éstas varían según las características de los programas. En el caso del ICATI probablemente cabría hablar de la existencia de un currículum oculto ya que los cursos promueven en los alumnos la formación de actitudes y de una personalidad propia para el desarrollo de actividades en el mercado formal del trabajo. Esto se logra a través de la aplicación de una disciplina industrial en los talleres, de prácticas de seguridad e higiene, y del manejo del concepto de calidad total como filosofía de trabajo que se expresa implícita y explícitamente en dichos cursos. Este tipo de acciones forman parte de la “filosofía del instituto”, la misma que se vierte al cuerpo de instructores, a pesar de no formar parte del currículum expreso. De igual modo, la institución trata de fomentar en los alumnos actitudes positivas hacia el trabajo, de innovación, creatividad, imaginación. Sin embargo, a pesar de que este tipo de prácticas formen parte de la normatividad de la institución, no se aplican consistentemente; se vierten tan sólo en discursos de clausura y en reuniones de academia que no cuentan con la efectividad deseada.

Por su parte, los cursos que se imparten en los CECATI se complementan con materias de apoyo sobre conocimientos generales básicos y de organización para el trabajo. Aunque no constituye una práctica generalizada, se busca que los alumnos adquieran elementos socializantes que les permitan una mejor adaptación al mundo del empleo (disciplina, puntualidad, limpieza, medidas de seguridad, trabajo en equipo, etcétera). Se trata de iniciativas llevadas a cabo por los instructores ya

que no se encuentran estipuladas en la currícula de los programas ni constituyen un lineamiento explícito a seguir por la institución. La conducta de algunos egresados ha provocado el rechazo de ciertas empresas, lo que ha ayudado, como una forma de retroalimentación, a fomentar un conjunto de actitudes positivas entre los alumnos con el fin de mejorar su empleabilidad. Este énfasis, sin embargo, no se ha generalizado dentro de la institución y varía muchas veces según el interés de las autoridades de turno.

Finalmente, en los programas del DEA y del DIF los cursos duran de uno a dos años, durante los cuales el aprendizaje se divide en diversas unidades de conocimiento que van de lo sencillo a lo complejo. Por su débil vinculación con el mercado laboral, las clases proveen exclusivamente capacitación para el desarrollo de habilidades domésticas y para el autoempleo. No hay interés por proporcionar información que pudiera servir a los alumnos para el emprendimiento de experiencias serias de autoempleo; cuando esto ocurre se presenta más bien como un apoyo informal de parte de los instructores. Resulta de nuevo evidente la función compensatoria que estos programas cumplen al satisfacer fundamentalmente las expectativas de socialización y distracción de las mujeres en el medio rural, quienes encuentran en los cursos un espacio diferente de participación. Ninguno de los programas contempla apoyos colaterales (organización, socialización, comercialización, etcétera) que son requeridos en ocasiones por los participantes, una vez terminado el curso y despertadas en ellos una serie de nuevas expectativas como resultado del aprendizaje. La misma observación cabría igualmente para los cursos proporcionados por los otros programas (CECATI o ICATI) dado que esta clase de apoyos son prácticamente inexistentes.

Los logros: ¿función económica o función social?

Las evaluaciones que realizan las instituciones distan todavía de poder constituirse en instrumentos útiles para la toma de decisiones y para considerar la efectividad e impacto social y económico de los programas. Los estudios de egresados, que pudieran dar una mayor luz sobre el impacto de los programas, se han realizado hasta el momento a nivel de encuesta de opinión, sin llegar –y en muchos de los casos sin pretender llegar– a constituirse en evaluaciones más de fondo y de orden cualitativo.

Las evaluaciones que se realizan son preferentemente de corte institucional. Éstas responden ante todo a demandas guiadas por la necesidad de contar con indicadores de eficiencia que permitan responder a requerimientos de información (en los niveles de costo-beneficio) y

que garanticen la continuidad del programa. El ICATI, por ejemplo, evalúa de forma permanente las principales funciones de la institución, tales como promoción, capacitación, inventario, equipo e instalaciones y vinculación.

De forma parecida, la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo implementa una serie de evaluaciones periódicas en las áreas de recursos humanos y financieros, estudios de deserción, seguimiento de egresados, etcétera. Las evaluaciones incluyen a su vez aquellas que los alumnos realizan de los instructores.

La ausencia de investigaciones serias en el ICATI dificulta el conocimiento del impacto real del programa, fundamentalmente en términos de la articulación de los cursos con el mercado de trabajo, de la valoración institucional de los conocimientos de los egresados y de la medida en que los cursos favorecen el desarrollo de actividades por cuenta propia. Sin embargo, el programa de vinculación con que cuenta el Instituto, a través del cual se concertan actividades de capacitación con microempresas, permite apreciar la articulación del contenido de los cursos con las necesidades planteadas por diferentes organizaciones sociales y económicas.

En el caso de los CECATI, su impacto fue analizado en 1993 a través de un estudio institucional piloto de evaluación y seguimiento de egresados. Dicho estudio mostró que el 44,6 por ciento de los encuestados estaba empleado; de estos, el 68,7 por ciento se ubicaba en el sector privado y el 24,5 por ciento en el público, predominando el sector servicios en ambos casos. Aquellos que no se encontraban trabajando señalaron como causas: falta de experiencia (15%), no cumplir con los requisitos establecidos (32%), no haber buscado trabajo o problemas familiares (34%), no encontrar empleo relacionado con la capacitación recibida (7%) y no cubrir características personales (11%).

Dados los niveles de exclusión a los que se enfrentan los sectores marginales, es necesario enfatizar el importante papel que juegan los cursos en términos de fomentar espacios de participación, un aspecto que forma parte todavía de la “caja negra” de estos programas, aún considerando los resultados de investigaciones realizadas sobre el tema. En los programas analizados, los cursos cumplen un papel fundamental –unos más otros menos, dependiendo de las características institucionales y de las expectativas y carencias particulares de los participantes–, en términos de compartir espacios de realización y convivencia, de contar con la posibilidad de aprender y emprender algo (Jacinto, 1995; Martinic, 1988).

En el caso del ICATI y del CECATI, la propia dinámica de los cursos, junto con el “aprender haciendo” y, en ocasiones, con el “aprender produciendo”, promueve un ambiente de participación

diferente que se suma a las experiencias de trabajo independiente que desarrollan eventualmente algunos de los alumnos. Aquí los familiares y amistades cobran una importancia singular al proporcionar en ocasiones los espacios donde los alumnos realizan sus prácticas (talleres mecánicos familiares, instalaciones eléctricas en casas de vecinos, autoempleo por parte de las muchachas que asisten a cursos de corte y confección).

Es difícil conocer los logros y el impacto de los programas del DIF y el DEA, ya que éstos no están sujetos a sistemas de evaluación. No obstante, es importante señalar que los cursos cuentan con una demanda considerable por parte de la población y que satisfacen en gran medida las expectativas de los participantes. Su impacto es significativo ya que los cursos fomentan experiencias diversas de participación social. A través de ellos se proporciona a las personas espacios donde conviven, olvidan su cotidianidad y aprenden habilidades que las motivan y resultan de interés y que, en ocasiones, les representan pequeñas fuentes de ingreso que ayudan al presupuesto familiar. Cabe recordar que la capacitación que se imparte a través de estos programas constituye, muchas veces, la única alternativa “educativa” con que cuenta la población que vive en zonas aisladas y marginadas. A pesar de que los cursos no influyen en forma importante en las economías familiares y en el mejoramiento de los niveles de vida, trascienden no obstante en términos de la valoración y autorrealización de las personas.

Reforzando la idea anterior, puede decirse que los cursos comunitarios representan, para la población de los sectores pobres, auténticos espacios de participación que dan respuesta a diversas inquietudes y a vacíos sociales. La asistencia a un curso significa convivir con gente diferente, acceder a un espacio educativo, contar con un tiempo propio, la posibilidad de aprender, de ser capaz de desarrollar y practicar una habilidad. Ante la exclusión total de las esferas social, económica y política que viven las mujeres en contextos de extrema pobreza, los programas representan verdaderos ámbitos de contención y participación social con un impacto claro en la autoestima y en la satisfacción de expectativas básicas (Pieck, 1991; 1995).

A la consideración anterior se añade el hecho de que las alumnas derivan de los cursos una utilidad mayor que aquella que los propios cursos tienen el potencial de ofrecer. Así, de una clase sencilla de corte y confección pueden surgir maquilas a domicilio y, eventualmente, la posibilidad de trabajar en una maquiladora; un curso de belleza permite destinar un cuarto de la casa para instalar modestas peluquerías; se venden las diferentes manualidades; se instalan pequeños talleres de carpintería y herrería; etcétera.

CONSIDERACIONES FINALES

A partir de diversos elementos presentes en las experiencias analizadas, surgen una serie de reflexiones y estrategias posibles que interesa destacar en este apartado.

1. Si bien es claro el rango de edad en el que se ubica el universo de población que asiste a estos programas, lo que permanece en cierta forma oscuro y que amerita investigación son las características particulares de este segmento de población –los subsegmentos– y sus particulares necesidades de formación. El estudio de Schmelkes (1994) sobre las exigencias educativas básicas se enfoca a este interés particular; sin embargo, queda pendiente todavía una incursión más específica que permita dar cuenta de los subgrupos que existen: en el sector informal (rango de actividades, niveles económicos); en el medio rural (pequeños propietarios, campesinos, jornaleros, migrantes); respecto de la mujer (el ama de casa, la comerciante, la campesina). La diversidad en los subgrupos llevaría a organizar programas de formación que atendieran diferencialmente sus necesidades y expectativas particulares. Incluso, si bien los jóvenes representan un segmento específico, las variedades dentro de este grupo pueden resultar abismales como resultado de los rangos de edad, situación socioeconómica, contextos rurales y urbanos, niveles educativos, trayectorias laborales, etcétera; esto incide en expectativas y requerimientos de formación diversos a los que los programas deben adecuarse y responder. Importante tener en cuenta la heterogeneidad del mundo de la pobreza, heterogeneidad que se manifiesta en las demandas de la población y por tanto en la respuesta que los programas deben ofrecer.

Cuando el tema central de la discusión es la urgencia de que los sectores de hogares pobres cuenten con una formación de calidad, la noción de relevancia adquiere una importancia clave. Imposible separar ambas nociones, calidad y relevancia, particularmente en un contexto económico en el que la formación que se brinde debe encerrar una utilidad para dar respuesta a las necesidades de estos sectores. Difícil, por tanto, ofrecer programas relevantes sin conocer la realidad específica que define y conforma a los diferentes subsegmentos de este gran segmento que ubicamos como los jóvenes de hogares pobres. La irrelevancia de los contenidos explica en buena medida el fracaso de muchos programas de formación que se han canalizado hacia esta población.

2. Pareciera haber una competencia en el medio rural entre las promesas de la educación y las expectativas que despiertan las actividades en el mercado informal. El predominio de la escolaridad primaria y las limitadas oportunidades en el medio rural para acceder a los niveles de

educación media y media superior plantean interrogantes sobre si la noción de escolaridad que prima en este tipo de medios no se encontraría referida fundamentalmente al nivel de primaria, debido a que estos son los estudios obligatorios y los de más fácil acceso. Una vez terminada la escuela primaria, los jóvenes cuentan con la alternativa de continuar con educación secundaria, o secundaria técnica; sin embargo, muchos no ingresan a estos niveles, y son muchos también los que desertan. Aunada a los problemas de acceso, calidad de la educación, falta de relevancia de los contenidos y altos niveles de deserción en el nivel medio, pareciera que la dinámica cotidiana de los habitantes del medio rural y de las comunidades marginales ejerce una fuerte presión para que los jóvenes no continúen sus estudios después de la primaria y se vinculen más con diversas actividades económicas en el sector informal. El fenómeno puede ser elocuente acerca del significado que tiene la utilidad de la educación en contextos marcados por la marginalidad y la exclusión, donde la escuela pareciera no responder a las necesidades inmediatas e intereses concretos de este segmento de población. Se trata de un problema que queda sin duda como parte de una futura agenda de investigación.

3. Algo interesante para destacar en estos programas es el tema del autoempleo. Si bien los programas se orientan en términos formales a la capacitación para el trabajo, los alcances de esta estrategia se ven limitados por la contracción del mercado en un tiempo de crisis social y económica y por el problema de inadecuación entre los saberes aprendidos y las características de la demanda de las empresas. Las dificultades que enfrentan los egresados para incorporarse al mercado formal de trabajo sugieren la actividad del autoempleo como la alternativa a la que usualmente recurren los alumnos, como una vía de sobrevivencia en el amplio campo del sector informal.

Sin embargo, el éxito del autoempleo depende, entre otras, de la existencia de tres condiciones fundamentales: el poder contar con un capital de trabajo, con un saber técnico y con un saber hacer no técnico. La primera se refiere a la necesidad de disponer de un financiamiento para empezar el pequeño negocio, taller, etcétera. Algunas experiencias de este tipo han surgido a raíz de apoyos brindados a la población marginada, sea por organismos gubernamentales como por ONGs. Estos apoyos han permitido a diversos grupos contar con un capital inicial para emprender o continuar sus propias estrategias económicas, estrategias que no están fincadas en la ganancia sino en la sobrevivencia, donde el trabajo –las capacidades productivas de la gente– constituyen el recurso fundamental. La segunda y tercera condiciones se vinculan directamente con trayectorias laborales previas, aunque el saber técnico

en sí mismo –los conocimientos y destrezas propias del oficio–, puede ser adquirido también en las experiencias escolares de formación técnica profesional. El saber hacer no técnico se refiere en cambio al conjunto de nociones básicas que faciliten emprender una actividad económica por cuenta propia, es decir, el conocimiento del mundo particular del oficio. Este tipo de experiencia se adquiere por lo general mediante el contacto con negocios familiares afines, trabajos en el ramo, y otras situaciones similares que contribuyen a que el aprendizaje durante los cursos sea más efectivo y a que la puesta en práctica del autoempleo avance por sendas más seguras: colaborar en un taller antes de independizarse, obtención de préstamos familiares, conocimiento de la clientela, etcétera. Es así como los aprendizajes previos pueden resultar determinantes en la trayectoria laboral futura de los egresados (Jacinto, 1995).

El aprender produciendo resulta una práctica limitada en cada uno de los programas analizados. En términos estrictos esta práctica se ve reducida por la dificultad de establecer contactos formales con las empresas durante el período de duración de un curso, a excepción de algunas experiencias promovidas por el ICATI. Sin embargo, en términos reales, los alumnos muchas veces, de una forma u otra, aprenden produciendo al vincular sus prácticas con trabajos a familiares, “chambas”⁴ que se obtienen por recomendación de los maestros, etcétera. En ello influyen los saberes previos y la relación y contacto que tengan los/as alumnos/as con el medio y el oficio. Los jóvenes cuyos padres poseen un taller tendrán evidentes ventajas para poner en práctica sus conocimientos, así como para vincularse con una fuente de trabajo al terminar el curso. Este tipo de saberes informales pueden resultar cruciales en el desempeño futuro de los participantes y forman parte de una noción de competencias que alude inevitablemente al manejo de un código sobre el particular mundo de trabajo en el que se insertan.

Estas dos condiciones –un saber técnico y un saber hacer no técnico– no se encuentran resueltas en los programas. A pesar de que el autoempleo se promueva como una buena alternativa ante las restricciones actuales del mercado formal de trabajo, no deja de representar una posibilidad remota cuando se carece de cualquiera de las dos. Ya Jacinto (1995) ha señalado las limitaciones que tienen estos jóvenes para emprender una actividad económica por cuenta propia (falta de experiencia previa, de red de relaciones, etcétera), por lo que ha subrayado la importancia de que los programas de capacitación dirigidos a este grupo etario consideren la formación en competencias sociales que preparen a los alumnos para su inserción posterior en el mundo del trabajo. Destaca también el hecho de que esta preparación es imprescindible tanto para quienes buscan insertarse en el mercado formal, como para quie-

⁴ Pequeños trabajos o prácticas remuneradas que se realizan en el sector informal.

nes se orientan a emprender actividades por cuenta propia. La necesidad de que la currícula incluya la capacitación en la resolución de problemas, en las relaciones comerciales, en los trámites legales, etcétera, es decir una noción más amplia de las competencias básicas, ha sido reconocida como uno de los grandes vacíos de los programas. Ello se relaciona con la noción de integralidad, es decir, una formación que vaya más allá de la mera transmisión de habilidades y conocimientos técnicos, lo que permitiría que los programas contribuyeran a mejorar los índices de empleabilidad y ser uno de los indicadores fundamentales de su impacto.

4. Los señalamientos anteriores llevan a cuestionar la noción de competencias básicas, es decir, qué debe dominar un alumno para desarrollarse con competencia en el mercado de trabajo. La pregunta lleva a diferenciar entre: a) competencias básicas que provee la escuela formal: lectura, escritura, dominio de matemáticas básicas; b) competencias básicas que se adquieren informalmente: conocimiento del mercado, realización de trámites, formas de organización, administración del trabajo, relaciones con la gente, etcétera; y c) competencias técnicas básicas: conocimientos y destrezas propias del oficio.

Esto lleva nuevamente a la reflexión previa en torno a uno de los requerimientos fundamentales para iniciar un trabajo por cuenta propia: el saber hacer no vinculado a cuestiones técnicas. En este sentido es importante resaltar que los programas de capacitación difícilmente proporcionan esta clase de conocimientos básicos –este *know-how* del oficio–, a pesar de que constituya un elemento importante en cuanto al impacto de los cursos en la empleabilidad. Las competencias, un concepto sin duda más rico que el de las calificaciones, constituyen atributos de la persona del trabajador que incorporan elementos individuales y sociales en trayectorias únicas (Gallart y Jacinto, 1995). Este tipo de competencias fundamentales aluden por lo general a la posesión de un capital cultural y al manejo de un código que permita a los que lo poseen la interacción con las diferentes esferas sociales, económicas y políticas. Esta reflexión no se refiere necesariamente a la noción de clase social, sino más bien a la posición que una persona guarda dentro de la división social del trabajo local y, por ende, al manejo de un código diferente que permite acceder a nuevos espacios y entablar relaciones particulares de poder (Bernstein, 1987).

Sobre esto mismo, resulta interesante que cuando se toca el tema de la socialización preparatoria dentro de los programas de capacitación, como algo necesario para la inserción futura de los alumnos en el mercado formal del trabajo, se alude por lo general a prácticas de disciplina y de orden, sin destacar los aspectos de creatividad, de manejo de relaciones humanas, de organización para el trabajo, etcétera, que hoy día re-

sultan cruciales en el desempeño dentro de ese mercado (Gallart, 1995; Jacinto, 1995).

Los problemas que plantea la oferta de un tipo de capacitación técnica con estas características llevan a una consideración fundamental: si la capacitación técnica que se canaliza hacia el autoempleo no puede en general proveer este tipo de conocimientos –y algo parecido sucede en la capacitación para el trabajo formal– probablemente la estrategia deseable sea la de incentivar programas que se vinculen directamente con los proyectos sociales y económicos de los sectores pobres –sus estrategias de supervivencia– y que atiendan necesidades de formación específicas. Ello, como ya se ha señalado, sugiere una reorientación en las estrategias de capacitación hacia el apoyo a proyectos desarrollados por grupos marginales. Al análisis de esta posibilidad se orienta la siguiente consideración.

5. A partir de los señalamientos anteriores interesa resaltar en este punto dos opciones posibles:

a) **Ampliar los alcances de la educación comunitaria.** Como se desprende del análisis institucional, estos programas presentan una vinculación sumamente débil con el mercado formal de trabajo. Los talleres dotan solamente de habilidades poco susceptibles de ser utilizadas en el desempeño por cuenta propia y orientadas más bien al desarrollo de actividades manuales y domésticas. Sin embargo, cabría preguntarse sobre la posibilidad de que estas experiencias puedan favorecer la práctica del autoempleo al mismo nivel que los programas formales escolarizados, como los desarrollados por el ICATI o los CECATI. Es decir, dadas las diferencias que existen entre ambos, en qué medida los cursos comunitarios logran en ocasiones resultados semejantes en términos de proporcionar conocimientos mínimos que permitan emprender actividades por cuenta propia. Pensamos que el nivel socioeconómico de los participantes, los rasgos marginales de los cursos comunitarios y las limitantes propias de los contextos llevan a que el potencial de estos programas para encauzar al autoempleo se vea restringido, a pesar de que existan algunas experiencias exitosas similares a aquellas desarrolladas por programas más formales como son el ICATI o los CECATI.

Lo anterior lleva a pensar en el amplio potencial que pueden tener los programas de educación comunitaria, habida cuenta de los recursos, personal, presencia, cobertura y experiencia que se encuentran ya comprometidos, para proporcionar a la gente la capacitación que les garantice más efectivamente la práctica del autoempleo. Dado el impacto que tienen algunos de los cursos en el trabajo por cuenta propia, habría que evaluar la posibilidad de que estos programas pudieran ser replanteados de manera de aprovechar la gran infraestructura y el personal que tra-

baja en las instituciones, para dotarlos de una mejor calidad en la capacitación que proporcionan a los sectores que habitan en las regiones con mayor índice de pobreza. Ello plantea la necesidad de considerar modificaciones en la currícula para que los cursos vayan más allá del ámbito doméstico y tengan un vínculo estrecho con el mundo del trabajo. Se podría, por ejemplo, apoyar talleres con una gran demanda, con objeto de que los alumnos cuenten con mayores posibilidades de vincularse con el mercado formal de empleo: maquiladoras (en el caso de cursos de corte y confección); hospitales (cursos de enfermería); fábricas (cursos de herrería, electricidad). Asimismo, significaría la incorporación en la currícula de contenidos de carácter más técnico y orientados al mercado formal del trabajo (por ejemplo: máquinas y herramientas, diseño, artes gráficas).

Es importante subrayar que en una situación de crisis económica, desempleo y bajo poder adquisitivo, los cursos comunitarios –a pesar de su marginalidad– son ya utilizados por la población marginada para ayudarse en sus necesidades cotidianas. Adolecen, sin embargo, de falta de apoyos colaterales de organización, producción, comercialización, etcétera, que los convierta en auténticas alternativas para la gente. La falta de estos apoyos lleva a que no trasciendan efectivamente en la economía de los hogares pobres y a que cumplan primordialmente una función de contención social (Jacinto, 1995; Pieck, 1995; Martinic, 1988).

b) **La estrategia de promover una capacitación en el trabajo** con grupos marginales que desarrollen proyectos económico-productivos, parece una alternativa con ventajas al ofrecer resultados inmediatos y satisfacer demandas específicas. De lo anterior se desprende la importancia de reorientar la capacitación a los sectores marginales, planteando estrategias que permitan una mayor vinculación con grupos productivos. Cabe señalar que existen algunas organizaciones no gubernamentales y programas de gobierno que ofrecen apoyo a microempresarios; sin embargo, los emprendimientos a los que se apoya cuentan, por lo general, con un capital considerable que dista de las condiciones en que operan los “microempresarios” de los sectores marginales. En el campo de la informalidad, las diferencias pueden resultar abismales.

En el terreno de las estrategias vinculadas con micro proyectos económicos, es importante resaltar la ventaja que presentan instituciones como el ICATI al acudir a la contratación de instructores para dar respuesta a las demandas de capacitación de las distintas organizaciones. Ello facilita la oferta de una especialización que responde a las necesidades específicas del demandante. Se pueden citar algunos ejemplos de este tipo de prácticas: el apoyo a grupos de artesanos en nuevas técnicas de pintura; a los dueños de pequeños restaurantes en zonas turísticas en

el tema de alimentos y bebidas; a productores de leche que desean incursionar en la producción de quesos; a mujeres que practican el bordado y que requieren orientación en corte y comercialización de prendas de vestir, etcétera.

Iniciativas semejantes permiten dar respuesta a cuestionamientos tradicionales sobre la eficacia de los programas de capacitación, sobre su falta de vinculación con las carencias de la gente y con el mundo del trabajo. Esta práctica lleva a pensar en nuevas estrategias de formación para el trabajo destinadas a grupos marginales –particularmente en el espacio de la informalidad– donde la capacitación brinde respuestas reales a las necesidades cotidianas de estos sectores. En este punto cobra de nuevo importancia lo señalado anteriormente sobre cómo la calidad de la educación que se proporcione a estos sectores guarda estrecha relación con la relevancia de los contenidos que se ofrezcan en las experiencias de formación. Algunos autores han aventurado propuestas en torno a estrategias institucionales que permitan responder a estos requerimientos particulares, tales como la necesidad en México de transformar al INEA en un Instituto de Formación para el Trabajo, con la función de apoyar exigencias de capacitación específicas para proyectos económico-productivos de grupos del sector informal (Vielle, 1995b).

Pudiera pensarse que en el marco de ambas estrategias –el fortalecimiento del autoempleo y la vinculación de la capacitación con proyectos económico-productivos–, habría poco espacio para los jóvenes. Sobre esto cabe mencionar que, si bien la práctica del autoempleo se desarrolla por población más bien adulta (mayores de 25 años) y con cierta experiencia en el campo, en los sectores de pobreza la incursión de los jóvenes en actividades productivas –muchas de ellas ligadas a la comunidad y al núcleo familiar– se inicia a edades tempranas. No es raro, por tanto, encontrar a jóvenes –varones y mujeres– vinculados con diversos proyectos económico-productivos que se han derivado de la puesta en práctica de conocimientos adquiridos a través de la imitación y la tradición. Igualmente, es común hallar a jóvenes, desertores tempranos del sistema educativo, que buscan en los cursos comunitarios una serie de conocimientos y destrezas que les permitan relacionarse con el sector formal, o emprender, eventualmente, alguna actividad por cuenta propia.

6. Finalmente, una gran inquietud permanece: en qué medida los programas de capacitación para el trabajo o para el autoempleo pueden proporcionar competencias básicas (compensación de déficits y conocimiento del mundo del trabajo), habida cuenta de cuatro factores: los intereses puntuales por parte de los alumnos; la clara preferencia por aspectos prácticos sobre los teóricos; la corta duración de los cursos; y la naturaleza no curricular del mundo del trabajo. Expresado de otra ma-

nera: cómo lograr la integración, dentro de la currícula, de un conjunto de competencias básicas que han sido reconocidas como unas de las grandes ausencias en las experiencias de formación para el trabajo, hecho que limita seriamente los niveles de empleabilidad y éxito en las trayectorias laborales de los alumnos.

De las reflexiones anteriores se desprenden otros interrogantes: ¿Cómo transmitir este tipo de competencias básicas dada la dificultad de que los programas de capacitación para el trabajo y el autoempleo puedan acometer este propósito? ¿Cómo sistematizar este tipo de conocimientos? En el marco de una obsolescencia vertiginosa de conocimientos y competencias básicas, ¿cómo pueden éstas mantenerse vigentes a través del tiempo? Así, ¿tendría sentido que los sistemas de capacitación incorporaran este tipo de conocimientos básicos dentro de su currícula?

El problema sobre cómo sistematizar y sacar lecciones de las experiencias informales ha sido resuelto por algunas ONGs en el marco de la educación popular. Ciertos programas han abordado la dificultad a partir del autodidactismo; es el caso de SEDAC (Servicios Educativos, A.C.) en el Valle del Mezquital, donde la metodología educativa se basa en el compartir experiencias y así aprender ese saber indispensable para llevar a cabo empresas muy particulares: la instalación de molinos de nixtamal comunitarios, proyectos de engorde de ganado, de producción de quesos, etcétera. Esta metodología se ubica en el marco de una iniciativa de apoyo a grupos campesinos cuyo eje aglutinador se sustenta en la práctica de una educación popular (Cárdenas y García, 1992). Difícil imaginar este tipo de escenarios en el marco de programas oficiales de capacitación; sin embargo estas experiencias proyectan luz sobre cómo poder recoger conocimientos y prácticas valiosos, a partir de una estrategia educativa que permite aprender de las tentativas de otros para llevar a cabo proyectos comunes de una manera más eficaz y exitosa.

7. La atención a las necesidades educativas de los jóvenes, fundamentalmente de aquellos que se encuentran –o encontrarán– dentro de las filas del sector informal, conlleva en sí un problema a nivel de los **procesos de aprendizaje**. Los mecanismos de recepción y transmisión del conocimiento en el sector informal operan con una lógica diferente a la del sistema escolarizado formal (Posner, 1995); se trata de la oposición entre el conocimiento operativo y el conocimiento oficial. De ahí la importancia de promover procesos de aprendizaje que incorporen prácticas que resulten más efectivas y que se adecuen a la forma en que la gente está acostumbrada a aprender.

Siguiendo a Posner (1995), las diferencias entre los dos tipos de conocimiento se asocian a prácticas de aprendizaje que funcionan con ló-

gicas particulares y que resultan contrapuestas. Es el caso de la tendencia a dividir áreas de conocimiento especializado, distinta de la actividad que relaciona constantemente los conocimientos y los vincula con el hacer cotidiano; la idea de que el aprendizaje es un acto solitario, contrapuesta a la idea de que es resultado de una actividad grupal. Lo mismo cabe decir de prácticas educativas que priorizan el texto como clave para un aprendizaje que se sustenta en experiencias del pasado, opuestas a prácticas educativas en las que no existe un texto sino más bien múltiples referencias a otros textos en un proceso continuo de prueba y error. El antagonismo entre ambos procesos de aprendizaje lleva a su vez a distinguir entre contextos educativos que se desarrollan en un aula y contextos que están marcados por las actividades sociales y económicas cotidianas; relaciones educativas donde el aprendizaje y la práctica están separadas, en contraposición a relaciones donde el conocimiento se prueba y aplica continuamente. Finalmente la diferencia entre un saber que está ahí para ser almacenado, opuesto a la idea de un saber que debe ser probado y usado para dar respuesta a necesidades concretas; la misma distancia que hay entre un conocimiento que se considera de dominio privado, en contraposición a la idea de un conocimiento cuya práctica y concepción se consideran como propiedad de un grupo, como algo que se comparte espontáneamente.

Ambos tipos de conocimientos representan claramente dos distintos sistemas de clasificación, donde aquél que es considerado socialmente superior –el sistema oficial– destruye, devalúa e interrumpe el sistema informal, en vez de alentarlos y sacar ventaja de él. De estas consideraciones se deriva la necesidad de contar con una estrategia educativa que incentive el conocimiento operativo que existe de muy variadas formas en los sectores de pobreza. Sin duda esta consideración resulta particularmente relevante para aquellos programas que se vinculan con los proyectos de la gente y para aquellos que se encuentran orientados en especial al autoempleo. En este sentido, las prácticas de “aprender haciendo” o “aprender produciendo” que se desarrollan en algunos de los programas, refuerzan de alguna manera los procesos de aprendizaje informales y contribuyen a que los cursos estén más relacionados con el mundo del trabajo.

Bibliografía

- ALARCÓN, Diana (1994) "La evolución de la pobreza en México en la década de los ochenta", *Frontera Norte* (México), Vol 6, N° 1: 133-140.
- BERNSTEIN, Basil (1987) "Social class, codes and communication", *Sociolinguistics/First Volume VI. Social Problems, Theoretical Approaches and Research Results*. Berlin/Nueva York. Walter de Gruyter.
- CÁRDENAS, Oralia y Salvador García Angulo (1992) *Autodidactismo solidario. Una experiencia en el Valle del Mezquital*. México: Servicios Educativos, A. C.
- GALLART, María A. (1995) La articulación entre la educación y el trabajo en el fin de siglo. In: María A. Gallart (coord.), *La formación para el trabajo en el final de siglo. Entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Buenos Aires: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y OREALC-UNESCO.
- GALLART, María A. y Claudia Jacinto (1995) "Competencias laborales: tema clave en la articulación educación trabajo", *Boletín Educación y Trabajo*, Buenos Aires, Año 6, N° 2:13-18.
- IBARROLA, María de (1993) *Industria y escuela técnica. Dos experiencias mexicanas*. México: UNESCO/OREALC y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP.
- INEGI (1990) *Censo Nacional de Población*.
- IZQUIERDO G., Rafael (1995) *Juventud y empleo. Transición entre la escuela y el trabajo*. México: Fundación Javier Barrios Sierra. Seminario Empresa y su Entorno.
- JACINTO, Claudia (1995) Formación social y empleabilidad de jóvenes de bajos niveles educativos. ¿Una articulación posible? In: María A. Gallart (coord.) *La formación para el trabajo en el final de siglo. Entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Buenos Aires: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y OREALC-UNESCO.
- JAYAWEERA, Swarna (1979) "Programmes of nonformal education for women", *Convergence*, Vol.12, N° 3.
- LATAPÍ, Pablo (1993) *Disparidades educativas frente al Tratado de Libre Comercio*. México: mimeo.
- MARTINIC, Sergio (1988) *El otro punto de vista. La percepción de los participantes en la educación popular*. Santiago: CIDE (Documento de discusión N° 31).
- MUÑOZ G., Humberto y Herlinda Suárez Z. (1990) *Educación y empleo: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey*. México: CRIM (Aportes de Investigación N° 46).
- PIECK, Enrique (1991) "Hacia un perfil de la educación comunitaria en el Estado de México", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol.XXI, N° 3.
- PIECK, Enrique (1995) Reproducción social y resistencia. Algunas implicaciones sociales del proceso educativo en los programas de educación comunitaria. La perspectiva del participante. In: Enrique Pieck y Eduardo Aguado (coords.) *Educación y pobreza: de la desigualdad social a la equidad*. México: UNICEF y El Colegio Mexiquense.
- POSNER, Charles (1995) La educación de adultos y el trabajo. In: Oscar Zires y otros (coords.) *Necesidades educativas básicas de los adultos*. México: INEA.

- SCHMELKES, Sylvia (1994) *La educación de adultos en América Latina ante el próximo siglo*. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO.
- STROMQUIST, Nelly (1987) "Empowering women through education: lessons from international cooperation", *Adult Education and Development*, N° 28.
- SZASZ, Ivonne (1994) La pobreza estudiada desde la perspectiva de género: estado del conocimiento. In: Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, *Las mujeres en la pobreza*. México: El Colegio de México.
- TREJO, Raúl (1988) *Empleo para todos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- VIELLE, Jean-Pierre (1995a) El "trabajador del sector informal" como sujeto de la educación de adultos: un intento por redimensionar la categoría de "pobre" en la perspectiva de una estrategia renovada de educación para el trabajo. In: Enrique Pieck y Eduardo Aguado (coords.) *Educación y pobreza: de la desigualdad social a la equidad*. México: UNICEF y El Colegio Mexiquense.
- VIELLE, Jean-Pierre (1995b) La educación de adultos centrada en el trabajo. In: Oscar Zires y otros (coords.) *Necesidades educativas básicas de los adultos*. México: INEA.

El caso de Colombia

Jaime Ramírez Guerrero¹

PRESENTACIÓN

Este documento se propone, dentro de la perspectiva de identificar factores claves para incrementar la calidad, la eficiencia y la eficacia de la formación para jóvenes pobres, el análisis de un grupo de experiencias colombianas de capacitación laboral dirigidas a esa población. Todas ellas son ejecutadas por organizaciones no gubernamentales o instituciones educativas privadas.

Las experiencias analizadas fueron seleccionadas intencionalmente, con base en tres criterios: que presentaran características interesantes en sus enfoques socio-pedagógicos e institucionales, que estuvieran específicamente focalizadas en jóvenes pobres, y que se dispusiera de relativa facilidad para el acceso a su información. En consecuencia, la muestra escogida no pretende representatividad estadística, ni siquiera para el universo específico constituido por instituciones que ofrecen capacitación laboral a jóvenes. Mucho menos, para el más amplio y heterogéneo universo de instituciones que brindan capacitación laboral y/o educación para el trabajo.

Por otra parte, existe en Colombia un interesante grupo de entidades que ofrecen servicios de capacitación administrativa, asesoría gerencial y asistencia técnica a microempresas informales, algunas de las cuales han incursionado en el campo de la capacitación laboral; dichas entidades incluyen a jóvenes pobres dentro de su clientela, pero no se focalizan en esta población. A pesar de que el análisis de este tipo de

¹ Secretario Técnico del Programa de Formación para el Trabajo (Fundaciones FES, CORONA, RESTREPO BARCO y Consejo Gremial Nacional). El contenido del presente documento fue elaborado en calidad de consultor independiente y no compromete al Programa ni a sus instituciones promotoras.

experiencias podría aportar elementos muy útiles para el objeto del presente estudio, ellas tampoco han sido incluidas en el mismo, por limitaciones de tiempo y de recursos.

INTRODUCCIÓN. LA PROBLEMÁTICA Y EL CONTEXTO: JÓVENES, POBREZA Y EMPLEO URBANO EN COLOMBIA

El contexto nacional. Ajuste estructural y situación del mercado de trabajo

La economía colombiana se encuentra actualmente en un proceso de ajuste ante el impacto generado por su apertura al comercio internacional, que se realizó aceleradamente a principios de la década de los noventa, y que ha provocado necesarias reestructuraciones en su aparato productivo. Esta reestructuración, acompañada de una reforma de la legislación laboral que flexibilizó las relaciones de contratación, y con el trasfondo de profundos cambios en la estructura demográfica del país, ha tenido importantes consecuencias en el mercado de trabajo.

Adicionalmente, se está experimentando el influjo de dos fenómenos con marcados efectos de corto y mediano plazo en la economía y el mercado de trabajo: de una parte, el *boom* de inversiones e ingresos provenientes del petróleo, que obligará a un manejo macroeconómico y monetario muy restrictivo; de otra parte, la actual crisis política vinculada al narcotráfico, cuyos costos son de magnitud aún impredecible.

La apertura de la economía golpeó de manera diferencial los mercados de trabajo del sector rural y del urbano. En el primero produjo una profunda crisis (agravada por factores climáticos, de violencia y de precios internacionales), que disminuyó aún más sus ingresos y aumentó la pobreza rural, ya crónica en Colombia (Banco Mundial, 1994).

En el sector urbano, que venía impulsado en su crecimiento desde la década anterior, el impacto inmediato no fue tan catastrófico como se había temido. La tasa de desempleo urbano disminuyó desde niveles cercanos al 15 por ciento en 1985-1986 hasta un 7 por ciento en 1992, y desde entonces ha oscilado alrededor del 9 por ciento. El coeficiente de empleo urbano alcanzó los niveles más altos de la historia del país. De cada 100 personas en edad de trabajar, 55 tenían empleo en 1994. El peso del sector informal se ha reducido, pasando desde 55,5 en 1988 a 51,6 por ciento en 1992 en las cuatro principales áreas metropolitanas (DANE, 1992). Sin embargo, en los últimos trimestres se manifiesta una nueva tendencia al alza del desempleo –en diciembre de 1995 llegó al 9,6 por ciento– y además sigue existiendo una enorme masa de empleo precario.²

² Nota del autor para la presente edición: En el contexto de una profunda desaceleración económica (tres trimestres seguidos con crecimiento negativo del Producto Interno Bruto) la tasa de desempleo urbano ha llegado al 13 por ciento en junio de 1997. Si bien esta cifra alerta sobre la necesidad de revisar algunas afirmaciones del presente análisis, debe tenerse en cuenta que la actual crisis obedece a la confluencia de causas económicas y extraeconómicas que la hacen atípica y que aún es muy pronto para concluir sobre la validez de las mismas.

Las remuneraciones reales cayeron entre 1984 y 1995. Hay una enorme masa de trabajadores subremunerados, sobre todo entre los cuenta propia; el 41 por ciento de los independientes y el 51 por ciento de los cuenta propia informales devengaban en 1992 ingresos inferiores al salario mínimo legal. El porcentaje de trabajadores urbanos que trabaja más de 50 horas a la semana ha crecido, desde 29 por ciento en 1988 hasta 31 por ciento en 1992. El 49,6 por ciento de los trabajadores urbanos carece de seguridad social. A pesar de que ha comenzado a ceder, la inestabilidad del empleo asalariado sigue siendo alta.

En este contexto, se están produciendo cambios de gran significación en las tipologías del desempleo y del sector informal urbanos en Colombia, con implicaciones en la caracterización de las relaciones entre pobreza y mercado de trabajo. Con respecto al desempleo abierto, se registra una preponderancia de su componente estructural y del friccional, mientras que disminuye el peso relativo del componente cíclico (López, 1994).

El desempleo estructural en el mercado de trabajo urbano de Colombia se concentra en los jóvenes y las mujeres, sobre todo los de estratos socioeconómicos inferiores y con nivel de educación secundaria (completa o incompleta). En junio de 1992, para las cuatro grandes áreas metropolitanas, el 58,2 por ciento de los desempleados eran mujeres y el 22,1 por ciento jóvenes (de ambos sexos y menores de 20 años). El 69,1 por ciento de los desocupados, o eran menores de 10 años, o eran mujeres. El 60 por ciento tenían algún grado de educación secundaria y cerca del 85 por ciento pertenecían a los estratos bajo-bajo, bajo y medio-bajo. Se está consolidando, entonces, un círculo vicioso que profundiza la segmentación en el mercado de trabajo, según posición social. La pertenencia a un hogar pobre genera una alta probabilidad de estar desempleado, especialmente si se es joven o mujer.

También se están consolidando las segmentaciones internas en el sector informal urbano. Recientemente se ha propuesto una caracterización de la heterogeneidad del empleo informal, que diferencia tres segmentos en el mismo, en función de dos conceptos: las barreras de entrada a los trabajos del sector informal urbano y el ciclo de vida del trabajador informal (McEwan, 1995). Los tres segmentos son denominados: dinámico, intermedio y marginal.

El segmento dinámico, cuyo empleo informal es voluntario y permanente, está conformado por gran parte de los trabajadores más viejos, los patrones de las microempresas y los cuentapropistas, cuyos ingresos son los más altos del sector, en ocasiones superiores a los de muchos asalariados en el sector formal. Disponen de mejores dotaciones relativas de capital humano, físico y financiero, y son los usuarios natu-

rales de los típicos programas de apoyo a la microempresa, con sus servicios de crédito y asistencia técnica.

El segmento intermedio tiene trabajadores empleados de manera forzosa y temporal. Está predominantemente conformado por personas jóvenes, con relativos altos niveles educativos, lo que sugiere que muchos dejan los estudios para conseguir un empleo, pero cuando lo consiguen es en condiciones muy inestables y de bajo ingreso. El análisis sugiere, como estrategia de intervención social para este grupo, el mejoramiento de su acceso a educación primaria y media de buena calidad, pues reconoce que probablemente la tasa de retorno de dos años de aprendizaje en la microempresa sea más alta que la de esos dos mismos años en una educación de baja calidad. La población del segmento intermedio es, esencialmente, el mismo grupo social asociado a la situación de desempleo estructural.

El segmento marginal capta un empleo informal forzoso y permanente, y está conformado por trabajadores de mayor edad y menor educación, con alta frecuencia de jefes de hogar. Sus ocupaciones ofrecen bajos ingresos, gran inestabilidad, trabajan menos horas que el promedio, y muchos de ellos lo hacen en la calle, de puerta a puerta o en otras viviendas. Es el grupo que presenta niveles más intensos de pobreza, y su atención requiere medidas inmediatas de asistencia y subsidios sociales, acompañadas de programas de educación y capacitación laboral, preferentemente en ramas de actividad diferentes a las actuales.

Peso demográfico de la juventud, proporción de jóvenes en hogares pobres, cobertura educativa del grupo de edad y de jóvenes pobres³

La población joven de Colombia (entre 15 y 25 años) es de siete millones y medio de personas, representando más de la quinta parte de la población total. Aunque su tasa de crecimiento está disminuyendo por la transición demográfica que experimenta el país, las proyecciones de población muestran estabilidad en la participación de los jóvenes en la población total.

El 34 por ciento de los jóvenes se encuentra en situación de pobreza o de miseria. Aunque esta cifra es inferior al promedio nacional y ha disminuido en la última década, señala la vulnerabilidad de los jóvenes a la situación de pobreza.

Los grupos de juventud rural y urbana varían notablemente con respecto a dicha situación. En general, la pobreza colombiana es mucho más aguda en las zonas rurales, pero la juventud rural constituye un grupo social muy heterogéneo, cuyo nivel de pobreza presenta particularidades de estrato, étnicas, regionales y de género asociadas a distin-

³ La fuente básica para esta y las próximas secciones, es Departamento Nacional de Planeación (1995).

tas y escasas oportunidades de acceso a la educación, al empleo y a los servicios sociales en general. Los jóvenes urbanos, por su parte, se ven determinados en su probabilidad de ser pobres mayormente por su pertenencia a grupos sociales desfavorecidos, lo que incide en sus oportunidades de acceso a bienes y servicios.

Las tasas de deserción de los dos últimos grados de educación básica en Colombia llegan al 10 por ciento y 8,5 por ciento respectivamente, lo que muestra que ya a los 15 años una gran parte de la población joven se halla fuera del sistema educativo formal, interrumpiendo sus posibilidades futuras de tener acceso a una formación más avanzada y restringiendo sus oportunidades laborales debido a la baja escolaridad.

Según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), aplicada en 1993 a una muestra representativa de 23.000 hogares en todo el territorio nacional, las principales causas de la deserción escolar son la necesidad de trabajar (36%) y los costos elevados del servicio educativo (22%). Estas razones tienen un peso mayor en los estratos más bajos.

Por otra parte, los diferenciales de ingreso muestran que el mercado de trabajo colombiano premia a la educación. Según el Banco Mundial (1994), los retornos para los hombres con 5 años de educación (nivel primario), 11 años (secundario) y 16 años (universitario) son, respectivamente, de 33, 84 y 169 por ciento; no hay diferencias significativas para las mujeres. Muy sugestivamente, se destacan grandes variaciones en las tasas de retorno según años de escolarización, con picos para el primero y el último año de primaria, lo que indica el alto valor de la socialización inicial y la importancia de la educación primaria completa como umbral para ingresar al mercado de trabajo.

Inserción en el mercado de trabajo.

Tasa de actividad, desempleo, subempleo

La oferta de jóvenes en el mercado de trabajo se ha desacelerado como consecuencia de la transición demográfica. La participación de los jóvenes menores de veinte años en la fuerza laboral decreció de 25,5 en 1984 al 21,1 por ciento en 1992. En 1988 el 70,6 por ciento de los trabajadores recién vinculados en las empresas tenía menos de 30 años. En 1992 su participación descendió al 64,9 por ciento.

Ya se ha señalado que el desempleo estructural en el mercado de trabajo urbano de Colombia se concentra en los jóvenes y las mujeres, sobre todo los de estratos socioeconómicos inferiores y con nivel de educación secundaria (completa o incompleta). Los jóvenes conforman uno de los grupos más vulnerables al desempleo. En 1994 la mayor tasa se encontró entre las personas de 12 a 29 años de edad (15%), mientras que

la tasa de desempleo global era del 9,8 por ciento. La incidencia del nivel de escolaridad es variable: la proporción más alta se observa para personas con educación secundaria incompleta.

En 1990, el 22,6 por ciento del total de jóvenes entre 12 y 24 años (578.000 en las cuatro ciudades principales) no trabajaba ni estudiaba, situación altamente preocupante que está asociada a una terrible característica de la población juvenil colombiana: su alta vinculación a fenómenos de descomposición social tales como la delincuencia, la drogadicción y, especialmente, la violencia vinculada a problemas de narcotráfico, insurgencia política (o seudo política) y pandillismo. Un indicador de este fenómeno es el hecho de que los problemas de salud más frecuentes en la población juvenil se relacionan con la violencia y el trauma, sobre todo entre los hombres. En 1990, más de la mitad de las muertes de jóvenes se debieron a homicidios y violencia.

Segmentos del mercado de trabajo en que se insertan los jóvenes pobres. Trayectorias ocupacionales

Los estudios sobre ciclo de vida laboral en Colombia durante la década de los ochenta, realizados por Londoño (1986) y López (1990), coinciden en general con los resultados de análisis análogos para otros países latinoamericanos, y muestran un patrón donde se distinguen tres etapas: los jóvenes con menos de veinte años y poco capital humano empiezan a trabajar como asalariados de las microempresas; paulatinamente, entre las edades de 20 y 35, encuentran empleo como asalariados de empresas grandes; y después de los 35 años vuelven al sector informal urbano como patrones de microempresas. Este ciclo mantiene su validez, pero ha comenzado a amortiguarse ante el agotamiento tendencial de la fuerza de trabajo juvenil producido por efecto de la transición demográfica y ante el aumento en la tasa de salarización del empleo (López, 1993).

Puesto que el mercado de trabajo formal premia a la educación, y ante la alta competencia interna en el segmento dinámico del sector informal, es claro que los jóvenes pobres, con menores dotaciones de capital humano, físico y financiero, cada vez encuentran menos oportunidades laborales y quedan reducidos a la situación de desempleo estructural, eventualmente con pequeñas incursiones en los segmentos intermedio y marginal del empleo informal.

La situación de las mujeres

Las mujeres de los hogares pobres presentan menores tasas de participación: sólo el 22 por ciento de las adultas en los dos deciles infe-

riores de la distribución participan en la fuerza de trabajo. Aún cuando participan, las mujeres de este grupo tienden a trabajar menos horas.

Los diferenciales de ingreso por género no son tan altos como en otros países latinoamericanos. Aunque las mujeres ganan en promedio un 25 por ciento menos que los hombres, si se homogeneiza este indicador por número de horas trabajadas, la variación se reduce al 12 por ciento. De esto se concluye que las barreras al trabajo sufridas por las mujeres están más en la consecución de empleo que en el ingreso obtenido, especialmente en el caso de las madres con bajo nivel de educación. Pero aun así, para una madre pobre en estas circunstancias, los beneficios potenciales de trabajar fuera del hogar son fácilmente contrapesados por los costos correspondientes, sobre todo si se tiene en cuenta el gasto de transporte (Banco Mundial, 1994).

Ofertas de capacitación laboral para jóvenes de hogares pobres

Visto en una perspectiva global, el estado de la educación técnica y la capacitación laboral en Colombia es muy insatisfactorio, tanto por su desorden institucional como por sus bajas coberturas cuantitativas y su dudosa calidad. Institucionalmente, se pueden distinguir los siguientes tipos de educación-capacitación técnica, que actúan obedeciendo cada una a lógicas propias, con muy escasa articulación mutua: la educación media técnica; la educación post-secundaria de tipo técnico o tecnológico; la capacitación laboral (o formación profesional) del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA; las empresas privadas de educación no formal; las ONGs que ofrecen servicios de capacitación administrativa y técnico-productiva en el contexto de programas de apoyo a la microempresa; y, por supuesto, la capacitación que reciben los trabajadores en las empresas (Ramírez, 1995).

Para los fines del presente estudio, comentaremos sólo aquellas de las anteriores ofertas institucionales más pertinentes al tema de la capacitación laboral de jóvenes pobres. No se considera el campo del aprendizaje informal en la microempresa, el cual constituye todo un ámbito de investigación propio.

La educación media técnica

La educación media técnica o diversificada cubre sólo el 25 por ciento de la matrícula secundaria (Ramírez y Reyes, 1989). No se han publicado estudios recientes sobre su calidad, ni sobre su eficiencia o su eficacia, pero la percepción generalizada es que adolece de los mismos problemas que en general se señalan a la educación media vocacional en

América Latina: su obsolescencia tecnológica, su carácter de “puerta de atrás” para el ingreso a la educación superior y su escasa pertinencia con relación a las necesidades de los sectores productivos. Lo único que las cifras de desarrollo del conjunto del sistema de educación secundaria durante la década de los ochenta permiten concluir es que ella sigue siendo predominantemente académica, sin que se vean indicios significativos de cambio en esta situación. Dentro de la educación técnica secundaria, las modalidades que muestran mayor crecimiento son la comercial y, en menor medida, la industrial.

Por otra parte, en esa década se produjo un aumento de la participación de la educación oficial secundaria, con la correspondiente disminución en la participación de la privada. El estudio citado sugiere que esta tendencia se encuentra acompañada por un incremento en el acceso de los estratos más pobres de la población a ese nivel educativo, vía establecimientos oficiales.

La capacitación no formal privada

La capacitación no formal privada, a la que derivan muchos desertores de la educación formal, es un mundo probablemente muy grande y enormemente heterogéneo. El precitado estudio de Ramírez y Reyes (1989) realizó una cuantificación para las tres principales ciudades del país, a partir de un muestreo estadístico, que arrojaba, para 1989, la existencia de 210 instituciones de educación no formal, las que dictaban 760 cursos y presentaban un enrolamiento de más de 64.000 alumnos.

Se encontró que dichas instituciones se orientan casi exclusivamente a dar capacitación en ocupaciones del sector terciario de la economía urbana (comercio, servicios, reparaciones y mantenimiento), así como a ofrecer preparación para validaciones de secundaria o exámenes del Estado. Una parte significativa de su clientela se compone de trabajadores o aspirantes que quieren instalarse por cuenta propia, montar sus propias empresas, o formar parte del sector informal de la economía. Esto sugiere mucho sobre el papel que la educación no formal juega como canal de inserción laboral para poblaciones pobres.

Recientemente se realizó una interesante investigación (Pacheco y otros, 1993) que señala la correspondencia entre el reconocimiento social de la educación no formal con condiciones de marginalidad económica, social o regional, y que sugiere las siguientes razones por las que esta modalidad de capacitación laboral podría considerarse rentable, económica y socialmente: su función de reinserción de los jóvenes en el sistema educativo; su función como espacio de socialización y resocialización, que permite recuperar la autoestima de muchos jóvenes y mu-

jeros expulsados del sistema formal; y, no menos importante, su función de recalificación de mano de obra ocupada, a través de los cursos nocturnos.

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

El SENA es la institución colombiana correspondiente al modelo IFP (Instituciones de Formación Profesional), que surgió en América Latina bajo esquemas tripartitos –Estado, sector empresarial, sector laboral– promovidos por la Organización Internacional del Trabajo, entre los años cuarenta y setenta. Sus características y evolución coinciden, en líneas generales, con las del conjunto de IFPs latinoamericanas, de las cuales es una de las más distinguidas (CINTERFOR-OIT, 1989).

El papel del SENA como instrumento en la lucha contra la pobreza resulta complejo. De una parte, en 1992 se encontró que la mayoría de los estudiantes matriculados en la institución provenían de sectores de ingresos medios; 51 por ciento pertenecían a los quintiles tres y cuatro, y sólo un 10,9 por ciento correspondía al quintil inferior. En qué medida esto está determinado por el hecho de que la mayoría de sus cursos se orientan a poblaciones ya vinculadas al empleo, o por requisitos de ingreso, o por los dos factores, es aún objeto de discusión (Banco Mundial, 1994).

De otra parte, el SENA ha realizado en el pasado, y en menor medida en el presente, importantes esfuerzos dirigidos a poblaciones pobres, o a categorías socioeconómicas estrechamente relacionadas con la pobreza, tales como las del sector informal o de la microempresa. Estos esfuerzos, que alcanzaron a comprometer gran parte del peso institucional del SENA, han sido desestimulados recientemente por decisiones políticas que han vuelto a focalizar la acción de la entidad en los sectores estructurados de la economía. Sus resultados, en términos de impacto y costo-beneficio como estrategia de lucha contra la pobreza, son muy cuestionados, pero dejaron enseñanzas sumamente importantes que hoy se recogen especialmente en el mundo de las ONGs.

Las organizaciones no gubernamentales (ONGs)

En Colombia las ONGs se han desarrollado con fuerza, constituyendo un fenómeno cuantitativa y cualitativamente importante, muy heterogéneo en términos de objetivos, sector de actividad, organización, capacidad económica y operativa, raigambre social y fuentes de financiamiento. Conforman un mundo plural, incluso con divergencias importantes entre sus filosofías y misiones institucionales, que sin em-

bargo ha puesto en práctica mecanismos pragmáticos para la asociación gremial entrecruzada con grupos de afinidad funcional, para la cooperación con el Estado y para la ejecución conjunta de programas de servicios al desarrollo social (Vargas y otros, 1991).

Ultimamente parece perfilarse una línea funcional de especialización de ONGs interesadas en el tema de la capacitación laboral. Proviene de varias vertientes: las ONGs especializadas en la atención a las microempresas, que por la vía de la capacitación empresarial y de las estrategias de desarrollo productivo de la microempresa han iniciado acercamientos a la capacitación más estrictamente vocacional; las ONGs que a través de sus estrategias de desarrollo comunitario integral han llegado al campo de la educación para el trabajo; y las instituciones de educación técnica –generalmente de origen religioso– que por misión fundacional se focalizan en los grupos más pobres de la población.

Este grupo de ONGs ha desarrollado una destacada interacción con los programas del SENA antes mencionados, de la que se han generado ricos procesos de intercambio técnico y metodológico (Ramírez, 1996).

Los programas gubernamentales dirigidos a la inserción laboral de jóvenes pobres

En el contexto gubernamental se han identificado dos programas pertinentes al objeto de este estudio. Uno de ellos se está desarrollando desde hace cuatro años, y se dirige a jóvenes urbanos en situación de riesgo de caer en problemas ligados a la drogadicción, dentro del contexto de los esfuerzos de cooperación internacional de lucha contra la problemática de las drogas. El otro, que se ha iniciado en 1996, en el marco de la Red de Solidaridad Social, es un plan de capacitación laboral para jóvenes, diseñado dentro del marco conceptual del modelo conocido como “Chile Joven”, con algunas adaptaciones importantes.⁴

Algunas de las experiencias adelantadas dentro del primer programa de los arriba mencionados fueron sometidas a una evaluación reciente (ASEMPRESA, 1996); sus ejecutores eran ONGs e instituciones de capacitación del tipo caracterizado en la sección anterior. Desafortunadamente este programa se ha implementado dentro de una gran precariedad de soporte técnico y financiero, y ha presentado serios problemas de inconsistencia entre objetivos e instrumentos, por lo que sus resultados no parecen haber sido muy satisfactorios. Sin embargo, ha arrojado valiosas experiencias en el terreno de la capacitación laboral, algunas de las cuales se recogerán en el cuerpo principal de este estudio.

El segundo programa proporciona una valiosa oportunidad para el desarrollo institucional, financiero y metodológico de las entidades pú-

⁴ Para una conceptualización de este modelo, ver el otro artículo del mismo autor en este volumen.

blicas y privadas que prestan servicios de capacitación laboral (entre ellas las ONGs), pues su diseño presenta dos características muy importantes. Una, al igual que en todas las aplicaciones del modelo “Chile Joven”, es la venta de servicios a través de un proceso de registro, concurso y contratación. Otra, un aporte singular del modelo colombiano, radica en que la administración del programa sea realizada por el SENA, con lo que, por una parte, se asegura el apoyo técnico y metodológico de esta entidad, y por otra se crean las condiciones para el establecimiento de un real sistema nacional de capacitación laboral, orientado desde el Estado (ASEMPRESA, 1995).

Que este modelo logre resultados depende de la capacidad del SENA para asumir con fuerza y creatividad su puesta en práctica, y de la disposición de las instituciones de capacitación laboral involucradas, para adelantar procesos de desarrollo institucional que aprovechen la experiencia y la cercanía del modelo con la población objetivo, pero fortaleciendo su capacidad administrativa y técnica, lo que exige esfuerzos de investigación y desarrollo metodológico y organizativo.

En opinión del autor de este documento, dentro de este tipo de instituciones cobran especial interés las ONGs y las entidades educativas cuya misión fundacional las compromete con procesos de desarrollo anclados en criterios participativos y democráticos de servicio social. Si bien compiten abiertamente con otros oferentes, también legítimos, cuya racionalidad es más de empresa privada con ánimo de lucro, constituyen un sector institucional de gran valor estratégico para el objetivo de construir sistemas eficientes y eficaces de educación para el trabajo, dirigidos a los sectores de población afectados por situaciones de pobreza. El proceso de investigación y desarrollo que se ha iniciado con el grupo de trabajo de la RET también es un valioso aporte en ese sentido.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE ALGUNAS EXPERIENCIAS DE CAPACITACIÓN LABORAL DE JÓVENES POBRES

Selección de experiencias y enfoque metodológico del análisis

En este punto se presenta el análisis de cuatro experiencias de capacitación laboral de jóvenes pobres, desarrolladas en varias ciudades de Colombia. El análisis se concentra en el grupo de ONGs e instituciones educativas especializadas en capacitación laboral de jóvenes que fue identificado como un sector institucional estratégico en el punto anterior.

La información básica fue obtenida en el transcurso de visitas realizadas entre octubre de 1995 y febrero de 1996, y en desarrollo de consultorías a cargo de ASEMPRESA Consultores bajo la dirección del

autor, para la Red de Solidaridad Social y el Viceministerio de la Juventud. Algunos aspectos fueron confirmados directamente para este estudio.

Las experiencias incluidas, son: a) Corporación “Minuto de Dios”, de Bogotá. b) Corporación Presencia Colombo-Suiza, de Medellín. c) Corporación Cívica Daniel Gillard CECAN, de Cali. d) Centros Sociales Don Bosco, de Cali, Barranquilla, Medellín y Bogotá.

Los Centros Sociales Don Bosco corresponden a un mismo modelo, el de la comunidad salesiana. En la descripción se han integrado como un “modelo típico”, que recoge los elementos comunes e infiere características propias de algunos de ellos, las que se consideró válidamente generalizables al conjunto.

No se incluyeron los programas que las ONGs dirigen hacia el apoyo de la microempresa, pues su focalización no está orientada a los jóvenes como grupo poblacional sino a las unidades productivas, cualquiera que sea la edad de sus integrantes. En la práctica, sin embargo, se presentan superposiciones entre ambos criterios y en algunos casos las entidades desarrollan ambos tipos de programas.

En el relevamiento de los datos se tropezó con el problema de que las experiencias se suelen implementar en condiciones institucionales bastante precarias, por lo que carecen de información sistematizada sobre muchos aspectos de su actividad. Dentro de las limitaciones del marco temporal y financiero del estudio, se trató de reconstruir la información faltante, no siempre con éxito. En algunos aspectos de la presentación sistemática de las experiencias, se han tenido que realizar inferencias e interpretaciones, de las que el autor es el único responsable.

A continuación se presenta un resumen descriptivo de la experiencia de cada entidad, con algunos comentarios “precursores” del capítulo de conclusiones y recomendaciones del estudio. Se hace la salvedad de que algunas experiencias se presentan de manera más extensa, en función de la información disponible.

Descripción de las experiencias

1. Corporación “Minuto de Dios”, Bogotá

Objetivos y organización: La Corporación “Minuto de Dios” es una organización no gubernamental, de inspiración religiosa, que implementa programas sociales dirigidos a poblaciones marginales en diferentes zonas del país.

Su área de trabajo central es la vivienda popular a través de estrategias de concentración territorial, lo que le confiere gran arraigo social en las comunidades que se benefician de sus programas de vivienda y le

genera un compromiso de acompañamiento integral, del que se han desprendido ámbitos de trabajo adicionales tales como la educación y el empleo.

En la línea de educación, “Minuto de Dios” ha creado paulatinamente una oferta institucional que abarca toda la cadena formal desde la escuela primaria, pasando por la media, hasta llegar al nivel post-secundario a través de un instituto tecnológico.

En la línea de empleo ha desarrollado diversas experiencias dirigidas a capacitación en confecciones para amas de casa, crédito para trabajadores informales por cuenta propia, y crédito más capacitación administrativa para microempresarios. Entre estas iniciativas, el proyecto más consolidado es el de la Corporación Industrial Minuto de Dios, un esquema de capacitación-producción de interesantes características.

La Corporación Industrial de Confecciones es una empresa productiva real creada por “Minuto de Dios” y dirigida al mercado de exportación. Se especializa en confección de ropa infantil. Tiene contratos comerciales con importadores internacionales, especialmente en el mercado norteamericano. Opera bajo una personería jurídica propia: la “Corporación Industrial Minuto de Dios”, creada para separar la actividad empresarial del conjunto de actividades de la Corporación; pero su naturaleza jurídica también es sin ánimo de lucro (en el sentido de que sus utilidades no son repartidas entre los socios).

La Corporación Industrial tuvo como antecedentes algunos talleres de capacitación que “Minuto de Dios” había instalado en comunidades marginales, donde se ofrecía formación en modistería y confecciones, indistintamente destinada a generar formas de autoempleo o a formar mano de obra para el mercado.

En una oportunidad “Minuto de Dios” estableció contactos comerciales y empezó a utilizar los talleres de capacitación para producir ropa infantil dirigida a la exportación, usando como mano de obra directa a las mujeres que habían recibido formación en los talleres. Este negocio dio resultados, y se fue consolidando una operación comercial que cada vez tomó más envergadura, hasta que fue necesario crear una planta industrial adecuadamente dotada, que permitiera su desenvolvimiento en mejores condiciones de organización, calidad y productividad.

Actualmente, los talleres de los barrios retomaron su papel principal de centros de capacitación, destinados a proveer la mano de obra para la planta industrial, en donde complementan su formación sobre el proceso productivo real. La planta industrial vincula como mano de obra a mujeres provenientes de los talleres de los barrios. Puesto que la actividad es realmente empresarial, y la producción debe ser competitiva internacionalmente, se requiere mano de obra calificada. Con ese fin, se

estructuró un proceso formativo en dos fases: la inicial, en los mencionados talleres, ahora llamados “talleres de paso”, y la complementaria, dentro de la misma planta industrial, sobre el proceso productivo.

El ciclo de la estrategia de intervención prevista debe culminar cuando las operarias que desarrollen más destreza trabajando dentro de la planta industrial, salgan a crear sus propias microempresas, llamadas “talleres satélites” que contratarán servicios de “maquila” con la Corporación Industrial. Esta fase está actualmente en proceso de implantación, aunque con dificultades por limitaciones en los servicios financieros y de asistencia técnica.

Los talleres de capacitación ofrecen también servicios no necesariamente ligados al empleo en el taller industrial. De manera que en la práctica se operan dos líneas de capacitación: una terminal (por lo menos en el horizonte temporal inmediato), para personas que van a salir al mercado de trabajo, especialmente con expectativas de autoempleo; y otra inicial, para aquellas que serán luego complementadas dentro del taller industrial. También en la práctica la línea de capacitación terminal funciona como mecanismo de selección de las personas que luego son vinculadas a la Corporación Industrial como empleadas, y allí continúan su formación.

La población atendida: Las usuarias de los servicios de capacitación, en ambas modalidades, son mujeres de entre 18 y 30 años de edad, preferiblemente jefes de hogar, provenientes de comunidades donde “Minuto de Dios” adelanta actividades de desarrollo comunitario y que son por definición sectores de concentración de pobreza. Aunque el rango de edad antes mencionado define una población predominantemente joven, la focalización del programa obedece principalmente a criterios de pobreza y de género. No existen factores de heterogeneidad étnica o cultural.

Recientemente se desarrolló una experiencia específicamente dirigida a jóvenes (14-25 años) de ambos sexos, provenientes de hogares de extrema pobreza, con la ejecución de un programa gubernamental de estímulo a la inserción económica de jóvenes pobres en situación de riesgo de drogadicción. Los resultados de esta experiencia fueron muy cuestionables, y de ella se derivan aprendizajes importantes.

Esta experiencia se diseñó sobre la idea de utilizar la Corporación Industrial como incubadora de empresas para la población objetivo, en un proceso que *grosso modo* replica la estrategia de talleres satélites y que constaba de una fase de capacitación inicial dentro de los talleres de paso, una de capacitación complementaria dentro de la planta de producción, una formación adicional en gestión empresarial, y una fase final de crédito y asesoría para el montaje de microempresas que posteriormente venderían servicios de maquila a la Corporación Industrial.

A continuación se analizan el sistema de capacitación laboral de la Corporación Industrial (en adelante lo denominaremos “el programa”), y posteriormente la experiencia específica con jóvenes en riesgo (“la experiencia jóvenes”).

Focalización y proceso de selección: Las aspirantes a ingresar en el programa provienen de las comunidades donde “Minuto de Dios” realiza tareas de promoción. La población se informa del programa a través de medios masivos, como la radio (Emisora Minuto de Dios, que es sintonizada con especial atención en las comunidades donde la entidad desarrolla sus programas); de periódicos comunitarios, afiches y hojas volantes; y por comunicación directa de los equipos de promoción pastoral y de desarrollo comunitario.

La aspirante presenta una hoja de vida, con referencias de la comunidad o de los equipos promotores que trabajan en ella, para verificar su situación de pobreza y el respaldo social con que cuenta. Se exige un nivel educativo de segundo año aprobado de educación secundaria (siete años de educación básica). Esta exigencia no restringe demasiado la focalización, pues la misma Corporación Minuto de Dios desarrolla ofertas educativas formales en las comunidades donde opera. Se aplican pruebas de habilidad manual y capacidad de observación y se realiza una entrevista que busca detectar el grado de motivación, compromiso y disposición para trabajo en equipo, por parte de la candidata.

Alcance cuantitativo: No fue posible obtener información precisa sobre matrículas u otros indicadores de cobertura operativa del programa, que aún no dispone de un sistema de información organizado.

Sin embargo podemos aportar algunos parámetros cuantitativos para su dimensionamiento: cuenta con cuatro talleres de capacitación (los talleres de paso), cada uno de los cuales dispone en promedio de 20 puestos de trabajo, lo que suma una oferta de aproximadamente 160 vacantes en capacitación inicial. La planta industrial en este momento emplea aproximadamente a 40 operarias de confección, y se está considerando la apertura de un segundo turno.

Rendimiento: Aunque no se dispone de cifras precisas, los informantes reconocen que la deserción es bastante alta en la etapa de capacitación inicial, y también en la etapa de formación en la planta. Se atribuye este fenómeno a los siguientes factores:

- a) Durante la fase inicial, en los talleres de paso, la presión por obtener ingresos provoca que ante cualquier oportunidad de empleo se produzca el retiro del curso.
- b) Durante la fase de capacitación en la planta, y en las etapas iniciales de su vinculación como mano de obra, las exigencias de producti-

vidad y calidad generan altas tasas de deserción. Esto, especialmente entre las personas más jóvenes.

c) También en esta etapa se producen deserciones por la distancia y las dificultades de transporte entre el sitio donde está instalada la industria y las comunidades donde habitan los participantes. Téngase en cuenta que ellas provienen de los talleres de paso ubicados en distintas zonas marginales de la ciudad, y que sólo reciben un salario completo cuando terminan su fase de capacitación.

Se presenta un juego paradójal entre las causas de deserción: las participantes más dispuestas a responder a las exigencias de disciplina y productividad de la fase productiva son las relativamente menos jóvenes (mayores de 25 años), pero ellas también presentan posteriormente altas tasas de rotación en el empleo, generada en las presiones de su carga familiar. De esta situación se desprende la existencia de un factor de heterogeneidad en la situación familiar de las aspirantes, que marca diferencias entre aquellas que son aún dependientes económicamente de su familia, y las que ya deben responder, total o parcialmente, por una carga familiar.

El equipo de trabajadoras sociales de “Minuto de Dios”, que lleva adelante actividades de promoción comunitaria en las comunidades de donde surgen las participantes en el programa de capacitación, ha abordado el problema de las causas de deserción, mediante visitas familiares e incorporación del tema en las reuniones comunitarias, pero aún no se ha realizado una sistematización de los resultados.

Marco pedagógico y estrategias de articulación educación-trabajo: La selección inicial del área de confecciones como campo de capacitación fue determinada por la estrategia de autoempleo para mujeres, dentro del supuesto generalizado de que es una actividad apropiada para el hogar y que además ofrece oportunidades de inserción laboral en el mercado de trabajo del sector. Cualesquiera que hayan sido los resultados (no se dispone de información al respecto), la estrategia quedó validada cuando se generó una demanda “cautiva” al interior del programa por la creación de la Corporación Industrial.

Los talleres de paso cuentan con infraestructura adecuada: módulo administrativo, aulas, talleres de práctica. La capacitación inicial tiene una duración de 200 horas, de las cuales 176 corresponden al área técnica, casi todas en taller, y 24 a formación social y “pastoral”. Abarca seis semanas, a tiempo completo. La capacitación en la línea de producción de la planta industrial toma 48 horas, dos semanas también a tiempo completo.

El componente de preparación técnica en la etapa inicial está claramente orientado a formar operarias de línea de producción industrial.

El currículum incluye contenidos de fundamentación técnica y de desarrollo de habilidades motrices, con fuerte concentración en el trabajo sobre la máquina. Asimismo se incluye formación sobre valores, normas de conducta y disciplina en el trabajo, la cual se imparte a lo largo de la práctica de taller.

La fase de capacitación en el puesto de trabajo dentro de la línea de producción está concentrada en la ejecución de operaciones completas y reales, bajo la tutoría de operarias experimentadas y el control de un supervisor. El equipo de capacitación está conformado por los ingenieros de planta e instructores especializados. Todo lo anterior configura claramente un enfoque pedagógico de metodología activa, caracterizado como “aprender haciendo”, en un contexto de capacitación-producción de naturaleza industrial.

De acuerdo con lo que se ha mencionado anteriormente, el proceso de selección asegura que las participantes en la experiencia cuenten con las habilidades básicas y un sustrato adecuado de competencias sociales. Esto es posible, sin que se comprometa la focalización sobre pobreza, porque las aspirantes son seleccionadas en comunidades donde “Minuto de Dios” lleva adelante desde hace años procesos de promoción social que incluyen servicios de educación básica. La estructura curricular prevé un refuerzo de formación social y “pastoral”, que debe contribuir al desarrollo de competencias sociales, pero –probablemente por la misma razón antes mencionada– no se ha sentido la necesidad de introducir formación remedial en habilidades básicas.

Para la complementación de la estrategia de intervención prevista que, como se dijo antes, debe culminar con la formación de talleres satélites, se ha programado una fase adicional de preparación dirigida a quienes actuarán como “jefes de taller”. El contenido de esta capacitación está aún en desarrollo, pero se concibe inicialmente como un proceso de mediano plazo (aproximadamente un año de duración); se espera que sus contenidos combinen conocimientos y habilidades administrativas generales de corte muy práctico, con conocimientos y habilidades específicos del sector de las confecciones. El método didáctico planteado es el de seminarios sobre temas especializados, complementado con prácticas supervisadas de manejo de líneas de producción en la planta industrial.

Financiamiento: La Corporación “Minuto de Dios” obtiene financiamiento de las siguientes fuentes: donaciones de particulares, especialmente a través de un evento tradicional con gran arraigo en la sociedad colombiana denominado “el banquete del millón”; contratos para ejecución de programas gubernamentales; cooperación internacional; venta de servicios en el sector de vivienda privada y pública de interés

social, donde comercializa exitosamente la tecnología desarrollada en sus programas; y, para sus actividades empresariales, financiamiento bancario convencional.

Es una institución con larga trayectoria y con gran reconocimiento, ganado por sus resultados y reforzado por la figura carismática y la habilidad comunicadora de su fundador, un sacerdote eudista. Ha creado a través de los anteriores medios una importante base patrimonial que le garantiza una gran autonomía institucional y metodológica, y un desarrollo organizacional dentro del que combina exitosamente un muy fuerte compromiso de misión pastoral, con un alto profesionalismo en la gestión operativa y financiera.

Las anteriores características se reflejan especialmente en sus programas autónomos. Más compleja es la situación de programas específicos cuya ejecución es contratada con entidades estatales, como se verá adelante en el caso de la experiencia “jóvenes en riesgo”.

Resultados: En la actualidad, “Minuto de Dios” está diseñando un sistema de seguimiento y evaluación de impacto para todos sus programas. Específicamente para el programa de capacitación laboral no se cuenta con información sistematizada sobre resultados.

Sin embargo, hay beneficios verificables y evidencias interesantes sobre logros y problemas; entre ellos:

- Un logro muy importante es haber estructurado el programa de capacitación ligado a la estrategia de la Corporación Industrial, que es hoy una realidad con gran potencial de desarrollo, tanto en sus objetivos puramente empresariales como en los derivados, de empleo y capacitación.
- El desempeño laboral de las operarias de la Corporación Industrial, preparadas por el programa resulta satisfactorio. Téngase en cuenta que se trata de una línea de producción bastante especializada (ropa infantil), con exigencias de productividad muy altas, y que ha logrado estabilizarse comercialmente en el plano internacional. De ello se puede deducir que la mano de obra capacitada por el programa está en condiciones de competir exitosamente en el mercado de trabajo abierto.
- El concepto de talleres satélites presenta un interesante potencial de creación de autoempleo, aunque aún enfrenta dificultades en su implantación.
- Sin duda hay problemas que son reconocidos por los responsables del programa. De una parte, los altos índices de deserción en la capacitación y de rotación en el empleo de la planta industrial, cuyas causas se deberían examinar mejor. Por otra parte, no se conoce qué sucede con los contingentes capacitados que no son absorbidos por la planta.

- La diversidad de líneas de trabajo de la Corporación “Minuto de Dios” es un factor de gran importancia en los logros obtenidos. Vivienda, educación y empleo (más el elemento pastoral, que no se ha analizado en este estudio) se refuerzan mutuamente y crean un sólido arraigo comunitario, dentro del que se generan procesos de control y respaldo social a los usuarios de los diferentes servicios.

- El alto desarrollo de las propuestas de educación formal representa un potencial de respaldo muy importante para la línea de empleo. En primer lugar en cuanto genera una oferta de mano de obra para la capacitación laboral, adecuadamente dotada de habilidades básicas y competencias sociales. Además, porque aporta a las actividades empresariales recursos humanos calificados en niveles tecnológicos y de gestión, provenientes de las mismas comunidades y que en consecuencia alcanzan niveles de compenetración social y compromiso muy altos con la población.

- Sin embargo, y en una primera y aún superficial aproximación, la línea de trabajo de “Minuto de Dios” en el área de empleo presenta todavía problemas de desarticulación entre sus programas de capacitación laboral, apoyo a microempresas y a Corporación Industrial. Estos problemas se han hecho evidentes en la dificultad para implantar la fase de talleres satélites en el programa de la Corporación Industrial. La desarticulación señalada no permite la definición de itinerarios estructurados según tipo de población y alternativas de salida al mercado ocupacional. Esta limitación en una medida importante está causada por la diversidad de fuentes de financiamiento, que obligan a configurar proyectos o programas independientes según las expectativas de la entidad donante de los recursos o contratante del servicio. Sobre este punto se volverá más adelante.

- Por otra parte, y este es un punto especialmente pertinente para la finalidad del presente estudio, parece que en el proceso de capacitación –en cuanto está orientado a un objetivo de inserción laboral con altas exigencias de productividad y disciplina– se genera una situación, no deliberada pero real, de exclusión para las personas más jóvenes. Al respecto, es muy sugestiva la experiencia que a continuación se analiza.

La experiencia “Jóvenes en Riesgo”: La Corporación “Minuto de Dios” contrató sus servicios con el Estado para ejecutar un programa específicamente dirigido a jóvenes (14 a 25 años) de ambos sexos, provenientes de hogares de extrema pobreza, y cuyo objetivo general era promover la inserción económica de jóvenes pobres en situación de riesgo de drogadicción.

Esta experiencia se diseñó sobre la idea de utilizar la Corporación Industrial como incubadora de empresas para la población objetivo, en

un proceso que a grandes rasgos replica la estrategia de talleres satélites, cumpliendo las etapas siguientes: una fase de capacitación inicial dentro de los talleres de paso, una de capacitación complementaria dentro de la planta de producción, una formación adicional en gestión empresarial, y una fase final de crédito y asesoría para el montaje de microempresas que posteriormente venderían servicios de maquila a la Corporación Industrial.

El servicio contratado por “Minuto de Dios” era exclusivamente el de capacitación ocupacional y administrativa, incluyendo las tareas de focalización y selección de candidatos. Se suponía que otros programas externos ofrecerían los apoyos previstos en las áreas de financiamiento y asistencia técnica.

Aparentemente, la experiencia no tuvo éxito. Aunque no existe documentación ni hubo una evaluación sistemática de la misma, se han recogido una serie de impresiones al respecto en entrevistas a funcionarios de la corporación que conocieron el caso. Los participantes fueron reclutados mediante acciones de promoción directa “puerta a puerta”, realizadas por los equipos de promoción comunitaria, buscando comprometer el respaldo y el compromiso familiar. Los términos de referencia del programa contratado con el gobierno definían la edad de la población entre 14 y 25 años, e impulsaban especialmente a seleccionar a los más jóvenes dentro de ese rango.

La presión para ejecutar el contrato llevó a que los procedimientos de selección fueran más laxos que los usuales dentro del programa institucional. Básicamente se verificaba edad, situación de pobreza-riesgo (sin contar con indicadores objetivos para esta variable y por lo tanto quedando sujeta la selección al criterio de los promotores), y alfabetismo funcional.

La capacitación laboral, no sólo en la fase inicial cumplida en los talleres de paso, sino especialmente en la fase de capacitación en el proceso productivo, enfrentó serias dificultades que desembocaron en muy altos niveles de deserción.

Los informantes dentro de la Corporación imputan estos problemas a dos factores. De una parte aluden a las características propias de la juventud (reafirmando las conclusiones de su experiencia con las poblaciones más jóvenes dentro del programa corriente de capacitación), agravadas en este caso por las condiciones específicas de una población más marginal y en situación de riesgo social (alta inestabilidad afectiva, propensión al conflicto, vinculación ya establecida con el pandillismo, etcétera). De otra parte, mencionan la presión para salir a buscar ingresos en la calle, tanto por necesidades de supervivencia diaria como, eventualmente, por necesidades ligadas a la drogadicción.

Todos estos argumentos tienen fundamento. Sin embargo, llama la atención que aparentemente “Minuto de Dios” aplicó a este grupo la misma estrategia pedagógica y la misma estructura curricular utilizadas en su programa institucional, que –como se ha analizado arriba– descansa en un contexto de relativa alta presión sobre el participante, y sobre el que ya se disponía de experiencia en el sentido de su disfuncionalidad para poblaciones muy jóvenes e inmaduras.

No hay duda de que la institución realizó un gran esfuerzo por superar estos problemas en la marcha, pero también parece claro que inicialmente se subestimaron los requerimientos de adecuación en la estrategia pedagógica, lo que es sorprendente en unos operadores tan experimentados en trabajo social y en capacitación laboral como son los de “Minuto de Dios”.

El componente de capacitación administrativa, previsto para los participantes que se anticipaba irían a desempeñarse como jefes de taller en las microempresas proyectadas como producto final de la experiencia, fue bastante improvisado, y consistió de hecho en una versión completamente diluida del concepto pedagógico que se está desarrollando para la formación de los jefes de talleres satélites de la Corporación Industrial.

Finalmente, hay que registrar que –cualesquiera que hayan sido los problemas presentados en la capacitación impartida, y los resultados de la misma– la experiencia tuvo otra falla fundamental: nunca se aseguró la disponibilidad de recursos de financiamiento y asistencia técnica que eran indispensables para el logro del producto final esperado, es decir la creación de microempresas. En beneficio de “Minuto de Dios” hay que recordar que la provisión de estos insumos no era parte de sus compromisos contractuales.

En opinión del autor, hubo dos factores fundamentales que explican los serios errores y omisiones que presenta la experiencia:

- 1) La absoluta falta de realismo en su diseño, que parte de una estrategia de intervención equivocada en el programa gubernamental contratante de los servicios. Esta estrategia definía como objetivo operativo del programa la creación de microempresas de jóvenes, lo que es una meta muy difícil en cualquier caso, y más tratándose del tipo de población meta en este proyecto. Peor aún, la administración operativa del programa fue completamente descuidada, como se constata por la carencia efectiva de los apoyos financiero y de asistencia técnica.

- 2) Serios errores en la contratación del servicio de capacitación, pues no se definieron con precisión los términos de referencia, ni en cuanto al producto ni en cuanto al precio. Al respecto es indicativo que la remuneración recibida por “Minuto de Dios” por el servicio de capacitación

contratado consistió en una donación de maquinaria y en un pago global en efectivo, sin que hubiese mediado un análisis de costos que permitiera evaluar si ese paquete constituía un precio razonable.

En la práctica sucedió que ambas partes, el programa gubernamental contratante y la entidad contratista de la capacitación, se comprometieron a la acción sobre una base de voluntarismo, sin medir suficientemente las implicaciones de ese compromiso.

El autor de este estudio conjetura que tras este tipo de situaciones pueden encontrarse dos problemas muy serios: de parte gubernamental, el prurito de mostrar resultados políticos; de parte de la entidad ejecutora, la tentación de acceder a unos recursos –especialmente la maquinaria donada– que fortalecerían su capacidad institucional aún después de ejecutado el contrato específico.

2. Corporación “Presencia Colombo-Suiza”, Medellín

Objetivos y organización: La Corporación “Presencia Colombo-Suiza” es una organización no-gubernamental creada por un grupo de personas naturales y jurídicas, colombianas y suizas, en Medellín, con el objetivo de “proteger y educar a jóvenes de comunidades marginadas en condiciones de riesgo físico y moral, para promover procesos de transformación social”. En esa ciudad se han presentado durante las décadas de los ochenta y noventa serios problemas de descomposición social, vinculados a la problemática del narcotráfico, que afectan especialmente a la juventud de zonas de pobreza, y que han generado movilizaciones solidarias de diversos sectores de la sociedad civil.

La base asociativa de la Corporación se encuentra muy cercana al sector empresarial. Define como uno de los principios fundamentales de su estrategia de intervención social la concertación interdisciplinaria con otras ONGs, el Estado, la empresa privada y los organismos de cooperación internacional.

Opera en zonas marginales de la ciudad de Medellín. Un principio metodológico fundamental para la Corporación es la intervención en comunidades geográficas definidas, con perspectiva de largo plazo y previa manifestación expresa de aceptación por parte de sus organizaciones sociales. Persigue la integralidad en su estrategia de intervención, y promueve metas de autogestión comunitaria en el mediano y largo plazo. Sus herramientas fundamentales de gestión son el seguimiento, la tutoría y la asesoría, personales y grupales.

Organiza su trabajo en tres áreas: infancia, juventud y *staffs*. Por este último se entiende la atención a las áreas de apoyo externo e interno: la familia en el primer caso, y los grupos de trabajo social, psicología

y comunicación, en el segundo. La tarea en el área infancia incluye varias líneas de acción: apoyo materno-familiar, estimulación temprana, jardín infantil, *kindergarten* y escuela primaria. El área juventud se describe a continuación.

Estrategia de intervención en el programa para jóvenes: Este programa tiene como población meta a los niños que están iniciando su transición a la juventud (9 a 14 años). Su objetivo es desarrollar en ellos valores y habilidades sociales que permitan el manejo y logro de proyectos personales y grupales con extensión comunitaria, a través de los cuales se logre su sostenimiento o reinserción en el sistema escolar y, posteriormente, su ingreso en el empleo.

El proceso está metodológicamente estructurado en tres fases. La primera, denominada fase de **acercamiento**, se inicia con los niños del primer grupo meta, dentro de una perspectiva de acompañamiento de largo plazo. En ella se busca establecer una relación horizontal con los menores, a través de educadores comunitarios que trabajan en estrecha relación con la escuela y la familia. Su objetivo es lograr un sentido de proyecto vital y de pertenencia social. Las actividades giran alrededor del conocimiento del entorno, integración grupal, educación-recreación y trabajo en grupos.

La segunda fase, denominada de **formación personal**, está encaminada a reforzar y complementar la educación escolar, y a articular objetivos de crecimiento personal y grupal. Incluye actividades en área de educación formal, no formal, cultura, deportes y nivelación de habilidades básicas.

La tercera fase es la denominada de **organización juvenil**. Su finalidad es lograr que el joven se valore como miembro activo de un grupo y que construya modelos de trabajo en el que los grupos adquieran responsabilidades para regir y transformar sus propias organizaciones. Ante diferentes modelos de organización, los jóvenes escogen el más adecuado a sus intereses y potencialidades. Se trabaja con la metodología de proyectos y grupos operativos que definen metas trimestrales y controlan su cumplimiento, se mantiene estrecha relación con la escuela y la familia, y se pone especial atención en evitar la deserción escolar.

Como complemento de las anteriores experiencias, la Corporación decidió adelantar un programa de capacitación técnica para jóvenes entre 15 y 22 años, denominado de **Educación Integral para el Empleo**, el cual constituye el objeto específico del presente estudio. El programa opera desde un centro de capacitación propio de la Corporación, que cuenta con talleres de confecciones, carpintería metálica, electricidad y electrónica, y artes gráficas. Los alumnos reciben alimentación durante el período de la formación, cuya duración en promedio es de dos meses, con dedicación de medio tiempo.

Como estrategia de práctica laboral en condiciones reales, que a la vez genera oportunidades de vinculación laboral para los egresados, se aprovechan los estrechos contactos de la Corporación con empresas privadas a fin de crear oportunidades de pasantía a egresados, y para contratar directamente la producción de bienes o servicios, usando como mano de obra a los alumnos más capacitados. A la vez, este mecanismo contribuye al autosostenimiento económico del programa.

En esta línea de trabajo, desde hace algún tiempo se ha establecido una estrecha colaboración con otra ONG: la Corporación “Antioquia Presente”, entidad especializada en procesos de reconstrucción y reubicación de comunidades afectadas por desastres naturales, mediante programas de apoyo a la autogestión de vivienda popular, dentro de los que desarrolla, directamente o en cooperación con el SENA, actividades de capacitación en el área de construcción.

“Antioquia Presente” también tiene excelentes relaciones con el mundo empresarial y los programas públicos y privados de desarrollo social en la ciudad; dispone de *know how* especializado como contratista de servicios de construcción de vivienda popular y otros asimilados; y además cuenta con experiencia en la creación de microempresas y otras formas de autoempleo. Aprovechando estas ventajas, creó una cooperativa de servicios a la construcción, la cooperativa OBRAR, destinada a emplear tanto a sus propios egresados como a los de “Presencia Colombo-Suiza”.

La lógica de complementación institucional entre “Presencia Colombo-Suiza” y “Antioquia Presente” descansa en el reconocimiento mutuo de sus especialidades: la primera en el trabajo con jóvenes y la capacitación técnica, la segunda en la gestión empresarial y la cercanía al mundo institucional y empresarial de la construcción. Ambas comparten una estrecha relación con el sector empresarial, y valores de pragmatismo y cooperación interinstitucional.

La población atendida: El programa de capacitación laboral de “Presencia Colombo-Suiza” fue diseñado específicamente para atender la preparación para el trabajo y la inserción productiva de jóvenes, hombres y mujeres, de entre 15 y 22 años, habitantes de comunidades marginales urbanas, desertores del sistema escolar, que consecuentemente se encuentran en situación de riesgo social.

En 1995 la matrícula fue de 97 alumnos, jóvenes provenientes de zonas muy marginales y duramente afectadas por problemas de pandillismo y violencia. Muchos de ellos carecen de hogar estable. Su nivel de escolaridad oscila entre 5 y 11 años, con valor modal de 6 (primer año de educación media).

Focalización y proceso de selección: La promoción del programa se hace a través de comunicación directa en las comunidades donde ac-

túa la Corporación, y especialmente entre los grupos juveniles que se han generado dentro de la estrategia dirigida a los niños de 9 a 14 años, antes descripta.

Marco pedagógico y estrategias de educación-trabajo: El marco pedagógico está inserto en la estrategia de intervención integral y de largo plazo que ha adoptado “Presencia Colombo-Suiza” como guía para el conjunto de sus actividades en la comunidad. Ofrece un contexto de formación en habilidades sociales y debe generar un fuerte refuerzo social (resulta especialmente significativo en este caso que el refuerzo sea brindado por grupos de pares entre los jóvenes).

Por otra parte, la estrecha relación del programa con el sector empresarial, y la perspectiva de pasantías o de contratación de servicios, aporta fuertes señales de pertinencia a los procesos capacitadores, marcando un estilo de pragmatismo y de orientación al mundo del trabajo real.

La metodología de capacitación laboral es esencialmente activa: “aprender haciendo”. La complementación con la fase de “aprender produciendo” es una aspiración, que se logra en muchas ocasiones, pero que aún no está suficientemente estructurada como para convertirse en elemento sistemático del programa. Se espera que la consolidación del convenio con “Antioquia Presente” y de la cooperativa OBRAR cree condiciones para esa sistematización.

Dentro del pragmatismo característico de la institución, no se ha desarrollado todavía una estructura curricular formalizada. Los instructores organizan la enseñanza sobre la base de guías bastante sencillas, centradas en la demostración y la repetición de ejercicios por operaciones y procesos productivos simples, sin una diferenciación de contenidos de tecnología relacionada. La infraestructura física para la capacitación es aún precaria. Cuenta con edificaciones adecuadas, pero la dotación de maquinaria y herramientas es insuficiente.

Al finalizar los cursos, el instructor realiza una valoración del aprendizaje logrado por el participante, mediante la ejecución de un ejercicio típico o de una tarea real. Puesto que se ofrece atención personalizada, es poco probable que quien haya asistido hasta el final fracase en esta prueba. Se expide un certificado de asistencia al curso, cuyo valor es esencialmente simbólico. Parece importante señalar que los participantes en el programa de capacitación laboral continúan vinculados a los procesos de organización y formación que son el eje de la estrategia de trabajo con jóvenes, por lo que, al menos teóricamente, cuentan con respaldo en el área de formación remedial de habilidades básicas para una nivelación que puedan necesitar.

Financiamiento: Las actividades generales de “Presencia Colombo-Suiza” son financiadas con recursos provenientes de las siguientes fuen-

tes: donaciones de empresas y particulares locales, especialmente de las asociadas en la Corporación; contratación como ejecutantes de programas gubernamentales de desarrollo social; cooperación internacional de tipo privado (empresas y ONGs suizas); y venta de servicios.

Aunque ha logrado consolidar una operación de significativa cobertura, no cuenta con el respaldo patrimonial que presentan otras grandes ONGs, por lo que se mueve en un cierto contexto de precariedad e inestabilidad, que limita su fortalecimiento técnico y metodológico.

La experiencia de contratación con el Estado indica que esta asociación puede ser muy positiva para la ejecución de programas sociales que exigen cercanía con la población objetivo y continuidad en las intervenciones. Pero también señala la necesidad de reglas de juego claras, de mecanismos de coordinación adecuados y de equidad y estabilidad en los flujos de financiamiento involucrados.

Resultados: Como la ONG no dispone de un sistema de seguimiento o evaluación de impacto, no puede dar cuenta de los resultados del programa de capacitación laboral, que además es relativamente reciente. Sin embargo, cuenta con abundantes evidencias de logro en la generación de pasantías laborales y de vinculación al empleo para sus alumnos, así como de éxito en la prestación de servicios a las empresas, dentro de lógicas de capacitación-producción.

Se reconoce en general en el medio institucional que “Presencia Colombo-Suiza” ha desarrollado un enfoque especialmente adecuado para la atención de jóvenes provenientes de hogares pobres y en situación de riesgo social. Las características más valoradas al respecto son: la atención personalizada, el seguimiento cercano en la comunidad, la integralidad de la estrategia y la organización de grupos orientados a la acción práctica.

Este enfoque, combinado en el campo de la preparación para el trabajo con la capacidad de relacionamiento hacia el sector productivo y con su disposición abierta a la cooperación con otras entidades, como en el caso de su alianza con “Antioquia Presente”, ha permitido construir un interesante ejemplo de arreglo institucional, con amplio potencial de desarrollo. Su mayor limitación radica en la precariedad financiera, que limita seriamente su capacidad de sostener los procesos de acompañamiento de largo plazo que son eje de su estrategia de intervención.

3. Corporación Cívica Daniel Gillard-CECAN, Cali

Objetivos y organización de la experiencia: Esta ONG surgió por iniciativa de un sacerdote belga, el padre Daniel Gillard, quien desde la década de los setenta se vinculó a la parroquia del barrio Antonio Nariño,

ubicado en una zona de extrema pobreza de la ciudad de Cali. El padre Gillard incentivó activamente procesos de movilización y organización comunitaria fundamentados en el enfoque de la educación popular, con una marcada orientación hacia la capacitación para el trabajo.

Para dar base a este trabajo creó el “Centro de Capacitación Antonio Nariño-CECAN”, bajo la personería jurídica de la parroquia. En el año 1980, a raíz de la muerte de su fundador, algunos de sus colaboradores decidieron constituir una corporación civil sin ánimo de lucro para dar continuidad al proyecto, y manteniendo su orientación hacia la educación para el trabajo.

Hoy el CECAN es una organización consolidada, que desarrolla actividades en varios frentes. Entre ellos el educativo, sobre el que se volverá más adelante, y el de apoyo a la micro y pequeña empresa, con servicios de capacitación técnica y administrativa, asesoría administrativa y asistencia tecnológica, banco de materiales y crédito. También cuenta con un área de talleres industriales cuya producción está dirigida al autosostenimiento de la institución, a la vez que sirven de base tecnológica para las actividades de capacitación y asistencia técnica.

En el área educativa, el CECAN ha desplegado una oferta muy interesante, cuyo objetivo define así:

- “Ofrecer a la población de los sectores populares de Cali y de la región alternativas educativas y de capacitación con énfasis tecnológicos, como una vía hacia la cualificación de los pobladores, especialmente los jóvenes, en la perspectiva de dotarlos de conocimientos y destrezas que en el corto y mediano plazo les permitan habilitar su situación de empleo y/o de generación de ingresos, mediante propuestas autogestionarias de micro y pequeña empresa.”
- “Enfatizar la formación tecnológica con sentido de solidaridad social ... En esta óptica, la idea es no limitar el esfuerzo educativo a salidas individuales, sino generar una estructura de oferta y cobertura ... que garantice en el mediano plazo una dinámica social de desarrollo sostenido de los sectores populares ...”

Los servicios educativos desarrollados con esta perspectiva son: centro técnico de capacitación no formal; centro de validación del bachillerato; bachillerato tecnológico para jóvenes; bachillerato tecnológico semipresencial para adultos (orientado a la generación de microempresas); e instituto de formación superior tecnológica (una de cuyas especialidades es la gestión de micro y pequeñas empresas). En conjunto, esta oferta de servicios configura una cadena formativa de opciones múltiples, respaldada por los otros frentes de actividad del CECAN.

En la línea de educación para adultos (así llamada, pero que atiende también a jóvenes, desde los 16 años de edad), se ofrece un sistema modu-

lar que incluye desde cursos largos, anuales, hasta módulos cortos con 20 horas de duración como mínimo, en las siguientes áreas ocupacionales: metalmecánica, mecánica automotriz, ebanistería, construcción, dibujo técnico, confección, artesanías, artes (pintura, música y fotografía), comunicación, sistemas, administración y gestión de microempresas, etcétera.

Usando como plataforma esta capacidad instalada, el CECAN contrata también servicios con organizaciones estatales para atender a poblaciones específicas. Por ejemplo, ha ejecutado un programa dirigido a la reeducación y resocialización de jóvenes infractores al código penal, que se encontraban internos en centros de reeducación o en régimen de libertad asistida.

En el análisis que sigue, nos referiremos al conjunto de su experiencia de jóvenes en el programa para educación de adultos, con especial énfasis en las experiencias con grupos de jóvenes en situación de extrema pobreza o de riesgo social.

La población atendida: En general, se trata de jóvenes y adultos provenientes de sectores populares (no necesariamente marginales). Inicialmente el CECAN se concentraba exclusivamente en el barrio Antonio Nariño, pero paulatinamente ha ampliado su radio de acción a casi toda la ciudad. Cuando se trata de programas especiales, por contrato con instituciones gubernamentales, la población es definida por el CECAN. Puede suceder que se concentren en un sector específico de la ciudad, o en un grupo “especial” tal como en el caso de los jóvenes infractores al código penal.

Focalización, difusión y proceso de selección: En el programa general, la población se entera de los cursos por avisos de prensa, por afiches y hojas volantes en centros comunitarios y, especialmente, por la comunicación con usuarios previos del servicio, puesto que el CECAN ha logrado un alto nivel de prestigio en el ambiente social e institucional.

Se da, en la práctica, un proceso de autofocalización puesto que al CECAN llegan jóvenes o adultos que –por ser desertores del sistema escolar, o por condiciones económicas– no pueden acceder al sistema educativo formal y a la vez requieren urgentemente ingresar al mercado de trabajo. La población debe saber leer y escribir y tiene que presentar una fotocopia del documento de identidad; no se ha establecido ningún rango de edad para iniciar el aprendizaje. Mediante una entrevista realizada por el instructor, se verifican las aptitudes y expectativas de los interesados para definir el área de capacitación, aunque se respeta esencialmente el deseo del aspirante, sobre todo en el programa general, donde el servicio es pago.

Marco pedagógico y estrategias de articulación educación-trabajo: La organización modular de sus currícula se estructura tomando un

programa general establecido para cada especialidad y dividiéndolo en “perfiles técnicos”, definidos como unidades de aprendizaje según oficios específicos. El programa general oscila alrededor de las 240 horas de duración, según la especialidad.

Por ejemplo, el programa de corte y confección comprende los perfiles de modistería básica, camisería, pantalonería, ropa interior, manejo de máquina plana y manejo de máquina bordadora. Como se ve, hay una combinación de módulos que corresponden a aspectos operativos generales, con otros que se refieren a procesos productivos específicos. En el caso de mecánica automotriz, dividen el programa en mecánica de patio, mecánica de banco, mecánica de ajuste de motores, ayudante de taller, mecánica de caja, transmisión y embrague, electricidad automotriz, etcétera. Se trata de una diferenciación ocupacional más convencional.

Los perfiles técnicos tienen como propósito ejercitar a las personas en los aspectos operativos de un oficio específico, en el área de aprendizaje que ha escogido. Cabe destacar que CECAN en este tipo de programas no pretende incorporar elementos de fundamentación tecnológica, y se concentra básicamente en el adiestramiento operativo. CECAN fundamenta este enfoque, muy pragmáticamente, con el argumento de que su acercamiento didáctico es el de “aprender haciendo”, y que el mismo no da lugar al trabajo con el referente conceptual que se requiere para abordar aspectos teóricos en el aprendizaje. Se considera que este método es el adecuado para adaptarse a condiciones de extrema marginalidad. En algunas especialidades que requieren mayor capacidad conceptual, se elevan los niveles de escolaridad requeridos.

El hecho de que el CECAN cuente con una oferta de servicios educativos tan desarrollada, permite que muchos de sus usuarios “naveguen” en el sistema, complementando y proyectando su formación. Sin embargo, esto es posible sólo para aquellos que cuentan con relativo mejor nivel de educación, y además es el resultado, especialmente de la motivación y creatividad individuales; no hay sistemas operacionalizados para impulsar sistemáticamente ese tipo de desarrollos.

Financiamiento: El programa de educación del CECAN se financia a partir de tres fuentes básicas: donaciones internacionales, especialmente para la dotación de infraestructura física; venta de servicios (las matrículas y pensiones pagadas por los usuarios de sus servicios educativos); y contratación con el Estado para programas especiales.

Resultados: Aunque el CECAN dispone de sistemas más elaborados que otras entidades para registrar la información sobre matrículas, egresos, certificación, etcétera, los datos se procesan de manera convencional para cada servicio educativo. En el programa de educación no formal, objeto de este análisis, no es posible diferenciar la matrícula por

grupos de edad, por lo que tampoco contamos con información sobre coberturas específicas. Tampoco se cuenta con sistemas de seguimiento y evaluación de impacto, y es necesario atenerse a las impresiones del observador, así como a evidencias anecdóticas suministradas por los operadores del programa.

En una primera aproximación, se perciben como fortalezas del CECAN en su programa de educación de adultos los siguientes logros:

- El respaldo que el programa recibe de la infraestructura educativa disponible, la cual aporta profesionalismo y recursos pedagógicos a sus operadores.
- El respaldo de su infraestructura propia de producción industrial, que aporta realismo y solidez tecnológica a los contenidos de la formación.
- El respaldo de la misma infraestructura industrial y de los programas de apoyo a la micro y pequeña empresa, los cuales aportan señales de pertinencia a la selección de especialidades y a la definición de contenidos de la capacitación.

Estas fortalezas le han permitido generar una oferta que es altamente apreciada por la población (recuérdese que ella paga por el servicio), al punto de que hay una demanda superior a la capacidad instalada. Aparentemente se ha generado un activo mercado de trabajo entre los egresados de los diferentes servicios educativos del CECAN y las micro y pequeñas empresas usuarias de los servicios de capacitación, asistencia técnica y crédito de la misma institución, pero no se dispone de información sistemática al respecto.

En cuanto a las experiencias especiales, como las de reeducación de jóvenes infractores, los resultados aparentemente han sido muy pobres, fundamentalmente por las restrictivas condiciones de contratación, que impiden la intensidad, continuidad e integralidad requeridas por estas poblaciones que presentan serias dificultades para su atención.

4. Centros Sociales “Don Bosco”, de Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali

En esta sección se resume la información obtenida de cuatro experiencias de capacitación laboral a jóvenes pobres, implementadas por la comunidad de sacerdotes salesianos, y que en conjunto configuran un modelo común. Hay, sin embargo, una diferencia fundamental entre tres de ellas (las de Bogotá, Medellín y Barranquilla), que tienen como base operativa a colegios de educación media vocacional, convencionales, y la de Cali, que es un centro de capacitación instalado *ex-profeso* en una comunidad marginal. De manera que, en el análisis que sigue, tomare-

mos los aspectos comunes a las cuatro experiencias, y pondremos énfasis en aquellos que son específicos de la experiencia del Centro de capacitación “Don Bosco”, de Cali.⁵

Objetivos y organización de la experiencia: La Pía Sociedad Salesiana, de origen italiano, tiene como misión fundacional la educación de los jóvenes para el trabajo, combinando dos funciones en la práctica: una de evangelización, y otra pedagógica.

Tradicionalmente, ha cumplido esta misión en Colombia a través de colegios de educación media vocacional, que siempre han estado orientados hacia jóvenes provenientes de sectores populares. Pero, el proceso socioeconómico que ha conducido en general a descartar de la educación formal a los jóvenes de los sectores más pobres de la sociedad se ha visto también reflejado en estos colegios y, reconociendo esta realidad, la comunidad ha establecido programas especiales dirigidos a la población excluida.

Estos programas, bajo la denominación genérica de “Centros Sociales Don Bosco” ofrecen servicios de capacitación laboral a jóvenes provenientes de comunidades marginales. Habitualmente, los centros utilizan la infraestructura de los colegios vocacionales, en horas nocturnas y en fines de semana. En algunos casos, como el de Cali, se ha creado una infraestructura específica, instalada en una comunidad marginada, el distrito de Aguablanca.

Con respecto a las especialidades, en el centro de capacitación de Cali se ofrece metalistería, mecánica, ebanistería y electricidad. Su selección fue hecha por los Salesianos con base en su experiencia nacional y en el conocimiento que tienen sobre el mercado de trabajo de la ciudad.

El objetivo general del centro es: “Capacitar para el trabajo calificado a jóvenes de ambos sexos, desertores y/o excluidos del sistema de educación formal, en el marco de una formación técnica vocacional que les permita actuar como agentes de cambio en su medio, mejorando sus posibilidades sociales y económicas”.

El centro inició sus actividades en 1991, y fue creado por la comunidad salesiana con el apoyo de fundaciones nacionales e internacionales, en el contexto de un gran esfuerzo social, público y privado, de atención a la comunidad del distrito de Aguablanca.

La población atendida: La población atendida corresponde al distrito de Aguablanca, una extensa zona de la ciudad caracterizada por sus altos índices de pobreza y por factores asociados de riesgo y conflicto familiar y social. La gran mayoría de sus alumnos (hombres y mujeres) provienen de familias muy pobres, con alta participación de hogares con jefatura femenina y bajos niveles educativos.

⁵ Para este último caso, se ha utilizado como fuente adicional un estudio reciente que analizó la experiencia en profundidad (véase Pacheco y otros, 1993).

Focalización, difusión y proceso de selección: La focalización en juventud pobre está dada en primer lugar por la ubicación física del centro, y por los deliberados procesos de selección, que buscan ofrecer oportunidades a los jóvenes provenientes de las familias más desprotegidas. Puede señalarse que se logra un buen nivel de focalización.

La promoción de los servicios y el contacto con los participantes se realiza a través de las visitas pastorales, o de la atención en el centro a los aspirantes espontáneos. Los únicos requisitos previos son: edad de 16 a 18 años, la manifestación de su compromiso personal y familiar con el programa, y haber cumplido el primer ciclo de educación básica (cinco años).

Cada alumno se capacita en una especialidad, seleccionada mediante un procedimiento clásico en la metodología salesiana: una inducción a los diferentes oficios, mediante rotación por los talleres respectivos, observación del trabajo de los grupos ya definidos y entrevistas con los instructores.

Marco pedagógico y estrategias de articulación educación-trabajo: El marco pedagógico general está fundamentado en el paradigma salesiano, que formula su objetivo como “capacitar al joven en forma integral para hacerlo útil a la sociedad productiva”, lo que se da y se expresa en una máxima: “Formar buenos técnicos, buenos cristianos y honestos ciudadanos”. En este contexto, se busca la formación del joven mediante el trabajo y específicamente por el aprendizaje de un oficio.

Este enfoque requiere seleccionar al alumnado entre adolescentes que están iniciando su tránsito hacia el mundo de la adultez y del trabajo. Por tratarse, además, de jóvenes con bajo nivel cultural y socioeconómico, el diseño pedagógico asigna una mayor intensidad a las actividades prácticas dirigidas al desarrollo de destrezas y habilidades, pero equilibrándolas cuidadosamente con un componente de “materias relacionadas”, dirigidas fundamentalmente al manejo del lenguaje (oral, escrito y matemático). A esto se agrega educación para el trabajo y formación cristiana.

La administración pedagógica descansa en el seguimiento personal del alumno, tratando de dar solución a los problemas individuales en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

La capacitación, con grupos de veinte alumnos, tiene una duración de dos años, con un tiempo semanal de 25 horas (5 horas diarias) para un total de 1.000 horas. El programa se divide en dos niveles de 500 horas cada uno; cada nivel comprende diez meses en el centro y dos meses de práctica en una empresa. El primer nivel incluye la rotación por los cuatro talleres, y el segundo pone énfasis en una sola especiali-

dad, seleccionada por el alumno después de su primera práctica en empresa.

Las intensidades relativas, son así: 65 por ciento para la formación técnica específica, 20 por ciento para la formación científica aplicada, y 15 por ciento para la formación humanística, cruzadas entre horas de taller y de materias relacionadas (ética, español, matemáticas, ciencias sociales y dibujo técnico). Se cuenta con programas de capacitación detalladamente diseñados, que estructuran el avance en el proceso de enseñanza aprendizaje, sobre el principio de “aprender haciendo”, y que definen objetivos precisos, así como instrumentos de evaluación.

En resumen, se trata de un proceso formativo sofisticado, en el que se expresa la tradición pedagógica de la comunidad salesiana, y que – facilitado por la duración de la capacitación– integra de manera muy orgánica los componentes de adiestramiento laboral específico con los de preparación en habilidades básicas y formación social (en este caso, con el sello religioso).

La infraestructura de recursos físicos y de dotación complementaria es muy buena en el caso del Centro de Capacitación de Cali, que ha sido provisto con donaciones recientes. En cuanto a las experiencias que operan en colegios convencionales, comparten la situación de estos, que varía según la antigüedad de la dotación y la atención que se haya dado a su actualización.

Los docentes son, en el caso de los colegios convencionales, los mismos de los programas de educación formal. En el caso de Cali, se trata de personas jóvenes, contratadas y formadas *ad hoc*. Pero todos comparten una trayectoria profesional que típicamente se inicia como alumnos de los salesianos o del SENA, con algunos años de experiencia real en la industria y una formación pedagógica impartida por los mismos salesianos.

Financiamiento: Sus fuentes de financiamiento son las tradicionales de los colegios de educación media vocacional administrados por comunidades religiosas: sobre la base del patrimonio propio de la comunidad, se obtienen recursos de la contratación con el Estado para los programas de educación formal, y de donaciones nacionales e internacionales que subvencionan a los “Centros Sociales Don Bosco”.

El Centro de Capacitación de Cali inicialmente fue financiado de manera total, tanto para la inversión como para el primer ciclo de funcionamiento, con donaciones de ONGs nacionales e internacionales y de empresas de la ciudad. Más adelante, se ha sostenido mediante donaciones y el producto de contrataciones con programas de desarrollo social gubernamental. El monto proveniente de matrículas y pensiones es muy marginal. También se prestan servicios productivos a em-

presas o instituciones, pero esta fuente de financiamiento –y de práctica laboral– es muy limitada, porque la actividad productiva se programa sólo en la medida que los procesos formativos lo permiten, y no al revés. Parecería que aquí hace falta un enfoque empresarial interno.

En general, salvo el caso de Cali (hasta el momento), hay cierto grado de precariedad en el financiamiento, que conduce a algunas restricciones en aspectos tales como la realización de tareas de acompañamiento familiar y comunitario, el apoyo alimenticio a los participantes y, especialmente, el mantenimiento de niveles adecuados de dotación física.

Resultados: Los índices de deserción son –aparentemente, pues no disponemos de información precisa– relativamente altos, lo que en este caso se atribuye a dos causas básicas: la de mayor peso radica en problemas familiares o sociales que afectan a los alumnos, en especial de tipo económico; la de menor incidencia cuantitativa radica en dificultades de acomodación de algunos jóvenes al estilo pedagógico de los salesianos: muy intenso en exigencias de disciplina y trabajo.

No existen, desafortunadamente, sistemas de seguimiento estructurados que permitan llegar a conclusiones sobre resultados en términos de empleo de egresados. Pero hay evidencias que indican que los salesianos han creado una red de relaciones generada en el largo plazo, con empresas sobre todo pequeñas y medianas, muchas de las cuales fueron creadas por ex-alumnos, donde se les facilitan oportunidades de práctica laboral y de empleo a sus egresados. En el caso de Cali, además, debido a que el programa está inscripto dentro de un esfuerzo concertado de la sociedad civil y del gobierno municipal para estimular el desarrollo del sector de Aguablanca, también la gran empresa ha abierto oportunidades significativas.

Aparentemente hay un resultado marginal asimismo muy positivo, originado por la integralidad del esfuerzo pedagógico, y que consiste en una alta tasa de participantes que manifiestan su deseo de continuar estudios formales; varios lo están haciendo en sistemas de educación media nocturna.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Más que un análisis estrictamente comparativo, muy difícil de realizar dadas las limitaciones de la información disponible en las instituciones estudiadas, se presentan a continuación algunas conclusiones generales y preliminares, que podrían ser enriquecidas en el futuro. Por otra parte, el acercamiento a las experiencias analizadas ha sido aún muy superficial, por lo que algunas consideraciones que se hacen a con-

tinuación son impresiones preliminares del autor, y tienen un carácter más conjetural que conclusivo.

Sobre una posible tipificación de experiencias

Todas las experiencias analizadas en el caso colombiano son ejecutadas por instituciones privadas, y específicamente dirigidas a jóvenes pobres. A partir de estos elementos comunes, se diferencian así:

- 1) Programa de capacitación laboral respaldado por estrategia integral de desarrollo comunitario, y con un esquema formación-producción de tipo industrial: Minuto de Dios.
- 2) Programa de capacitación laboral respaldado por fuerte especialización en trabajo con jóvenes, con esquema formación-producción de tipo “empresa tutorada”: Presencia Colombo Suiza.
- 3) Programa de capacitación laboral respaldado por estrategias sectoriales de educación para el trabajo y de apoyo a la pequeña producción y el autoempleo: CECAN.
- 4) Programa de capacitación laboral respaldado por esquemas convencionales de educación para el trabajo y orientado al mercado de empleo abierto: Don Bosco.

Desde la perspectiva de su focalización

Todas las experiencias logran un buen nivel de focalización en la población objetivo: jóvenes pobres. Pero aquellas que tienen su arraigo en estrategias de desarrollo comunitario o de trabajo con jóvenes pobres aportan elementos de autofocalización a través de procesos de selección, motivación y control social, sea por la participación de grupos comunitarios de base, sea por los mismos grupos de jóvenes, y siempre haciendo gran énfasis en la familia como instancia clave.

Desde la perspectiva de la pertinencia de la capacitación

Las experiencias que son ejecutadas por ONGs innovadoras, que disponen de aparato productivo propio y que operan en condiciones reales de mercado, o que tienen estrechas relaciones con sectores empresariales, aportan un mayor sentido de pertinencia en la selección de áreas de capacitación, y en el “espíritu” de la formación. Las que son ejecutadas por instituciones educativas más convencionales, a pesar de que tienen contactos con los sectores productivos, tienden a seguir operando con criterios de oferta.

Desde la perspectiva de la calidad del proceso formativo

En general, se percibe un alto grado de creatividad, pero también de voluntarismo e improvisación. En las ONGs más renovadoras se manifiesta mucho interés en la cuestión pedagógica, pero aún a un nivel muy discursivo. No se ha decantado todavía una práctica pedagógica sistematizada, que responda a la integración de las funciones de adiestramiento ocupacional, formación social y formación básica. En consecuencia, no se consolidan estructuras curriculares, estrategias didácticas, ni criterios técnicos para la selección y formación de docentes o para la definición de la base logística de la capacitación.

En el caso de las entidades educativas más convencionales, se descansa mucho en la tradición pedagógica de la institución, lo que conlleva cierta actitud de autosuficiencia (no deliberada), y un escaso esfuerzo para sistematizar adecuaciones en la estrategia de intervención, especialmente para sus componentes fuera de la escuela. Estas situaciones tienden a ser justificadas con el argumento de la precariedad de recursos, que es real, pero que igualmente deja sin solución el problema. La consecuencia es que –al no haberse instrumentado suficientemente el proceso pedagógico– no se dispone de instrumentos objetivos para evaluación de resultados de aprendizaje o formación, y por lo tanto tampoco se conoce cuál es la calidad del proceso formativo-capacitador.

Los programas tienden a justificar sus logros en este frente de trabajo con evidencias puntuales y anecdóticas, algunas de ellas muy impresionantes y promisorias, pero insuficientes para concluir sobre la calidad general de su producto. Por supuesto, esto tiene implicaciones en el ámbito de la certificación.

Desde la perspectiva de la eficiencia

En cuanto a la eficiencia de los procesos formativos, dada la situación planteada en el apartado anterior, y además por la casi absoluta carencia de sistemas de información, es imposible llegar a alguna conclusión. Los índices de retención, por ejemplo, que suelen ser bajos, se justifican fácilmente con el argumento de los factores externos (condiciones de la población y otros), pero se descuida el análisis de los factores internos al proceso formativo o al marco institucional.

Con respecto a la eficiencia institucional, en términos de costo-beneficio, tampoco existe información que permita sustentar cualquier conclusión. En una aproximación superficial, dado que en general se trabaja con gran precariedad de recursos, se podría estimar que los costos unitarios son muy bajos en relación a los sistemas convencionales de

formación. Pero cabría preguntarse cuáles son las implicancias de esto sobre la calidad. Por otra parte, en las ONGs se aplica mucho trabajo voluntario, que también habría que retribuir.

Desde la perspectiva de la eficacia

Otra vez, carecemos de información sistemática y objetiva que permita inferir conclusiones claras, pues es general la ausencia de sistemas de información y seguimiento de egresados.

Por supuesto, es necesario considerar un problema conceptual complejo: ¿Cómo se mide la eficacia de un programa de capacitación laboral para jóvenes pobres? En los términos convencionales de los sistemas de educación-capacitación para el trabajo, habría que concentrarse en el empleo generado y en la calidad de dicho empleo. Pero, ¿se deben considerar objetivos de reinserción escolar?, ¿de integración social en grupos de jóvenes orientados al deporte, por ejemplo? Además, en la medida que se amplíe el rango de impactos esperados, ¿cómo establecer relaciones de causa-efecto entre esos eventuales logros y la acción estrictamente formativa? y ¿cómo establecer relaciones de causalidad múltiple con otros insumos y con condicionantes externos?

Se puede señalar un aspecto interesante en las experiencias que son ejecutadas por instituciones que disponen de sistemas de soporte educativo más amplio, y de sistemas complementarios de apoyo a la microempresa, como son las de “Minuto de Dios” y CECAN. Se trata de las posibilidades que ello ofrece para la articulación vertical y horizontal de la capacitación laboral a jóvenes, con otros servicios que faciliten su tránsito en el mediano o largo plazo a través de cadenas formativas y de oportunidades de inserción productiva.

Sin embargo, aún en estos casos, cuando dichas potencialidades de articulación existen dentro de la misma institución, todavía no se logra establecer estrategias de largo plazo ni itinerarios operativos que orienten y canalicen a los jóvenes a lo largo de esos sistemas de servicios. Cada servicio tiende a funcionar como compartimiento estanco y, por otra parte, los programas específicos para jóvenes pobres carecen de recursos para gestionar el aprovechamiento de tales articulaciones potenciales.

Desde la perspectiva de las estrategias generales de intervención y los arreglos institucionales involucrados

Es en este campo donde las experiencias analizadas arrojan elementos sugestivos para la construcción de estrategias generalizables. Se han

identificado algunas debilidades y algunas fortalezas, que a continuación se exponen.

Debilidades

Entre ellas se encuentran:

- La falta de claridad en los objetivos específicos de la estrategia de intervención: ¿qué clase de inserción laboral-productiva se espera, y en qué grupos específicos de jóvenes? Hay una tendencia a incluir a los jóvenes pobres en una categoría general y, por otra parte, a ver el mercado de trabajo como un todo indiscriminado, en el que se mezclan expectativas de empleo, autoempleo, desarrollo empresarial, etcétera. Se carece de estrategias de intervención que partan de una caracterización adecuada de la población objetivo y del mercado de trabajo, y que definan itinerarios específicos de formación-inserción ocupacional.
- La carencia de sistemas de información de gestión (operativa y administrativa), así como de seguimiento y evaluación. Este tema ya se ha comentado en conclusiones anteriores.

Fortalezas

Las experiencias más promisorias son aquellas que:

- Incorporan esquemas de formación-producción, aunque hay que poner atención a una tensión metodológicamente compleja entre dos polos. Por un lado, la necesidad de que la actividad productiva sea real y competitiva, con sus consecuentes exigencias en la productividad y la disciplina de los trabajadores-alumnos; por el otro, las limitaciones propias de la edad y las condiciones socioculturales de los jóvenes marginales.
- Se integran en estrategias de intervención de fuerte arraigo comunitario, que aportan a la focalización del programa.
- Se fundamentan en estrategias y metodologías específicas para el manejo de jóvenes, que crean espacios sociales y afectivos indispensables en el trabajo con esta población.
- Son ejecutadas por instituciones en estrecha cercanía con sectores productivos, que aportan a la pertinencia de la capacitación y que generan oportunidades de práctica laboral o de contratación de productos y servicios para los esquemas de formación-producción.
- Combinan fuentes propias de financiamiento con la contratación de servicios con el Estado, aunque en este último campo se tropieza con la tendencia de los programas gubernamentales (y también de los de cooperación multilateral) a atomizar su portafolio de ejecutores y a negociar precios baratos sólo por el interés de aumentar coberturas formales.

Las instituciones más propensas a desarrollar este tipo de esquemas son las ONGs, pero ellas a su vez son las más débiles y vulnerables en su sostenibilidad. Muchas veces se contrata en condiciones completamente inequitativas, primero por carecer de sistemas de costos, y segundo, por el prurito de acceder a unos recursos adicionales. Pero ni la entidad ejecutora ni la entidad contratante miden las consecuencias sobre la calidad, la eficacia y la sostenibilidad del esfuerzo.

Esto abre un campo de reflexión muy importante: cómo desarrollar esquemas de apoyo al fortalecimiento institucional de las ONGs (y de otros ejecutores privados), en los que el Estado juegue un papel constructivo, proyectivo y equitativo.

Bibliografía

- ASEMPRESA, Consultores (1995) *Diseño global del componente de capacitación laboral de jóvenes*. Informe presentado a la Red de Solidaridad Social. Bogotá, octubre.
- ASEMPRESA, Consultores (1996) *Evaluación de experiencias demostrativas adelantadas dentro del Programa "Inserción Económica del Joven"*. Informe presentado al Viceministerio de Juventud de Colombia. Bogotá, febrero.
- BANCO MUNDIAL, Colombia (1994) *Poverty assessment report*. Washington, August.
- CINTERFOR-OIT (1989) *La formación profesional en el umbral de los noventa*. Montevideo.
- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (1992) *Encuesta Nacional de Hogares*, 77, septiembre.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (1995) *Política de juventud*. Bogotá: CONPES (Documento CONPES, 2794), junio.
- LONDOÑO, J. L. (1986) *Ciclos de vida, relaciones contractuales y la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo*. Bogotá: policopiado.
- LOPEZ CASTAÑO, H. (1990) "Inestabilidad laboral y ciclo de vida en Colombia", *Revista Coyuntura Económica*, 20(1), Bogotá: FEDESARROLLO.
- LOPEZ CASTAÑO, H. (1993) *Contexto macroeconómico colombiano, mercado laboral urbano y retos para una política de empleo*. Medellín: Fundación F. Ebert (policopiado).
- LOPEZ, H. (1994) Mercado laboral urbano y desempleo estructural y friccional en Colombia. In: *El SENA del Siglo XXI*. Bogotá: SENA.
- MC EWAN, P. (1995) "Heterogeneidad en el sector informal urbano de Colombia", *Revista Coyuntura Social*, 13. Bogotá: FEDESARROLLO, noviembre.
- PACHECO, J. C., A. Rodríguez y E. Machado (1993) *La capacitación para el trabajo a jóvenes por fuera del sistema escolar formal*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales-CES (policopiado).

- RAMIREZ GUERRERO, J. (1995) *La capacitación laboral en Colombia desde la perspectiva de la lucha contra la pobreza*. Documento presentado en el “Seminario Internacional sobre educación para el mundo del trabajo y lucha contra la pobreza”. Buenos Aires, noviembre.
- RAMIREZ GUERRERO, J. (1996) *La capacitación laboral como instrumento de lucha contra la pobreza*. Ginebra: OIT (Estudios de Políticas).
- RAMIREZ, M. y A. Reyes (1989) *Estudio sectorial de la educación técnica y la formación profesional en Colombia*. Bogotá: ECONOMETRIA Ltda.
- VARGAS, H., J. Toro y M. Rodríguez (1991) *Acercas de la naturaleza y evolución de los ONGs en Colombia*. Bogotá: Fundación Social-CIDESAL (policopiado).

Segunda Parte

**LOS TEMAS CRÍTICOS Y LOS
DESAFÍOS PENDIENTES**

Educación de adultos y formación para el trabajo en América Latina: incidencia y posibilidades en los sectores de pobreza

Enrique Pieck Gochicoa¹

INTRODUCCIÓN

Si bien el afán de vincular la educación con el trabajo constituye una preocupación que data ya de varias décadas, hoy este énfasis ha cobrado matices particulares de cara a una realidad donde la población que vive en condiciones de pobreza es cada vez mayor y cada día más pobre. Ello ha llevado a organismos nacionales e internacionales a poner un acento especial en la urgencia de generar programas orientados a la vida productiva, con objeto de que estos puedan constituir mecanismos de sobrevivencia e integración social y laboral de las grandes mayorías pobres que caracterizan a gran parte de los países latinoamericanos. Hoy en día, existe tanto la preocupación de la educación de adultos (EA) por hacer de sus programas alternativas relevantes que respondan a las necesidades que enfrentan los sectores de pobreza, como de los institutos de formación para el trabajo (IFT) por idear estrategias que permitan llegar e impactar a sectores generalmente desatendidos dentro de la clientela propia de sus programas.² Se percibe la urgencia de ofrecer opciones educativas que tengan un sentido práctico para la vida que enfrentan estos sectores.

Una de las críticas más frecuentes respecto de la educación de adultos es su falta de efectividad para contribuir al mejoramiento de los niveles de vida de la población que habita en las zonas marginadas, destinataria propia de este campo de la educación. Los éxitos de algunos programas de alfabetización e instrucción básica resultan insuficientes

¹ El Colegio Mexiquense, A. C.

² En una investigación sobre experiencias de postalfabetización y trabajo en varios países de América Latina, se resalta una tendencia de los programas tradicionales de capacitación profesional a irse adecuando a la realidad de la economía informal y, en el caso de los proyectos de desarrollo comunitario o regional, a incorporar actividades productivas como parte del quehacer del programa (Schmelkes, 1988a: 85).

ante una realidad que exige otro tipo de respuestas. Existe actualmente un cuestionamiento generalizado a las actividades de educación de adultos que no estén vinculadas con el trabajo productivo (UNESCO/UNICEF, 1994). Asimismo, en el contexto de crisis económica y desempleo que se vive en la mayoría de los países, resulta claro que el eje central de dicha educación deberá relacionarse con las actividades productivas de las personas. El reto para la EA es enorme, a la luz de innumerables experiencias fracasadas y de una trayectoria que ha priorizado la alfabetización y la educación básica por encima de lo productivo. La capacitación para el trabajo permanece como el área menos atendida dentro de su campo (García Huidobro, 1986).

Por su parte, las experiencias de formación para el trabajo, al priorizar la articulación con el mercado formal, han tendido a dejar de lado a diversos segmentos de población (particularmente los habitantes de zonas marginadas) y a olvidar aspectos educativos (fundamentalmente estratégicos y metodológicos) que podrían contribuir sustancialmente al impacto de los programas e incidir en el desarrollo más amplio de las personas y de las comunidades.

El objetivo de este documento es situar a la educación de adultos y a la formación para el trabajo de frente a un escenario de crisis económica severa que incide día tras día en el desempleo y empobrecimiento de amplias capas de la población. Este objetivo se deriva de una problemática particular: el divorcio añejo entre ambas prácticas educativas. Es decir, ni la educación de adultos ha mostrado un interés real por ofrecer programas de capacitación para el trabajo a la población joven y adulta de los sectores pobres, ni por su parte los institutos de formación técnica y profesional han contemplado mayormente dentro de su actividad la canalización de programas que atiendan necesidades específicas de estos sectores. Continúan las viejas prácticas de disociación entre la educación regular y la educación de adultos (Weinberg, 1994: 217). Pareciera haber un intersticio sin responsable entre ambas estrategias educativas –una tierra de nadie– que deja sin atención en el campo de la capacitación para el trabajo a los grupos marginados de la sociedad; es el resultado de la contraposición entre una educación para los pobres y una educación para el desarrollo, entre una lógica tradicionalmente orientada a la sobrevivencia y al asistencialismo y otra cuya naturaleza y razón de ser es el trabajo. Ello conduce a la formulación de una serie de preguntas, tales como: ¿en qué medida estrategias educativas con armaduras racionales aparentemente distintas se pueden complementar?, ¿quién se encarga pues de la capacitación a los sectores pobres?, ¿pueden ambos programas aprender el uno del otro?, ¿cómo lograr una conjunción de actividades de forma que los sectores marginados de la sociedad puedan contar, en muchos casos por primera vez, con alter-

nativas educativas reales que les permitan enfrentar sus necesidades económicas cotidianas y con mejores oportunidades de empleabilidad en el dinámico mercado formal del trabajo?, ¿en qué medida perspectivas y metodologías propias de la educación de adultos pueden resultar útiles para las experiencias de formación para el trabajo?, ¿cómo fortalecer y promover la actividad de cada una de estas modalidades en los sectores de pobreza? Éstas son algunas de las inquietudes a las que pretende responder este documento.

Se han considerado en el análisis tres apartados principales, precedidos del señalamiento de algunos puntos de partida que tienen por objeto situar el examen que nos proponemos. En el primer apartado se mencionan ciertas perspectivas que nos han parecido importantes en torno a la preocupación de una educación de adultos vinculada con el trabajo, así como sobre la apertura de los institutos de formación para el trabajo hacia el sector social. En el segundo, se destacan diversas experiencias en ambos campos educativos con objeto de mostrar la manera en que la formación para el trabajo se incorpora en cada uno de los programas. Finalmente, a la luz de los planteamientos del primer apartado y de las reflexiones recogidas en el análisis de las diferentes experiencias, se derivan una serie de lecciones sobre la forma de fortalecer y complementar ambos campos.

Es importante señalar que el documento no pretende responder a una inquietud que data ya de varios años; más bien intenta aportar reflexiones para abonar un camino que tarde o temprano habrá que recorrer, so pena de excluir permanentemente a los sectores en desventaja de los alcances de una educación que responda efectivamente a sus necesidades, que les permita integrarse al desarrollo social, económico y político, y ser los protagonistas de sus propias estrategias.

Los puntos de partida

Ha parecido conveniente la consideración de algunas premisas básicas con objeto de precisar el ámbito en el que se sitúa el análisis:

a) **La ausencia de la capacitación para el trabajo en los sectores de pobreza, particularmente en las áreas rurales.** En el ámbito de la educación de adultos, los programas se han caracterizado por dar una mayor importancia a las áreas de alfabetización y educación básica, relegando la promoción de opciones educativas vinculadas con el campo del trabajo y las actividades productivas. Sus programas han sido canalizados con criterios de asistencia social y sobre la base de políticas remediales despreocupadas de generar vínculos significativos con posibilidades reales de mejoramiento económico.

La actividad que desarrollan las instituciones gubernamentales (responsables de la oferta mayoritaria) se ubica fundamentalmente en el campo de las experiencias de educación no formal. Se lleva a cabo a través de numerosos programas de desarrollo de habilidades domésticas y para la práctica de actividades menores de autoempleo, lo que en algunos países se incluye dentro del área de la educación comunitaria y que se desarrolla a través de instituciones no necesariamente relacionadas con el sector educativo (Schmelkes y Kalman, 1996; Pieck, 1996). Estos programas, a pesar de que en ocasiones se denominen como programas de capacitación para el trabajo, distan mucho de serlo; a lo más contribuyen al desarrollo de un autoempleo modesto (Pieck, 1991). Las razones se encuentran en la naturaleza de los talleres, la marginalidad de sus credenciales y en una lógica de corte remedial que no pretende articulaciones con la estructura formal del empleo, ni vínculos con el desarrollo social y económico de las comunidades. Conviene apuntar aquí la mención que hace B. Edwards sobre lo que implica la vinculación educación-trabajo:

“Una experiencia innovadora que vincula la educación y el trabajo es aquella que intenta, desde la acción de aprendizaje, transformar las relaciones y el contexto social de los participantes, mediante la puesta en marcha de propuestas en los campos de la currícula, la pedagogía y la evaluación. Estas experiencias apuntan al desarrollo del ser humano y estimulan el pensamiento creativo y participativo. Se realizan a través de procesos que se van perfeccionando en la práctica, a partir de una investigación participativa y reflexiva sobre las necesidades cotidianas de los sujetos.” (Edwards, 1993: 13)

Son regularmente las ONGs las que desarrollan experiencias educativas vinculadas al trabajo orientadas a los grupos marginados: jóvenes y adultos en el campo y en el sector informal de la economía. Se trata de experiencias, muchas de ellas exitosas, a cargo de asociaciones civiles, religiosas y grupos populares que parten de principios, metodologías y estrategias diferentes a aquellos de las instituciones gubernamentales; se tiene en cuenta fundamentalmente la participación de la gente, la consideración de los contextos y necesidades locales, y una estrategia educativa que trascienda en términos del desarrollo social y económico de las comunidades. Lamentablemente estas iniciativas constituyen casos aislados.

Por su parte, las experiencias de formación técnica para el trabajo, particularmente en el medio rural, han tenido una presencia discontinua y desigual. En muchas ocasiones son organizadas por instituciones que

se ubican en el sector agropecuario, sin encontrarse insertas en el marco de una estrategia de desarrollo rural global ni presentar articulaciones con el mercado del empleo (Gajardo, 1984). Es el caso de muchos programas de extensión agrícola y desarrollo rural que se llevan a cabo con una racionalidad eminentemente técnica y sin coordinación con un proyecto educativo que contemple el desarrollo de la comunidad. Ejemplo de ello es el programa implementado en México por la Dirección General de Educación Técnica Agropecuaria (DGETA), cuyas estrategias se basan en la detección de necesidades de capacitación que se derivan de las actividades económico-productivas que ocupan a la gente en las comunidades. El programa promueve una capacitación técnica en el trabajo, no obstante se carece de un programa educativo integrador de las actividades que realiza la institución.

Existen a su vez programas de capacitación técnica en el nivel medio básico, tales como los Centros de Capacitación Técnica Industrial (CECATI) en México, cuya actividad se localiza fundamentalmente en los centros urbanos y con presencia poco significativa en las poblaciones rurales y aisladas. Son más bien programas fuera del sector educativo los que proveen cursos de formación vinculados con el trabajo. Es el caso de diversas instituciones gubernamentales en las áreas de trabajo, salud, turismo, desarrollo económico, etcétera, que atienden distintas necesidades de capacitación de grupos con los que entran en contacto en el transcurso de sus programas; sin embargo, esta práctica resulta marginal al constituir tan sólo un complemento al giro propio de la institución.

Los IFP orientan tradicionalmente sus programas hacia el mercado estructurado del empleo en el sector formal. Cuando dirigen su actividad a los sectores de pobreza lo hacen por lo general a través de cursos técnicos –similares a los programas de educación no formal comunitaria–, que ofrecen perfiles de salida inferiores a sus centros formales de capacitación. Los IFP que cuentan con iniciativas exitosas destinadas a estos sectores representan casos aislados, tales como el INA en Costa Rica y el POCET en Honduras. De ellos se hablará más adelante.

De las consideraciones anteriores se puede concluir que los grupos más marginados de la sociedad no cuentan con opciones reales de capacitación para el trabajo. Ni la educación de adultos ha fortalecido esta actividad, ni los institutos de formación profesional se han orientado hacia estos sectores. En ambos casos, sin embargo, las excepciones marcan senderos posibles para futuras estrategias.

b) El campo de la educación de adultos en América Latina y en los países en desarrollo es inseparable de la realidad de pobreza que viven amplios sectores de la población. La educación de adultos, como

señala García Huidobro (1986: 58) se define por su relación con la pobreza. En este contexto los programas representan una respuesta ante requerimientos educativos estrictamente ligados a la satisfacción de necesidades básicas en los campos de la salud, vivienda, nutrición y trabajo, por lo que, en muchas ocasiones, constituyen una salida frente a una dramática situación social de pobreza y explotación (Latapí, 1986: 274). En esta consideración, las propuestas de la EA y la FP se ubicarán fundamentalmente en el espacio de estos grupos de población.

c) **Los sectores de pobreza no constituyen una población homogénea.** Se trata muchas veces de poblaciones aisladas y heterogéneas, con deficiencia o carencia de servicios básicos (agua potable, drenaje, electricidad, vivienda digna, infraestructura urbana, servicios educativos), con problemas y necesidades educativas diversas. Abarca a los grupos indígenas, campesinos, pequeños productores, al amplio espectro del sector informal urbano y rural en sus diferentes escalas (migrantes, población desempleada, jóvenes y adultos, varones y mujeres), con trayectorias educativas y laborales diversas. Conforman una población que se ubica estadísticamente en los sectores de pobreza y que se caracteriza por sus rasgos de exclusión social, económica y política. Su magnitud varía de país a país siendo por ejemplo en México del 41 por ciento en el medio rural y del 70 por ciento en Honduras. Como se ha señalado, constituye un sector de población en continuo crecimiento en el marco de políticas económicas que no han podido impedir su desarrollo y continua polarización, haciendo a nuestras sociedades cada vez más desiguales (Meyer, 1996).

d) **En los sectores marginados la educación guarda una estrecha relación con el trabajo.** El hombre aprende trabajando: “la realización misma de un trabajo específico se convierte en la fuente más segura de adquisición de conocimientos y habilidades y en una modalidad de capacitación para el trabajo” (Vielle, 1989: 103). Esta premisa, si bien está presente en el sector informal a partir de la realización de diversas actividades económico-productivas, muchas de ellas estrategias de supervivencia, se encuentra particularmente vigente en el medio rural por la relación cercana que guardan sus habitantes con el entorno físico y por el relativo control social de los medios de producción. Se trata de actividades capacitadoras que constituyen *praxis* inherentes al desempeño del trabajo, formas en que la persona se enfrenta al proceso productivo y arma sus mediaciones conceptuales frente al objeto de trabajo y frente a las relaciones de producción (Ibarra, 1986). Partimos pues en nuestro análisis de que la educación, como señala Weinberg (1994: 190 citando a Salazar Bondy), “es un hecho cultural que tiene su fundamento en el trabajo y, es este último, el medio por el cual el hombre transforma su espacio y construye su historia.”

e) El mundo del trabajo adquiere una especificidad propia que es la que define las características que deberá tener un programa que intente responder a las necesidades de formación que prevalecen en los diferentes espacios. En este sentido, **el trabajo adquiere un significado particular en los medios marginales**, especialmente en el medio rural, al estar estrechamente ligado a las características del contexto y al desarrollo de estrategias de sobrevivencia. Mientras el mercado formal de trabajo plantea demandas específicas al campo de la educación, en el terreno de la informalidad (en los sectores de pobreza) el mundo del trabajo guarda estrecha relación con la propia cotidianeidad de los sujetos. Bajo esta luz, la formación para el trabajo hace referencia más a las actividades productivas de la gente, o a aquellas otras realizables y que se desprenden de la naturaleza del contexto, que a la necesidad de capacitar para un mercado formal de trabajo o de dar respuesta a las exigencias propias del desarrollo tecnológico en la corriente de la modernidad.

f) Finalmente, es necesario precisar que el documento no aborda el problema de hacer presente la capacitación para el trabajo en la educación básica de adultos (EBA), entendida ésta como una subárea del amplio campo de la educación de los adultos que atañe a su incorporación y reincorporación en el sistema educativo formal. Si bien ésta constituye una de las grandes inquietudes hoy en día, el interés que nos guía es más el de **la necesidad de incorporar el trabajo productivo en el amplio espectro de la educación de los adultos y el de dar cabida a los sectores de pobreza dentro del quehacer de los institutos de formación profesional**.

LA RELACIÓN EDUCACIÓN-TRABAJO EN LOS SECTORES DE POBREZA: UNA INQUIETUD PERMANENTE

La educación para los adultos y las necesidades económico-productivas de sus destinatarios

El interés por una educación vinculada a las necesidades sociales y económicas de los adultos se remonta en América Latina a las recomendaciones emanadas de la UNESCO desde 1940. De ahí surgió el impulso a la **educación fundamental** y al **desarrollo de la comunidad**, estrategias que destacaban la participación de los adultos, la necesidad de partir de sus intereses y de orientarse hacia la resolución de sus problemas sociales y económicos. Se tomaba así la realidad de los adultos como premisa metodológica de los programas (Castillo y Latapí, 1983). La educación no formal presentaba ventajas únicas al constituir una modalidad que permitía llegar a lugares aislados no atendidos por el sistema

educativo formal y dar respuesta a requerimientos particulares de las poblaciones marginales. En el contexto de México el programa de las Misiones Culturales representa una de las experiencias en que fue posible esta articulación entre lo educativo y el trabajo; la realidad social y económica de las comunidades fue la auténtica generadora de programas educativos en armonía con las necesidades e intereses de una población entonces inalcanzada y marginada por el sistema educativo formal.

El marco de pobreza que caracterizaba a muchos países en esos años no ha cambiado; en muchos de ellos las condiciones más bien se han agravado. Pareciera que la apuesta continúa vigente, de frente a una actividad educativa que no ha sabido dar respuesta amplia a la población que habita en zonas de pobreza ni se ha constituido en una estrategia que garantice el mejoramiento de sus niveles de vida. Señala La Belle (1986: 265) que, “dada la complejidad de la experiencia humana y la evidencia con que se cuenta hasta la fecha, el poder de la educación no formal para lograr tales beneficios sociales permanece como un artículo de fe”. Este desapego de la educación de adultos de las necesidades reales de los sectores marginales es descrito por P. Weinberg cuando señala que:

“Una llamativa desactualización de los contenidos curriculares ha alejado a la educación de adultos, de los intereses y prioridades a las que debe atender. De ahí que, entre los grandes ausentes de los programas y sus enfoques, están las prácticas laborales, la vida cotidiana, los aspectos organizativos y la participación de la comunidad en el concierto nacional.” (Weinberg, 1994: 216)

La insatisfacción en los resultados de la educación de adultos ha llevado recientemente a poner un nuevo énfasis en la urgencia de incorporar la formación para el trabajo en el desarrollo de los programas. De hecho, este interés se convierte en preocupación desde comienzos de la década del ochenta cuando se subraya la relación inseparable de esa educación con la situación de pobreza en América Latina, al igual que se toma conciencia de que el analfabeto es también un indigente, explotado y excluido (García Huidobro, 1986; Latapí, 1985; Nagel y Rodríguez, 1982).

La búsqueda hoy día de una educación vinculada con el trabajo coincide con los actuales cambios en la concepción de la educación de adultos que, de acuerdo con García Huidobro (1994), están influenciados por la Conferencia de Jomtien, la propuesta CEPAL-UNESCO y los aportes de las investigaciones sobre educación popular de adultos. Una nueva tendencia se está perfilando que apunta a la consideración de la perspectiva de los participantes –los destinatarios– por encima de la perspectiva institucional predominante hasta ahora, donde el aprendizaje se

subordinaba a los procesos de enseñanza. En los planteamientos de Jomtien se aprecia un interés por la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de niños, jóvenes y adultos y, algo importante, un interés por colocar la educación de adultos al mismo nivel que los otros sistemas de enseñanza; destaca la importancia de rescatar la centralidad educativa en ese sistema y de evaluar los resultados, es decir, el impacto y eficacia de los programas. La CEPAL, por su parte, resalta la necesidad de invertir en la formación de recursos humanos, de cara a un contexto de crisis social y económica que demanda de la educación procesos de democratización, transformación productiva y equidad. Finalmente, los énfasis de la investigación educativa apuntan ahora al rescate de la óptica del sujeto de la educación y con ello a la consideración de su contexto, necesidades, conocimientos y actividades. Pareciera un regreso (¿rescate?) a las premisas iniciales que guiaron el quehacer de la educación de los adultos en los años cuarenta y que condujeron a la puesta en práctica de estrategias que tuvieron sin duda su auge y también su decadencia, como es el caso del desarrollo de la comunidad. Muchas causas explican el relativo fracaso de aquellos programas;³ entre ellas está el que la comunidad nunca se convirtió en el protagonista principal, quedando las decisiones en manos de agentes externos en quienes residía la planeación del desarrollo. El hecho es que los programas parecen no haber alcanzado a los sectores marginados y hay que idear nuevas estrategias que den respuesta a sus necesidades. Para ello, el foco actual tiende a centrarse en ciertos requisitos: que los programas de educación de adultos sean de calidad, que tengan como eje el logro de una mejor calidad de vida y que se encaminen hacia un desarrollo deseado (*Ibidem*: 30).

Esto contrasta con la poca importancia relativa que han dado los gobiernos a la educación de adultos, hecho que ha incidido en la posición marginal que guarda en el sistema educativo de los países latinoamericanos (Schmelkes y Kalman, 1996). Resulta irónico, como señala Weinberg (1994), que la modalidad educativa a la que corresponde atender las necesidades de la marginación para lograr su incorporación al desarrollo nacional, sea la más postergada en términos de recursos para llevar a cabo su tarea.

En la reunión sostenida por el grupo de Ministros de Educación y Cultura del Grupo de los Ocho en 1988, durante la cual se elaboró el Proyecto Regional de Educación Básica de Adultos vinculada con el Trabajo Productivo, se recalcaron las insuficiencias de los servicios de educación de adultos y de su vinculación con la planta productiva. Como ideas orientadoras del proyecto se ponía atención en los grupos de población que se encuentran en situación crítica de pobreza en todas sus

³ Sobre este tema hay posiciones encontradas. Gajardo (1984: 96), por ejemplo, menciona que la práctica de la alternativa del desarrollo de la comunidad planteado durante esos años mostró la imposibilidad de generar un desenvolvimiento autónomo basado en la movilización de las fuerzas locales, las inconveniencias de la sectorialización del desarrollo, las falacias de una participación restringida a los márgenes de la vida comunal y la incapacidad de las organizaciones locales para transformar las estructuras que inhiben sus posibilidades de crecimiento.

dimensiones: económico-social, educativa, cultural y política. Se señalaba además la necesidad de promover un tipo de educación que generara acciones de formación **en y para** el trabajo productivo. La iniciativa es retomada por la OEA-PREDE para formular el Proyecto Multinacional de Educación para el Trabajo: prioridades 1995-2000 (ver OEA-PREDE, 1988).

A la luz de este breve recorrido, se puede concluir que el interés por una educación de adultos vinculada con el trabajo productivo no es nuevo, sin embargo hoy día cobra un énfasis renovado. Conviene aquí hacer mención de ciertos trabajos que ilustran esta preocupación y que se constituyen en referentes importantes en este campo.

Weinberg (1994:196-197), por ejemplo, señala que el carácter supletorio y remedial de los programas de educación de adultos se ve actualmente modificado por dos factores fundamentales que incidirán en su orientación y en las características que asuman: una demanda creciente por parte de una población –jóvenes y mujeres principalmente, de bajos recursos, con mínima escolaridad y sin experiencia laboral– que no se ha incorporado o que deserta de los servicios educativos regulares; y la necesaria incorporación de los jóvenes en términos de modernidad, de cara a un proceso no sólo de exclusión económica y social, sino también de índole cultural.

En el análisis se señala la importancia tradicional que los programas de educación de adultos han dado al componente educativo en detrimento de los aspectos técnico-productivos y de vinculación con el trabajo, lo que ha dejado poco espacio para demandas que se derivan del trabajo, de la producción, de la participación política y de la superación de la marginación e inequidad social. Se hace eco por tanto de la preocupación formulada en ocasiones por otros autores en torno al privilegio de la alfabetización y la educación básica por encima de programas que permitan responder a las necesidades de los sectores pobres de la sociedad y contribuyan al mejoramiento real de sus niveles de vida (García Huidobro, 1986). En este sentido, se resalta la preocupación tangencial de los programas por incorporar el trabajo productivo, donde la capacitación ocupacional se limita a aspectos meramente instrumentales, es decir, a la transmisión de habilidades, conocimientos y destrezas. Se señala la falta de interés por trascender más allá del curso mismo y abordar cuestiones vinculadas a la empleabilidad de los participantes, o bien a la promoción y fortalecimiento de sus actividades económico productivas (Weinberg, 1994; Pieck, 1991).

En opinión de Weinberg, una educación que contemple el trabajo productivo como eje central precisa elevar la calidad de sus contenidos y métodos con objeto de que éstos abran posibilidades a los participantes de aprender a aprender, a investigar y a trabajar. Es decir, una educa-

ción que promueva la creación de hábitos y actitudes que hagan viable su incorporación en procesos de educación permanente y les permitan adecuarse a los cambios que exige la modernización del aparato productivo. Resalta en estas consideraciones el impacto que tendría la naturaleza formativa de los programas de educación de adultos en la promoción de una cultura del trabajo productivo. De ahí que “la incorporación de esta dimensión –la cultura del trabajo y de la producción– en los programas de educación de adultos, puede llegar a constituir una herramienta de transformación profunda de los sistemas de producción y de los esquemas de organización del trabajo, superando a las prácticas ‘instrumentalistas’ y ‘productivistas’ de muchos programas de capacitación” (Weinberg, 1994: 201).

Desde una mirada diferente, se ha señalado la importancia de que la educación en el trabajo sea el resultado de las posibilidades, aspiraciones y limitaciones de los grupos marginales, grupos que poseen estrategias eficientes de comunicación y transmisión de conocimientos relacionados con los procesos de producción, las cuales son socavadas por las actividades de las pedagogías oficiales, por lo que es necesario aprovechar la energía y creatividad del sector informal rural y urbano (Posner, 1995). En este sentido, se destaca la importancia de reconocer que la pedagogía de los sectores informales cuenta con elementos útiles que, dada su disposición para la instrumentalidad y su adaptabilidad, pueden servir de sustento a un nuevo concepto de la relación entre educación y producción (*Ibidem*. 137). De ahí, la exigencia de que los programas de adultos incorporen aspectos productivos y vinculados con el trabajo –la necesidad de la capacitación– lleva a pensar en cómo cambiar el proceso de transmisión de conocimientos para que el aprendizaje se desarrolle en un ambiente pedagógico positivo, aspecto central hoy día.⁴

El ambiente de aprendizaje que se sugiere es el que se registra comúnmente en el ámbito de algunas experiencias de educación popular llevadas a cabo por distintas ONGs. En este tipo de prácticas, tan estrechamente ligadas a las necesidades y rasgos del contexto de los participantes, es común que los propios procesos de aprendizaje de la gente permeen e incidan en la estrategia pedagógica de los programas, un factor que podría ser decisivo en el impacto de las experiencias.

Con un acercamiento similar, se ha puesto énfasis en una educación de adultos centrada en el trabajo, partiendo de la necesidad de redefinir al sujeto de dicha educación en función de las actividades que realiza, es decir, desde la perspectiva del trabajo; de ahí que la educación de adultos en el sector informal deba ser ante todo capacitación (Vielle, 1995). Según este planteamiento, las demandas educativas de los trabajadores del sector se derivan del trabajo específico que ellos desempeñan y to-

⁴ El tema de la Quinta Conferencia Mundial sobre la Educación de Adultos de la UNESCO, en 1997, se centra justamente en el proceso de aprendizaje.

man sentido tan sólo en función de la actividad desempeñada. La capacitación representa una necesidad ineludible de supervivencia y un medio de superación en las tareas que realizan; constituye el primer motor *a priori*, motivante y movilizador de la educación de adultos y no, como se piensa a menudo, su complemento *a posteriori* (Vielle, 1995).

En esta urgente adecuación de los programas a las particulares necesidades educativas planteadas por los jóvenes y adultos que se encuentran incorporados –o que desean incorporarse– en actividades productivas, se ha señalado la importancia de que los programas contribuyan a esclarecer una noción de trabajo y productividad que responda a las mayorías (Cámara, 1994: 48). En este sentido, sobran ejemplos en que los sectores en desventaja han generado sus propias alternativas productivas –estrategias de sobrevivencia– de acuerdo con la dignidad que defienden, con sus propios recursos y poniendo en práctica conocimientos adquiridos en la trayectoria de la informalidad.

Siguiendo esta misma línea y en contra de una tendencia modernizante que hace nulos u obsoletos y subestima los conocimientos locales y tradicionales, y de un sistema que tiende a la exclusión de los sectores marginados, ha crecido el interés por desarrollar –¿reencontrar?– una nueva noción de alfabetización (¿*literacy*?) que rescate e incorpore saberes y habilidades que los sectores en desventaja se han visto obligados a generar para hacer frente a sus necesidades cotidianas de sobrevivencia. Se trata de un *know how* adquirido a través de diferentes trayectorias de vida, educativas y laborales (Gallart y otros, 1991), que resulta de gran utilidad para emprender diversas estrategias económico-productivas (Hautecoeur, 1996). Esta posición habla en pro de una revaloración del conocimiento y de las actividades locales y de la necesidad de políticas y programas que permitan dar cauce a este tipo de iniciativas (Hautecoeur, 1997).

Después de este breve recorrido cabe hacer una rápida mención de las diferentes posturas y preocupaciones a las que se ha hecho referencia:

- La ausencia de la capacitación para el trabajo en los programas de educación para los adultos.
- La preocupación por una educación de adultos vinculada a la vida productiva, emanada de los planteos de Jomtien, de la propuesta CEPAL-UNESCO, del proyecto PREDE-OEA y de los nuevos caminos emprendidos por la educación popular.
- La importancia de aprovechar la energía y creatividad del sector informal urbano y rural y de reconocer la utilidad de su pedagogía.

- La necesidad de redefinir al sujeto de la educación de adultos desde la perspectiva del trabajo y, en este sentido, de esclarecer una noción de trabajo que responda a las mayorías.
- La importancia de reencontrar una noción-estrategia de educación para los adultos que rescate el saber de los sectores informales.

Los institutos de formación profesional y su apertura al sector social

La trayectoria de las instituciones de formación profesional parece haber atravesado por tres etapas evolutivas (Weinberg, 1994: 202-203): una primera que se identifica con el adiestramiento de la mano de obra para ocupar puestos en el mercado de trabajo; una segunda, que se caracteriza por el acento en lo social, resultado de los índices de desempleo y marginalidad; y una tercera, que intenta equilibrar las dos anteriores y donde el énfasis se pone en la formación para el trabajo productivo. Este último cambio es importante en cuanto reconoce al aparato productivo formado por una heterogeneidad de unidades económicas, con condiciones de trabajo diversas, las cuales, por tanto, plantean variados requerimientos de formación para el trabajo. En esta orientación, el universo se amplía e incluye todo el rango de unidades productivas, desde las más desarrolladas tecnológicamente hasta las pequeñas microempresas ubicadas en el sector informal. Esta nueva lógica ha llevado a la necesidad de generar readecuaciones en los programas, proceso por el que atraviesan la mayoría de las instituciones de América Latina; se hace referencia a una nueva noción de trabajo productivo, concebido éste como un elemento dinamizador e integrador, y como un factor clave en la transmisión y circulación de los bienes y frutos de la modernidad (Weinberg, 1994).

De acuerdo con un estudio realizado por CINTERFOR-OIT (1990), la vinculación de las instituciones de formación hacia el sector social se empieza a generar en el umbral de los años setenta. Esta incursión en un espacio “no propiamente suyo” se da como resultado de dos factores: el reconocimiento de que la informalidad constituye un fenómeno interdependiente de la estructura económica y no un fenómeno aislado; y la creciente presión social ejercida por los sectores desfavorecidos para acceder a los servicios de las instituciones. Esta tendencia de apertura se dio en el marco de la tensión establecida por las esferas de acción de la UNESCO y la OIT, tensión entre una educación concebida en su sentido amplio, y otra más vinculada con la formación profesional (ver Leite, 1995). Los procesos de apertura se han ido mostrando, en el quehacer de los IFP en América Latina, con diferentes énfasis, enfocados hacia distintos segmen-

tos de población objetivo y basándose en las estrategias particulares de cada institución.

¿Cuál ha sido la vinculación real de las instituciones de formación profesional con los sectores desfavorecidos? A lo largo de dos décadas y media se han conocido una serie de experiencias destinadas a esos sectores. Sin embargo, pareciera que si bien estas experiencias existen, no constituyen una práctica general dentro de la actuación de las instituciones. Cuando se revisan las diversas iniciativas, se descubre una orientación general hacia la formación vinculada con la futura inserción de los participantes en el mercado formal del trabajo. Las incursiones de los IFP en el sector social se han caracterizado más bien por la extensión de talleres en actividades puntuales y con rasgos semejantes a los cursos comunitarios de los programas de educación no formal de adultos. La actividad capacitadora para los sectores de pobreza se deja por lo general en manos de otras instituciones, muchas de ellas ubicadas en ámbitos diferentes al educativo y que atienden marginalmente las necesidades de la población de bajos recursos y de la que se ubica en el sector informal de la economía. En la práctica de la educación no formal, los programas distan mucho de preparar a la gente para el mundo del trabajo y se encuentran poco vinculados con el desarrollo económico de las comunidades donde operan.

Quizá entre las pocas opciones con las que se cuenta en el medio rural, se encuentra el programa de unidades móviles de capacitación, utilizadas en diferentes países por diversas instituciones de capacitación técnica y formación profesional para llegar a las poblaciones aisladas. Sin embargo, estas alternativas no son consideradas prioritarias dentro de la actividad de las instituciones, por lo que su impacto es más bien ocasional y con poca cobertura. Las unidades presentan la desventaja adicional de no poder incluir toda la gama de talleres que se imparten en los cursos regulares.

Otra opción la conforman los centros de capacitación técnica en el nivel medio, tales como el programa de los CECATI en México. Algunos de estos centros se ubican cerca de comunidades aisladas y con índices altos de marginación; pero son los menos frecuentes y conllevan el problema ya señalado de que los cursos se encuentran desligados de las actividades e intereses de la comunidad. Programas de este tipo presentan gran similitud en cuanto a sus alcances con los de educación no formal desarrollados por los programas de educación comunitaria.

No obstante este escenario global, hay excepciones interesantes, como es el *Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial* (SENAI) en Brasil, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia y el Instituto

Nacional de Aprendizaje en Costa Rica, experiencias que serán comentadas en el siguiente apartado.

LAS EXPERIENCIAS DE VINCULACIÓN EDUCACIÓN - TRABAJO

El campo de la educación de adultos

Se ha señalado ya que en el campo de la educación de adultos las experiencias exitosas son desarrolladas generalmente por ONGs (asociaciones religiosas, grupos independientes), las cuales utilizan en su actividad estrategias y metodologías diferentes de las que se llevan a cabo en las instituciones gubernamentales. Se basan comúnmente en los principios de la educación popular y de la investigación participativa, a saber: el partir de la realidad y contexto de los participantes, de sus necesidades; el establecimiento de relaciones pedagógicas horizontales entre el equipo promotor y la comunidad; la incorporación de la participación de la gente en todas las fases del proceso; y la consideración de sus actividades y conocimientos para el desarrollo de proyectos sociales y económico-productivos.

Resulta importante la presencia del trabajo en muchas de estas experiencias, y su ubicación dentro de un proyecto amplio comunitario donde lo educativo constituye el rasgo definitorio del proyecto. En los programas desarrollados por ONGs el vínculo con las actividades productivas de la gente constituye un elemento central de su metodología. Ni lo educativo predomina, ni tampoco la capacitación técnica, entendida ésta como la simple transmisión de conocimientos y habilidades para la adquisición de destrezas específicas. El encontrarse inicialmente comprometidas e interesadas en el desarrollo social y económico de las comunidades en donde trabajan, las ha llevado a incorporar de una forma u otra actividades vinculadas con la capacitación para el trabajo como un medio de incorporar a la población (desempleada) en procesos productivos y contar con vías que permitan incrementar el nivel de vida.⁵ Experiencias de esta índole hay muchas en cada país; destacaremos algunas.

Una experiencia interesante es la emprendida por la comunidad de los sacerdotes salesianos en diferentes países latinoamericanos (ver Ramírez, 1996 y Alvarado y otros, 1996). Los programas que llevan a cabo, conocidos como **Centros Sociales Don Bosco**, ofrecen servicios de capacitación laboral a jóvenes provenientes de comunidades marginales. Los centros constituyen una ramificación social de los colegios de educación media vocacional que tradicionalmente operan los salesianos;

⁵ Resulta interesante observar que entre los resultados de la investigación coordinada por Schmelkes (1988a: 80), se destaca que la naturaleza de la institución, gubernamental o no, parece no tener relación con los logros e impactos de los programas.

de hecho utilizan la infraestructura de estos colegios aunque, en algunos casos, cuentan con infraestructura educativa en las propias comunidades donde se ofrecen especialidades diversas, entre ellas: ebanistería, metalistería, mecánica y electricidad.

El marco pedagógico está fundamentado en el paradigma salesiano de “capacitar al joven en forma integral para hacerlo útil a la sociedad productiva”. La formación se realiza mediante el trabajo y específicamente por el aprendizaje de un oficio sobre la base de programas que tienen una duración de dos años: en el primero, el alumno rota por los diferentes talleres y en el segundo, se prepara en una sola especialidad que es seleccionada por él mismo después de su paso por una empresa. Las actividades prácticas predominan en los cursos y se equilibran con un conjunto de materias relacionadas dirigidas fundamentalmente al manejo del lenguaje, a los componentes de educación para el trabajo y a la formación cristiana. Un factor importante es que los docentes son los mismos que enseñan en los colegios formales, por lo que cuentan con un nivel adecuado de formación y con un perfil supuestamente *ad hoc* para el trabajo que realizan (Ramírez, 1996).

Un ejemplo destacable de la experiencia salesiana es el Polígono Industrial Don Bosco (PIDB), que opera en El Salvador. Se trata de un proyecto comunitario cuyo propósito es propiciar el desarrollo económico-social de comunidades urbanas marginales a través de la creación de empresas cooperativas de trabajo asociado. La metodología se inicia con un programa de trabajo que intenta responder a las necesidades económicas de los miembros de las comunidades, con el objetivo de crear empresas autogestionadas que propicien fuentes de trabajo permanentes. Se partió de la creación de catorce empresas en diferentes áreas, por ejemplo: tapicería, panadería, productos de aluminio. El proyecto se apoya a su vez en un programa de capacitación técnica –la Escuela Taller– a través del cual se forma a los futuros nuevos socios para el desempeño de un oficio y para la participación cooperativista. Los alumnos acuden a la cooperativa en calidad de aprendices sin costo alguno; sin embargo, para subsistir, pueden contar con los beneficios generados por la producción de un día a la semana, beneficios que se distribuyen en forma de bienes o servicios que necesiten los participantes. Este proceso de capacitación puede llevar varios años hasta que se cumplan los requisitos mínimos para que se dé la transición de alumno a socio de la cooperativa.

El PIDB cuenta a su vez con un programa de educación formal que opera a través del Instituto Tecnológico Cooperativo en los niveles de educación secundaria, vocacional y medio superior. Funciona en horario nocturno para facilitar el acceso a los socios de las cooperativas. Dis-

pone también de un programa de asistencia técnica que opera en una cooperativa de servicios profesionales, a través de cuyos técnicos se hace viable el funcionamiento del PIDB como proyecto de desarrollo comunitario. El trabajo de esta cooperativa es eminentemente el apoyo a la gestión de las empresas asociadas, las que reciben asistencia –de forma colectiva e individualizada– en administración, finanzas, mercadeo y producción.

Puede señalarse otra experiencia que ha intentado vincular el trabajo en un proyecto educativo con sectores marginales: el planteamiento del **Centro de Estudios para el Desarrollo Rural** (CESDER) en México (Berlanga y Márquez, 1995). Se propone en él un modelo que trata de equilibrar la utilidad individual de la educación por un lado, con la necesidad de una práctica educativa liberadora que apunte hacia la transformación social, por otro. De acuerdo con esto el modelo debe ofrecer: a) la promoción de una conciencia social de identidad cultural grupal y comunitaria; b) una relación con la realidad a través de una práctica educativa de transformación de las condiciones de vida familiares y locales, que tenga repercusiones inmediatas en el mejoramiento de los medios de subsistencia y en la recuperación de niveles mínimos de producción; c) un conjunto de competencias efectivas que faciliten a los jóvenes una inserción competitiva en el mundo productivo (no necesariamente agropecuario). Todo esto supone no sólo competencias técnicas y profesionales, sino también una serie de conocimientos, valores, actitudes y habilidades que faciliten la inserción (*Ibidem*: 724).

La propuesta educativa del CESDER se encuentra organizada en cuatro ejes curriculares, o “centros prácticos de interés”: 1) la empresa educativa comunitaria, como estrategia educativa y de inserción en el mundo del trabajo y la producción; 2) el trabajo para el mejoramiento de las condiciones de producción y de bienestar familiar, como estrategia para maximizar la función de utilidad y de oportunidad de la educación para los educandos y sus familias; 3) la vinculación con la comunidad mediante el trabajo comunitario; 4) los conocimientos generales del nivel educativo, como estrategia que posibilite todo lo anterior y que facilite el acceso a otros niveles. Estos ejes están sustentados en relaciones entre producción-educación y trabajo-educación, las que se asumen como un compromiso por parte de los participantes (*Ibidem*: 728-730).

Cursar el currículum supone pues varias condiciones: cumplir con los compromisos laborales en la empresa educativa comunitaria; demostrar el mejoramiento de los niveles de bienestar familiar mediante la aplicación de los conocimientos y habilidades aprendidos en la capacitación agropecuaria; cumplir con los compromisos de trabajo comunitario establecidos grupalmente; cursar los módulos de formación, capaci-

tación y adquisición de conocimientos complementarios, y demostrar su aprovechamiento en las tareas anteriores.

Un aspecto interesante a resaltar en el planteamiento del CESDER es la importancia que se otorga en el modelo al papel concientizador que debe contener la experiencia, elemento no siempre presente en programas de ONGs y que ha sido señalado por diversos autores; es decir: el papel de la educación de los adultos en las transformaciones estructurales que permitan acabar con la pobreza, producto de una organización social injusta. Ejemplo de ello es un trabajo realizado sobre la educación de adultos en el contexto del desarrollo comunitario, donde se reflexiona sobre el papel social de la educación en la consolidación de los proyectos económicos de los grupos populares, lo que implica: concientizar a estos sectores populares; proporcionarles capacitación técnica (productiva, administrativa, económica y organizacional); e inspirar nuevos valores que apoyen una formación política para el manejo del poder social que derive del poder económico en crecimiento (Latapí, 1986: 193). De ahí que la microempresa en la experiencia del CESDER se conciba como:

“Una situación educativa que va más allá de la calificación en un oficio o proceso de producción; va más allá de la calificación como “trabajador” que domina un proceso y una lógica de producción: no se trata de una escuela de artes y oficios que prepara “mano de obra” siempre insuficientemente capacitada. La microempresa educativa (...) es un proyecto de formación que tiene que ver con el desarrollo de formas grupales de hacer y de ser, con nuevos comportamientos económicos y sociales, con formas de responsabilidad social y con el desarrollo de capacidades grupales para participar en la disputa por la nación.” (Berlanga, 1993)

Fuera del campo de las experiencias desarrolladas por ONGs, es importante la mención del **Instituto Nacional para la Educación de los Adultos** (INEA) en México, el cual constituye un ejemplo de una institución oficial que nació con buenos augurios en tanto rectora y líder a nivel nacional en este campo. Desde su creación en 1981, la actividad predominante se orientó a la alfabetización y la educación básica; sin embargo se promovió en el período 1981-1985 un programa de capacitación integral dirigido a fomentar las capacidades individuales y comunitarias para el desarrollo de proyectos de autoempleo en el sector informal. La actividad del INEA se ha ido deteriorando con el paso de los años, ha sido utilizado más con fines políticos que educativos y se ha ido relegando el campo de la educación para el trabajo (Latapí, 1994; Schmelkes y Kalman, 1996). El INEA intenta reformular hoy la incorpo-

ración de la capacitación para el trabajo en la educación básica de los adultos (INEA, 1994), pero más como área vinculada con la alfabetización y educación básica que como actividad interesada en el desarrollo de habilidades productivas.

Se puede señalar que las instituciones de educación para los adultos han mostrado poca actividad e incidencia en la promoción de una educación vinculada con el trabajo. Son más bien experiencias desarrolladas por ONGs –entre las cuales las del CESDER y de los salesianos son algunas de las muchas que se llevan a cabo en diferentes latitudes–, las que ubican sus programas en los espacios más marginados y relacionando siempre el trabajo con los procesos educativos.

El campo de los institutos de formación para el trabajo

La experiencia del ***Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial*** (SENAI) en Brasil (ver Leite, 1995: 169-192) resulta de particular importancia por la magnitud de su orientación hacia el sector social, por su larga trayectoria y por las características que asume el programa. El hecho de estar financiado por los industriales de acuerdo con una contribución obligatoria, le da el carácter bivalente de entidad privada y social. En atención a esta última, el SENAI fortaleció sus actividades orientadas a la comunidad desde inicio de los años setenta a través de programas de corta duración dirigidos a poblaciones pobres, desempleadas e integradas en el sector informal. Proporciona básicamente formación para el trabajo como complemento a la actividad que realiza en sus escuelas. Lo que se busca es extender las oportunidades de capacitación a poblaciones que tienen difícil acceso a la formación profesional.

La actividad de la institución se realiza en asociación con entidades públicas y particulares que actúan en el plano socio-educacional: intendencias municipales, asociaciones religiosas, sindicatos, grupos barriales, etcétera. Sobre la base de esta asociación, el SENAI provee asesoría técnica, entrena a los instructores, transfiere recursos para su pago y para el material, y supervisa los aspectos técnicos, didácticos y administrativos; por su parte, las diferentes entidades aportan instalaciones y apoyo administrativo y se encargan de la ejecución del programa. La matrícula en este tipo de programas del SENAI representa aproximadamente la quinta parte de la oferta total de matrículas de la acción directa del SENAI-São Paulo en el período 1987-1993, lo que habla de una considerable canalización de apoyos educativos hacia el sector social (ver Leite, 1995).

Las temáticas de los programas se relacionan con las áreas tradicionales de formación del SENAI; de ahí que correspondan más bien al mercado de trabajo industrial. Los participantes derivan utilidades per-

sonales de lo aprendido en los talleres, sea en el ámbito doméstico, sea en la realización de actividades informales. Al igual que se muestra como resultado de otras investigaciones (Pieck, 1996; Silva, 1996), los contenidos que se imparten dependen de la disponibilidad de instalaciones, equipamientos y recursos humanos en las diferentes entidades, lo que limita la oferta de talleres en oficios como la tornería. El sello de los programas está dado por la falta de calidad en la capacitación que se proporciona, resultado en general de las limitaciones físicas y humanas. No obstante, de acuerdo con una investigación que data de 1992 (Leite, 1995), los cursos satisfacen expectativas económicas definidas entre los sectores que habitan en situaciones de pobreza.

Para el propósito que guía la reflexión de este documento interesa rescatar de la actividad del SENAI los siguientes aspectos: su vinculación con otras organizaciones; el conducir a un cuestionamiento sobre si los programas forman para el trabajo o adoptan más bien un carácter asistencial; y el reconocimiento de que presentan pocos vínculos con el desarrollo amplio de la comunidad.

Otra experiencia es la implementada por el **Servicio Nacional de Aprendizaje** (SENA), que corresponde al modelo de instituciones de formación profesional que surgió en Colombia bajo un esquema tripartito (Estado, sector empresarial y sector laboral). Si bien no constituye su principal actividad, el SENA ha dirigido importantes esfuerzos a poblaciones pobres, más en el pasado que en el presente debido a decisiones políticas que han encauzado de nuevo la práctica de la institución hacia los sectores estructurados de la economía. Los resultados de estos programas han sido cuestionados, aunque parecen haber dejado enseñanzas importantes que han sido retomadas por ONGs (Ramírez, 1996).

De ese pasado del SENA se puede destacar uno de los ejes del programa basado en una estrategia de vinculación con los proyectos productivos de la gente. Es un eje “promocional” que se propuso fortalecer las acciones económicas que permitieran elevar la creación del empleo y de los ingresos, para lo cual se dio particular importancia al apoyo a empresas ya existentes. En opinión de algunos autores (Palma, 1992:108), este tipo de estrategias plantea una serie de desafíos a la tarea educativa:

- En lugar de la capacitación tradicional sobre los elementos técnicos del proceso de producción, la estrategia lleva a apoyar más la capacitación en áreas que complementan las tareas de producción.
- Se rompe el marco tradicional de la actividad capacitadora, para fortalecer proyectos a los cuales se asesora y organiza en torno a problemas y necesidades comunes.

- Se proporciona una respuesta más integral a la problemática producción-empleo. Ello demanda una coordinación interinstitucional que puede rebasar la naturaleza sectorial de muchas instituciones.
- Se termina apoyando al sector más consolidado de la informalidad.

Finalmente, es importante comentar la experiencia de los **Talleres Públicos de Capacitación-Producción del Instituto Nacional de Aprendizaje** (INA) en Costa Rica. El programa se inició en 1982, dirigido a un sector que anteriormente no contaba con oportunidades de participar en acciones formativas regulares de la institución. En concreto, la experiencia de los Talleres representa una opción de formación profesional en el marco de la educación de adultos utilizando para ello una metodología adecuada a las características de la población marginada.

Los Talleres ofrecen a los participantes diferentes opciones encaminadas a: la reducción de gastos domésticos; la obtención de ingresos complementarios; la formación de pequeñas empresas y la incorporación al mercado de trabajo formal. En este sentido, el programa trasciende la mera oferta de cursos técnicos y posibilita diferentes salidas ocupacionales. De hecho, a raíz de un proceso de transformación reciente, los Talleres, como modalidad de formación, quedan en igualdad de condiciones respecto de otros programas del INA, lo que permite contar con apoyos diversos (becas, asesoría profesional) y que los alumnos puedan integrarse en acciones de formación de un mayor nivel, mejorando con esto los perfiles de salida. Ello puede conducir asimismo, en el mediano plazo, a opciones de formación de nivel superior, o a futuras posibilidades de inserción productiva.

En términos físicos, el Taller Público se conforma por un conjunto de aulas-talleres, oficinas, bodegas, equipos, herramientas y máquinas necesarias en la formación inicial y complementaria de personas para el trabajo. Las especialidades que se imparten están orientadas a satisfacer requerimientos del hogar y de la comunidad, aunque deben responder también a las exigencias del mercado. Dado que la población objetivo está conformada por jóvenes y adultos desempleados en zonas marginales, la flexibilidad es el rasgo más importante en el funcionamiento de los Talleres; de ahí que los alumnos acudan según sus posibilidades y en el horario que les resulte más conveniente mientras cumplan con un mínimo de horas semanales. Entre las áreas de capacitación que se ofrecen se cuentan las de peluquería, confección textil, ebanistería, repostería, reparación de aparatos electrodomésticos, reparación de bicicletas. La metodología de formación se centra en el participante y se sustenta en métodos eminentemente prácticos basados en una estrategia de “aprender haciendo” que combina los procesos de enseñanza-aprendizaje y de producción.

Algo a destacar en este programa es el apoyo que se brinda a los alumnos para la formación de microempresas y los vínculos que desarrollan los Talleres con la comunidad. Sobre esto último, cabe mencionar las acciones para atender necesidades diversas planteadas por la gente de las comunidades vecinas; por ejemplo, el apoyo del Taller de soldadura para la protección de una escuela o, en otro caso, la contratación con el Taller para la fabricación de sillas destinadas a un evento determinado.

Los rasgos que asume la apertura al sector social en el caso del **Proyecto de Educación para el Trabajo (POCET)**⁶ en Honduras son de índole particular, ya que se trata de una experiencia original –insólita en cierta medida– que representa la conjunción entre el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) y la Secretaría de Educación Pública. Interesante a su vez porque representa una experiencia exitosa desarrollada por instituciones gubernamentales en el amplio campo de la educación popular, terreno donde los éxitos son por lo general atribuibles a ONGs. El proyecto constituye un ensayo que busca contribuir al mejoramiento de las modalidades actuales de educación no formal de jóvenes y adultos, y ser un punto de partida para la propuesta de constitución y puesta en marcha de un Sistema Nacional de Educación para el Trabajo.

Los planteamientos del POCET parten de la ineficacia que han mostrado los sistemas educativos para proporcionar a las poblaciones más necesitadas los instrumentos que les ayuden a superar sus actuales niveles de pobreza, que alcanzan, hoy en día, a cerca del 70 por ciento de su población (Martínez y otros, 1996). Ante el fracaso de esfuerzos parciales y aislados y que han quedado lejos de lograr sus objetivos, el proyecto se plantea la necesidad de estrechar vínculos entre la educación formal y no formal con el trabajo. Ello sugiere la relevancia de entender que la educación formal responde sólo a una porción de la problemática educativa y, por tanto, la importancia de que ambos sistemas, el formal y el no formal, refuercen su inclinación al trabajo y creen mecanismos internos de complementariedad.

La propuesta del POCET encierra especial pertinencia para el medio rural, prioritario en Honduras, el cual requiere apoyo educativo y tecnológico con clara orientación hacia sus trabajadores. Como señalan sus promotores, el escenario futuro más probable es que el país afiance su vocación agrícola.

El proyecto entiende a la educación para el trabajo como un proceso permanente y continuo de educación no formal de adultos que, a partir de las características y necesidades de la población, proporciona los elementos formativos correspondientes para la incorporación del ser humano al trabajo productivo, con objeto de lograr su bienestar y contribuir en mejor forma al desarrollo comunitario.

⁶ La sistematización de la experiencia del POCET se encuentra publicada en la colección “Metodología para la Educación para el Trabajo”, editada por el Gobierno de los Países Bajos, el Gobierno de Honduras y la OIT.

La propuesta metodológica está concebida en función de los adultos. De una práctica educativa de carácter remedial, el proyecto evoluciona hacia una educación funcional que responda a la situación y necesidades propias de los adultos, pase por el entrenamiento vocacional para el empleo y, finalmente, desemboque en una educación para el desarrollo a través del trabajo.

La educación para el trabajo planteada por el POCET propone integrar los componentes de alfabetización y educación básica con los de capacitación ocupacional y, al mismo tiempo, hacer que los procesos educativos fructifiquen en trabajo productivo mediante la realización de actividades concretas y la constitución de asociaciones comunales o intercomunales de producción, de carácter autogestionario.

Interesante observar cómo se incorporan dentro del proceso metodológico del trabajo del POCET elementos propios de la educación popular, particularmente en lo referente a prácticas de investigación participativa. El proceso cumple los siguientes pasos: 1) una fase inicial de promoción; 2) a ella se une la realización de una investigación comunal participativa; 3) se traza posteriormente el camino entre la realidad actual y la deseada mediante una fase de planificación del desarrollo comunal; 4) continúa una fase de organización para el desarrollo, consistente en el agrupamiento de los miembros que desean participar; 5) sigue la ejecución de proyectos productivos o sociales ideados, diseñados y ejecutados por el grupo y que se constituye en una base para la adquisición de conocimientos y destrezas necesarias para el ejercicio de actividades productivas; 6) por último, se procura la consolidación e integración empresarial destinada a dar sostén a los grupos participantes.

Un supuesto de la experiencia, confirmado en una reciente evaluación, es que las comunidades campesinas avanzan en su desarrollo cuando disponen de una oferta educativa que las prepara para participar en la solución de sus problemas inmediatos y para emprender acciones de transformación con la mirada puesta en el futuro. Después de siete años, los resultados de la experiencia se han mostrado hoy día fundamentalmente en términos de niveles de organización más altos, nuevas y reales oportunidades de trabajo e ingreso y elevación de los niveles educativos mediante la superación del analfabetismo. Sus contribuciones en el sector informal han sido: rescatar a la PEA con déficits educativos y situarla en niveles más aceptables; proporcionar una calificación para el trabajo; y fortalecer la economía social a través del espíritu del desarrollo empresarial, iniciativas micro-empresariales de autoempleo y asociaciones productivas.

Como ya se anotaba, a raíz de un incesante deterioro en los niveles de vida de las mayorías de los países latinoamericanos y de cara a un

desempleo de corte estructural de largo plazo, se ha constatado recientemente una predisposición a intensificar y canalizar los programas de capacitación hacia los sectores en desventaja. Un ejemplo es el caso del Colegio Nacional de Educación Profesional (CONALEP) en México que, últimamente, y como respuesta a la necesidad de atender a los 25 millones de mexicanos que habitan en zonas marginadas, de los cuales 14 millones viven en condiciones de pobreza extrema, instrumentó un Programa de Atención a Zonas Marginadas (PAZM). Su propósito es apoyar a la población para que se incorpore al aparato productivo o propiciar el autoempleo en sus propias comunidades. Entre sus estrategias se cuenta la de atender a las necesidades específicas de cada localidad y la de proporcionar capacitación en el trabajo. El programa está por empezar y queda aún por ver sus resultados; no obstante se puede señalar de antemano que sería pionero al llevar a cabo una estrategia vinculada estrechamente con las actividades económico-productivas que desarrollan los adultos. Este objetivo particular del programa contempla el contacto y compromiso institucional con las comunidades, un aspecto que genera dudas fundamentadas, debido a que por lo general se ha convertido en el “talón de Aquiles” de muchas iniciativas oficiales; factor que ha logrado salvar con éxito el POCET.

Otro ejemplo de esta tendencia es el diseño del proyecto *Educação para o Trabalho*, como parte de las actividades del *Centro de Educação Comunitária para o Trabalho* del *Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial* de Brasil (SENAC). Éste busca facilitar el acceso de los jóvenes de las comunidades periféricas al mercado de trabajo después de observar por largo tiempo las dificultades que enfrentan dichos jóvenes. Hay programas, sin embargo, como el SENATI en Perú, cuyos proyectos escasamente tocan a los sectores en desventaja, y ello a través de iniciativas no expresamente dirigidas a ellos (el caso del programa de formación profesional en oficios).

A manera de resumen cabe señalar las diferentes orientaciones que han tenido los IFP en su incursión dentro del sector social:

- Extendiendo talleres de capacitación basados en cursos técnicos de corta duración, pero sin ofrecer perfiles de salida similares, ni la gama de apoyos y cursos con que cuentan los centros formales de capacitación profesional (el caso de los talleres del SENAI en Brasil y de los CECATI en México).
- Extendiendo talleres de capacitación basados en cursos técnicos de corta duración que ofrecen perfiles de salida y apoyos similares a los de los centros formales de capacitación profesional. Brindan además apoyos colaterales a la capacitación técnica, promueven la formación de empresas y desarrollan vínculos con las necesidades de la comunidad (el caso del INA en Costa Rica).

- Vinculándose con actividades en el campo de la educación de los adultos basadas en estrategias estrechamente relacionadas con el trabajo en los sectores más marginados (el caso del POCET).
- Brindando apoyo técnico y organizativo (capacitación en el trabajo) a proyectos económico-productivos y a necesidades planteadas por habitantes y grupos de las zonas de pobreza (el caso del SENA en Colombia y la estrategia por desarrollar del CONALEP en México).
- Atendiendo a las áreas rurales a través, básicamente, de las “unidades móviles de capacitación”, aunque los talleres de capacitación para sectores de pobreza se han extendido, por lo general, en el medio urbano marginal. La incursión de un IFP a través del POCET en el medio rural, resulta una experiencia excepcional.

LECCIONES APRENDIDAS

Sobre la presencia de la atención en el trabajo a los sectores pobres

Es importante ser claros en que la atención en el trabajo a los sectores pobres existe, tanto por el lado de los institutos de formación profesional como por el campo de la educación de adultos, con menor o mayor grado de vinculación, con calidad variable en los servicios que ofrecen y con una ubicación predominante en el medio urbano marginal. No obstante, el problema reside en que ambas modalidades educativas se encuentran lejos aún de lograr una real asociación entre la educación y las características que asume el trabajo en los sectores informales, sectores que contemplan como sus destinatarios. En el caso de la actividad no formal desarrollada en las comunidades, los programas no han rebasado la mera capacitación instrumental en oficios menores, no han implementado estrategias que permitan dar seguimiento a los cursos ni vincularlos con el trabajo que se desarrolla en esos espacios. Hay, empero, ciertas experiencias generalmente aisladas y puntuales a cargo de distintas ONGs, y programas de excepción como el POCET.

La unidad mínima de articulación está dada por la comunidad y su desarrollo

Considerando que la educación de adultos en América Latina se encuentra estrechamente vinculada con los sectores de pobreza, típicos y mayoritarios de nuestras sociedades, es evidente en las experiencias que la unidad mínima de articulación entre la EA y la formación para el trabajo está dada por la comunidad y su desarrollo. En este sentido, es importante tener claro que la articulación en el campo de la empresa

presenta dificultades para los sectores marginales. Por otra parte, dado que la naturaleza del trabajo adquiere rasgos particulares en los sectores informales, la educación se da espontáneamente a través del trabajo cotidiano de la gente. Experiencias como la del POCET muestran que la capacitación para el trabajo aparece de una forma natural a lo largo del proceso de desarrollo de la comunidad y permite incluso su diversificación en una estrategia de desarrollo local.

La capacitación técnica por sí sola no basta

Cabe precisar que la mera canalización de capacitación técnica no basta para mejorar las condiciones de vida de los sectores pobres. En muchos casos es la práctica productiva transformada de la gente la que trasciende más allá de los objetivos que se persiguen con los cursos (Schmelkes, 1988b). Aunque los institutos de formación profesional canalicen programas de capacitación hacia los sectores marginados, tienen pocas posibilidades de trascender si no adoptan una estrategia que los vincule con las actividades o posibilidades productivas de sus destinatarios. De nuevo, la especificidad que adquiere el trabajo en medios marginales determina las características de la oferta educativa que se requiere: una educación de calidad que sea de relevancia para ellos.

Los resultados de la investigación sobre esta materia son elocuentes. A partir de un esfuerzo de sistematización de experiencias significativas de educación popular, Miryan Zuñiga (1994: 27-28) resalta que “los programas de capacitación para el trabajo surgidos en el contexto de las experiencias sistematizadas, no se limitaron al entrenamiento de los participantes en habilidades específicas para desempeñarse en un oficio, sino que se preocuparon por el desarrollo de competencias básicas para poner en marcha proyectos productivos y consolidar organizaciones comunitarias en el proyecto de sus culturas y hacia el horizonte de sus planes de desarrollo colectivo”. Los ejemplos que cita la autora permiten advertir que la actividad educativa trasciende la mera transmisión de cursos sobre formación de habilidades: la capacitación en cultivos se da paralelamente a la formación en desarrollo comunitario y organización de empresas asociativas; los cursos de confección se complementan con capacitación en administración de la empresa y en el desarrollo de valores comunitarios; etcétera. En este sentido se ha señalado el diferente impacto que tienen los cursos cuando se encuentran integrados a un amplio proceso dentro de la comunidad, cuando son demandados por la gente y responden a sus intereses (Prawda, 1985: 227).

Las siguientes proposiciones sintetizan resultados reiteradamente señalados por múltiples investigaciones (Schmelkes, 1986, 1988b; Latapí,

1986) y prácticas educativas realizadas por diversas ONGs en los sectores de pobreza:

- La relación educación-trabajo es más significativa cuando se inscribe en una estrategia integral de desarrollo y es mediada por procesos de organización comunitaria en el contexto de la cultura de los participantes.
- El aprendizaje para el trabajo es más relevante cuando el proyecto educativo se articula con la posibilidad de operar proyectos o empresas productivas.
- El compromiso y la relación pedagógica que promueven los agentes educativos en los programas de educación y trabajo en contextos comunitarios son definitivos en el éxito de la experiencia (Zuñiga, 1994: 28).

La importancia de una capacitación orientada a apoyar proyectos productivos

Siguiendo el sentido de la argumentación anterior, una estrategia de capacitación en el trabajo acercaría las prácticas de los institutos de formación profesional a las desarrolladas por la educación popular. La experiencia del SENA en Colombia ilustra esta posibilidad al implicar justamente la puesta en práctica de una perspectiva que prioriza al sujeto de la capacitación –y con ello el aprendizaje– por encima de orientaciones que estructuran la enseñanza sobre la base de diagnósticos institucionales. Este hecho simple –la articulación, el compromiso– lleva a que las actividades de formación para el trabajo trasciendan el enfoque meramente técnico y tengan mayores posibilidades de incidir en el mejoramiento de las comunidades. Retomando a Palma (ver *supra*), se trata de estrategias que implican una nueva noción y práctica de la actividad capacitadora, lo cual permite responder de una forma más integral al problema del empleo.

Entre los resultados de una investigación realizada sobre experiencias de educación y trabajo en varios países de América Latina, se encontraba que aquellos proyectos que realizan capacitación en el trabajo mencionan con mayor frecuencia logros en la capacidad de gestión y en el fortalecimiento organizativo entre sus beneficiarios (Schmelkes, 1988a: 81). Igualmente, se manifestaron dos formas de entender la relación educación-producción en los diferentes proyectos: los que ponen énfasis en los aspectos productivos y aquellos que dan prioridad a lo educativo. En los primeros, la educación cumple una función claramente instrumental al apoyar mediante la capacitación los objetivos de los proyectos. En los segundos, la educación, al formar parte del proceso, tiene la posibilidad de trascender su papel instrumental y apoyar la

concientización y formación valoral. Sin embargo, en los programas educativos, se encontraron dificultades para incorporar contenidos de educación básica y alfabetización relacionados con el trabajo. A partir de ello se constata en el análisis que las actividades educativas cuentan con mayores posibilidades cuando se encuentran vinculadas con las actividades de transformación productiva.

Sin duda, la empleabilidad no constituye el objetivo clave dentro de estos programas. Aquí la efectividad y agilidad de las respuestas se convierte en imperante ante las necesidades cotidianas de supervivencia de la gente que habita en los sectores de pobreza. “Quien tiene hambre no puede esperar” (Leite, 1995: 190). De ahí la importancia de sustentar la actividad de formación en torno a proyectos sociales y económico-productivos. Estos, a su vez, se constituyen en espacios que permiten la detección de las diversas necesidades educativas.

De lo anterior se deriva la importancia de la integración entre la formación para el trabajo y la educación de adultos, ya que es esta última la que apoya en las fases de promoción, sondeos previos y detección de carencias en la comunidad, con el objeto de organizar posteriormente estrategias de capacitación puntuales e integrales. Por ello, un papel clave de la formación para el trabajo es llenar vacíos de capacitación técnica en las experiencias de educación para los adultos.

La importancia de reforzar los programas de capacitación no formal para el autoempleo con apoyos integrales que eleven la calidad de la formación

Los programas de educación no formal en el desarrollo de habilidades domésticas y para el desempeño de un autoempleo modesto representan opciones educativas importantes para los grupos marginados. Sin embargo, es claro que no constituyen alternativas propias de capacitación para el trabajo y que, si bien la población obtiene de ellos utilidades marginales inmediatas, los cursos pueden ser calificados de opciones educativas remediales y marginales con funciones sociales y políticas predominantes (Pieck, 1995; Leite, 1995). Lo que hace interesante a estos programas es que constituyen propiamente el punto de contacto –de acercamiento– entre la educación de adultos y la formación para el trabajo, el punto en el que se encuentran dos lógicas distintas de actuación, dos opciones vértice.

De nuevo, se hace evidente la urgencia de contar con una capacitación vinculada con los proyectos económico-productivos de la gente, de integrar y articular los diferentes programas para que la acción educativa tenga una mayor trascendencia en términos productivos y sociales.

Ejemplos de estas articulaciones son los apoyos que los distintos sectores (social, salud, turismo, desarrollo económico, universidades) pueden brindar a las diversas actividades que se emprenden en los programas de educación de adultos; sería el caso de colaboración para el diseño y la comercialización de productos, para lograr vínculos con las necesidades planteadas en la comunidad, para facilitar asesoría técnica en el cultivo de huertos familiares, etcétera. La cooperativa de servicios en la experiencia de los salesianos ilustra una de las formas en que se pueden apoyar los diversos y cambiantes requerimientos técnicos de los proyectos.

Asimismo, en el campo de la currícula, hacen falta cambios que la enriquezcan en términos de: una vinculación con las actividades de la gente; una amplia gama de contenidos que permitan dar cabida a intereses y expectativas diversas de la población en el medio rural; y una integración con el mercado de trabajo. Bajo este esquema, sería importante aprovechar los recursos y personal comprometidos en la actividad desarrollada por programas de educación no formal y ofrecer un tipo de capacitación como la que se brinda a través de los centros de capacitación técnica de nivel medio (el caso de cursos de costura modulares que alcanzan el nivel de costura industrial, en lugar de cursos de corte y confección que no rebasan el ámbito de lo doméstico).

Los centros de capacitación técnica de nivel medio, como los del CECATI en México, representan opciones educativas de mayor calidad y vinculación con el mercado de trabajo (instalaciones, equipo, personal, currícula), lo que lleva a considerar la necesidad de mejorar la calidad de la capacitación que se imparte a través de los programas de educación no formal, la llamada educación comunitaria. La experiencia de los Talleres Públicos en el INA de Costa Rica constituyen un claro ejemplo de la viabilidad de que la formación para el trabajo llegue a los sectores marginados. Los programas de educación no formal en el campo de la educación de adultos y el programa de talleres por parte de los IFP, podrían lograr un mayor impacto en los sectores de pobreza si promovieran las modificaciones necesarias. Con todo, es menester señalar que, incluso los talleres del INA, no constituyen propiamente centros de formación profesional sino que su actividad se ubica más bien en el campo de la capacitación para el autoempleo. Su gran ventaja respecto de las otras opciones es la de proponer un servicio de calidad, apoyar integralmente la capacitación, ofrecer un perfil de salida mejorado (y con posibilidades de incorporación a ciertos espacios del mercado de trabajo) y establecer vínculos con el desarrollo comunitario.

Si bien este tipo de estrategias podrían caer en el “riesgo” de convertirse en un mero apoyo técnico y no trascender en el ámbito educativo y social (difícilmente las instituciones gubernamentales adoptarían

estrategias propias de la educación popular en el terreno de la concientización o de la promoción de valores religiosos), las experiencias del POCET –como programa gubernamental– y del CESDER –como ONG– permiten esta reflexión: los programas trascienden la mera capacitación técnica cuando la estrategia parte de los intereses de los participantes y cuando se les apoya en sus procesos de organización.⁷ Resulta una constante en ambas experiencias, el desarrollo de un programa educativo con el sustento de un equipo de asesores que siguen los principios básicos de la educación de adultos. Como se señalaba en los resultados de investigación de Zuñiga (1994), el papel que desempeñan los agentes educativos resulta clave en el impacto de la experiencia (ver *supra*).

La importancia de fortalecer el desarrollo local

Cada vez son más frecuentes los planteamientos que subrayan la relevancia de promover el desarrollo y la participación a nivel local en las comunidades. Pareciera crecer la convicción de que es importante respetar y confiar en lo que la gente emprende y dar los apoyos pertinentes (capacitación, crédito, respaldos técnico-productivos, organizativos y de comercialización, etcétera), con el objeto de encauzar las iniciativas locales que pueden constituir, para los habitantes de regiones pobres, medios de superación personal y económica. En este sentido, se ha señalado que es imperioso atender a las prioridades del desarrollo humano: “entender que las soluciones a los problemas globales dependen, en muchas ocasiones, de la solución a los problemas locales” (Fuentes, 1996: 33). Este interés resulta compartido por las nuevas orientaciones en la educación popular, donde la apertura es cada vez mayor hacia la necesidad de crear espacios de democracia ciudadana o de promover instancias de poder en la base local (Rivero, 1996).

En un contexto de globalización se hace más que nunca imprescindible el rescate de lo local, no como una autarquía romántica ni basado en planteamientos de décadas pasadas en que las fórmulas de “desarrollo de la comunidad” dieron poca cabida al protagonismo de las propias gentes, al ejercicio de su voz. En sectores que se han visto progresivamente excluidos en los ámbitos social, económico y político, poca incidencia pueden tener programas orientados hacia el empleo en el sector formal. La competitividad dice poco en estos espacios y hace ver la flexibilidad y diversificación de las ofertas como elementos *sine qua non* de una estrategia que permita responder a las necesidades de estos sectores y articularse con su vida cotidiana; es decir, con sus actividades económico-productivas, con su trabajo en el contexto local. Siguiendo a Berlanga (1993), se trata de avanzar en la constitución y fortalecimiento

⁷ Este aspecto constituye uno de los resultados más contundentes de una evaluación sobre proyectos de educación y trabajo en América Latina (Schmelkes, 1988a).

de instancias organizativas en la producción, en los mercados, en los espacios sociales, políticos y culturales. Se trata de la generación de organizaciones locales que disputen el control de los programas de atención al campo, de las instancias de poder político, regional y municipal. En este sentido, una acción formadora en los sectores de pobreza deberá tener el potencial de desatar energías y conocimientos locales, el propio saber-hacer que permita a la gente la práctica de sus diferentes intervenciones económicas y, por ende, sus distintas formas de interlocución social.

La concertación como imperativo

La concertación de acciones aparece como un imperativo ante la certeza de que el problema es de tal magnitud que no puede ser atacado por una sola instancia. De ahí, la imprescindible coordinación con instituciones de otros sectores (salud, vivienda, trabajo) y entre las diferentes formas de organización en la sociedad (universidades, ONGs, gremios, sindicatos, entre otras). Resalta aquí el reto de lograr consensos entre los distintos actores. La experiencia del SENAI muestra vías posibles al plantear su actividad en asociación con varias entidades públicas y privadas a las que apoya para la ejecución de los programas.

Asimismo, a la luz de experiencias exitosas desarrolladas por ONGs, que cuentan con diferentes fuentes de apoyo financiero para el desarrollo de sus actividades (centros de formación, becas, créditos para proyectos), se hace necesario reforzar el vínculo entre el Estado y la sociedad civil con miras a idear estrategias de financiamiento con riesgo compartido. El aspecto financiero constituye sin duda una de las grandes limitaciones para los proyectos que pretendan tener un mayor impacto en el mejoramiento económico de las comunidades y trascender el ámbito de las micro experiencias exitosas. En este sentido, el programa del POCET en Honduras representa en cierta medida la posibilidad de llevar a cabo programas efectivos de formación para el trabajo en el medio rural, que rebasen el espacio local y que se orienten hacia estrategias de nivel nacional.

¿Cuál es el lugar de la formación para el trabajo en los programas de educación de adultos? ¿En qué medida se pueden derivar aprendizajes?

Pueden ensayarse las siguientes respuestas:

- Trascendiendo el enfoque puramente técnico de sus programas. Es decir, no relegar la currícula a la mera transmisión de conocimientos y habilidades sino ampliar la noción de competencias en términos de la

promoción de una cultura del trabajo vinculada con las necesidades locales. Desde hace tiempo se ha señalado la importancia de que las iniciativas futuras de la educación de adultos adopten características propias de la educación popular (García Huidobro, 1986: 83): “En este planteamiento sobresalen consideraciones que refieren tanto a la necesidad de tomar seriamente la participación de los adultos, como a la motivación evidente que despiertan este tipo de programas en los participantes” (Ibídem.).

- A partir de integrar y apoyar su actividad en los programas de otras instituciones desempeñando así un imprescindible papel complementario.
- Al apoyar puntualmente a los programas de educación de adultos en las diferentes necesidades técnico-productivas que se generan en los proyectos. Si se observan los casos analizados, pareciera que la vinculación entre la educación de adultos y la formación para el trabajo está dada por el apoyo técnico, puntual y oportuno, de esta última. Ello aparece en las experiencias del POCET, de los salesianos, del SENA y del CONALEP.
- Otorgando integralidad a la capacitación técnica que se proporciona a través de los IFP. Esto significa el seguimiento de los cursos con asesorías en administración, comercialización, diseño de proyectos, etcétera. De nuevo las experiencias del INA y el POCET marcan rumbos en este tipo de estrategias.

Diversificación e integración institucional *versus* masificación de las experiencias

Las experiencias de vinculación entre los programas de educación de adultos e instituciones de formación para el trabajo son pocas, de ahí lo insólito de la iniciativa del POCET. En cambio, los programas de educación de adultos que incorporan el trabajo son más representativos, aunque pertenezcan en general al radio de acción de las ONGs. Difícil concebir a estas experiencias como una estrategia masiva si lo que se pretende es una acción eficiente, útil y relevante (Schmelkes, 1986: 234); por eso se hace necesario contar con servicios integrados y apoyos diversos en los distintos niveles de la marginalidad. Sobre este aspecto es importante tener claro que los grupos en desventaja no representan una población homogénea y que hay una gran variedad de subgrupos que requieren de la educación respuestas particulares. Las desigualdades sociales deben ser enfrentadas a partir del trato diferenciado a cada situación (Rodríguez, 1994). Weinberg (1994: 214), por ejemplo, tipifica a los variados sectores marginales de acuerdo con tres factores: causas

estructurales del sistema económico y del mercado laboral; su ubicación sociocultural, sociodemográfica o etnocultural; y razones específicas o coyunturales. La atención a cada uno de ellos demanda sin duda apoyos, estrategias y metodologías diferenciales, así como la presencia y coordinación de instituciones sectoriales (salud, vivienda, desarrollo económico, agricultura, etcétera) que los respalden con programas específicos. Difícil pues encasillar a poblaciones muy diversas dentro de una categoría única de pobres; igualmente difícil hablar de un mercado de trabajo homogéneo cuando existen múltiples opciones que pasan por el autoempleo, la pequeña empresa, el vínculo con el pequeño taller y los trabajos comunitarios.

En este sentido, si bien resulta cierto que los institutos de formación para el trabajo en el nivel medio básico –la llamada capacitación técnica– no tienen una presencia significativa en los ambientes marginales, ni sus programas responden a las necesidades particulares de estos contextos, es claro que las opciones de capacitación que ofrecen pueden tener relevancia particular para determinados segmentos de la población.

De lo anterior se deriva la importancia de poder ubicar los nichos de sectores de población en las regiones de pobreza, en cuanto a sus falencias concretas de formación y a sus posibles salidas ocupacionales. Ciertamente las experiencias del POCET, del INA, del CESDER y de los salesianos no atienden a los mismos segmentos de población, si bien todos ellos se ubican en zonas marginadas. Por eso se requieren variadas estrategias educativas que respondan a diferentes grupos: poblaciones en zonas de agricultura de subsistencia; jóvenes desempleados; pequeños productores; mujeres en sus diversas necesidades domésticas y productivas; muchachas jóvenes en sus intentos de vinculación con el mercado de trabajo; desertores del sistema educativo; personas que deseen incursionar en niveles superiores de formación profesional; grupos con intenciones de emprender actividades por cuenta propia, etcétera. Los requerimientos de formación de esta población heterogénea dependen, además, de factores como la edad, la escolaridad, las trayectorias ocupacionales, los recursos locales, las actividades tradicionales, entre otros.

El paso de lo micro a la macro: la necesidad de trascender

La necesidad de que las experiencias micro superen el nivel de lo local y trasciendan a nivel macro en términos de política educativa ha sido planteada en repetidas ocasiones. Se expresa en la búsqueda de alternativas y mecanismos que permitan que experiencias que han sido relativamente exitosas puedan ser llevadas a cabo en una escala más amplia.

Parece haber coincidencia en que la satisfacción de las vastas necesidades educativas de los sectores populares requiere la intervención de las instituciones gubernamentales (Werthein, 1983); son ellas las que desarrollan una actividad en el campo de la educación no formal de adultos, actividad que hoy día no tiene contraparte del lado de las ONGs.

El no poder prescindir de la acción gubernamental, aunado a la necesidad de incorporar el aprendizaje derivado de las ONGs –como una metodología educativa con innegables logros– ha llevado a sugerir diferentes estrategias posibles a partir de la búsqueda de espacios educativos autónomos. Se han propuesto algunas opciones, tales como la importancia de contar con una educación no formal de adultos que sea “descentralizada, apoyada y organizada por el Estado, pero sin ser conducida y ejecutada fundamentalmente por él” (Kaplún, citado por García Huidobro, 1986: 86). Desde otras posiciones, se ha planteado la creación de un organismo estatal que coordine las diferentes acciones, o bien la concreción de mecanismos a través de los cuales se transfieran recursos financieros a organizaciones populares para llevar a cabo programas educativos en beneficio de sus integrantes (ver García Huidobro, 1986: 83-88).

Entre las lecciones indudables de estos proyectos, surge la importancia de la vinculación entre los programas educativos y el trabajo, la relevancia de concebir y desarrollar un sistema amplio de educación para el trabajo en el que se termine con la disociación entre la formación que se promueve en las instituciones educativas y aquellas que dependen del sector laboral: evocación inevitable de la polémica entre las concepciones de la UNESCO y la OIT.

Ejemplos de esto se observan en la búsqueda de un esquema de complementariedad entre la educación y la formación, con el objeto de dar respuesta a las necesidades de capacitación amplia y continua que plantea un aparato productivo en constante transformación. En algunos casos se habla de la creación de un consejo nacional para la formación de recursos humanos, con la representación de diferentes secretarías de Estado, agentes públicos y privados de formación profesional y de educación para el trabajo, universidades, microempresarios y representantes de los trabajadores. Su finalidad sería atender, tanto las necesidades del sector moderno de la economía, como las de los sectores de producción campesina y de la economía informal (Martínez y otros, 1996).

En México, por ejemplo, se ha llegado a sugerir la transformación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) en un Instituto Nacional para la Formación para el Trabajo, donde el eje de las actividades esté dado por acciones de apoyo en materia de formación para el trabajo a diversos grupos demandantes. Dentro de este plantea-

miento, el Instituto sustentaría su actividad en la coordinación con la red nacional ya existente de empresas, organismos y asociaciones civiles de capacitación y formación para el trabajo, con el objeto de que estos servicios puedan ser también aprovechados por los grupos más necesitados mediante el apoyo económico del Instituto (Vielle, 1995).

De ahí que surja un interrogante acerca de cómo generar estrategias de apoyo a las ONGs donde el Estado desempeñe un papel constructivo e impulsor de la experiencia. Las soluciones están en proceso de gestación. Iniciativas como la del POCET y la del INA son muestras de la posibilidad de que en el ámbito de la actividad gubernamental se obtengan logros significativos en la vinculación educación-trabajo dentro de los programas que se canalizan a los sectores populares. Este tipo de experiencias proyectan luz en los caminos que recorren estos horizontes, y dan esperanza a su vez en un quehacer educativo que permita brindar opciones efectivas para grupos de población cuyas necesidades se ubican hoy día en el nivel de la sobrevivencia.

Bibliografía

- ALVARADO, Edwin y otros (1996) *Experiencias de capacitación para lograr la integración social de sectores marginados y luchar contra la pobreza*. Ponencia presentada en el "Seminario subregional sobre educación en el mundo del trabajo, la competitividad y la integración social". Caracas, Venezuela (24-26 septiembre): IPE-UNESCO y Fundación Polar.
- BERLANGA, Benjamín (1993) *La educación rural hoy: problemas y desafíos para lograr una educación de calidad y adecuada que sea factor de desarrollo*. Ponencia presentada en el "Encuentro latinoamericano de alternativas en la educación media rural". Zautla, Puebla, marzo.
- BERLANGA, Benjamín y Ulises Márquez Nava (1995) Las escuelas rurales de formación para el trabajo: una opción educativa para la agricultura de la pobreza. In: Enrique Pieck y Eduardo Aguado (coords.) *Educación y pobreza: de la desigualdad social a la equidad*. México: UNICEF y El Colegio Mexiquense.
- CÁMARA, Gabriel (1994) Participación en el libro organizado por INEA: *La capacitación para el trabajo en la educación básica de los adultos*. México: INEA
- CASTILLO, Alfonso y Pablo Latapi (1983) *Educación no formal de adultos en América Latina. Situación actual y perspectivas*. Santiago, Chile: OREALC.
- CEPAL-UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago: CEPAL-UNESCO.
- CINTERFOR-OIT (1990) *La formación profesional en el umbral de los 90. Un estudio de los cambios e innovaciones de las instituciones especializadas de América Latina*. Montevideo, Uruguay: CINTERFOR-OIT.
- EDWARDS, B. (1993) "Cuarto seminario-taller sobre diagnóstico regional, programación y evaluación", *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, Nueva Época, vol.1, N° 1: 9-14.

- FUENTES, Carlos (1996) Hacia el milenio. In: *Los compromisos con la Nación*. México: Plaza & Janes.
- GAJARDO, Marcela (1984) "Educación de adultos en América Latina. Problemas y tendencias. Aportes para un debate", *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, 3(1 y 2).
- GALLART, María A. y otros (1991) *Los trabajadores por cuenta propia del Gran Buenos Aires; sus estrategias educativas y ocupacionales*. Buenos Aires: CENEP (Cuadernos, 45).
- GARCÍA HUIDOBRO, Juan E. (1986) Educação de adultos: necessidades e políticas. Pontos para um debate. In: MEC/Fundação Educar/OEA/IICA, *Reflexões teóricas e metodológicas sobre a educação de jovens e adultos*. Brasil: MEC/Fundação Educar/OEA/IICA.
- GARCÍA HUIDOBRO, Juan E. (1994) Los cambios en las concepciones actuales de la educación de adultos. In: UNESCO/UNICEF, *La educación de adultos en América Latina ante el próximo siglo*. Santiago: UNESCO/UNICEF.
- HAUTECOEUR, Jean Paul (ed.) (1996) *Formation de basse et travail*. Québec: Ministère de l'Education du Gouvernement du Québec/Institut de l'UNESCO pour l'Education.
- HAUTECOEUR, Jean Paul (ed.) (1997) *Literacy and institutional environments*. Québec: Ministère de l'Education du Gouvernement du Québec/Institut de l'UNESCO pour l'Education (en prensa).
- IBARRA, A. Agustín (1986) "La capacitación en el medio rural como una modalidad significativa de la educación de adultos en América Latina", *Pedagogía*, 3(7). México: Universidad Pedagógica Nacional.
- INEA (1994) *La capacitación para el trabajo en la educación de adultos*. México: INEA.
- INEGI (1990) *Censo Nacional de Población*.
- LA BELLE, Thomas (1986) *Nonformal education in Latin America and the Caribbean. Stability, reform, or revolution*. Estados Unidos: Praeger.
- LATAPÍ, Pablo (1985) Perspectivas de la educación de adultos a la luz de la pobreza en América Latina. In: Pablo Latapí y Alfonso Castillo (comp.), *Lecturas sobre educación de adultos en América Latina*. México: CREFAL.
- LATAPÍ, Pablo (1986) A alfabetização de jovens e adultos no contexto do desenvolvimento comunitário. In: MEC/Fundação Educar/OEA/IICA, *Reflexões teóricas e metodológicas sobre a educação de jovens e adultos*. Brasil: MEC/Fundação Educar/OEA/IICA.
- LATAPÍ, Pablo (1994) *Proceso* N° 899 (enero).
- LEITE, Elenice (1995) La función "social" del SENAI: evolución de la atención a la comunidad. In: María A. Gallart (coord.), *La formación para el trabajo en el fin de siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Buenos Aires, Santiago, México: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y OREALC-UNESCO (Lecturas de Educación y Trabajo, 4).
- MARTÍNEZ, Marco A. y otros (1996) *La educación para el trabajo en Honduras: la experiencia del POCET*. Ponencia presentada en el "Seminario subregional sobre educación en el mundo del trabajo, la competitividad y la integración social". Caracas, Venezuela, 24-26 de septiembre, IPE-UNESCO y Fundación Polar.

- MARTÍNEZ, S. Jorge (1981) "La educación no formal en proyectos rurales sociales y económicos en México", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 11(4): 83-92.
- MEYER, Lorenzo (1996) Estado, soberanía y nacionalismo. In: *Los compromisos con la Nación*. México: Plaza & Janes.
- NAGEL, José A. y Eugenio Rodríguez (1982) *Alfabetización, políticas y estrategias en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: UNESCO-OREALC
- OEA-PREDE (1988) *Proyecto Regional de Educación Básica de Adultos vinculada al trabajo productivo*. Pátzcuaro: CREFAL.
- PALMA, Diego (1992) "Educación, empleo e informalidad", *Revista Iberoamericana de Educación* (España), marzo-agosto, N° 2.
- PIECK, Enrique (1991) "Hacia un perfil de la educación comunitaria en el Estado de México", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 21(3).
- PIECK, Enrique (1995) Reproducción social y resistencia. Algunas implicaciones sociales del proceso educativo en los programas de educación comunitaria: la perspectiva del participante. In: Enrique Pieck y Eduardo Aguado (coords.), *Educación y pobreza: de la desigualdad social a la equidad*. México: UNICEF y El Colegio Mexiquense.
- PIECK, Enrique (1996) *Función social y significado de la educación comunitaria. Una sociología de la educación no formal*. México: UNICEF y El Colegio Mexiquense.
- POSNER, Charles (1995) La educación de adultos y el trabajo. In: Oscar Zires y otros (coord.), *Necesidades educativas básicas de los adultos*. México: INEA.
- PRAWDA, Juan (1985) *La planeación en el sector educativo*. México: Grijalbo.
- RAMÍREZ G., Jaime (1996) *Evaluación socio-pedagógica e institucional de experiencias colombianas de capacitación laboral para jóvenes de hogares pobres*. Documento presentado en el Seminario del Grupo de Trabajo del proyecto de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP sobre "Formación para el trabajo para jóvenes de hogares pobres". Montevideo, 25-28 de marzo. (Versión original del primer artículo del autor incluido en esta publicación).
- RIVERO, José (1996) *Los desafíos de la educación de adultos en América Latina en el medio rural*. Ponencia presentada en el "Encuentro latinoamericano de innovaciones educativas en el medio rural". México: UNICEF y CONAFE, 13-15 de septiembre.
- RODRÍGUEZ, Ernesto (1994) "Estrategias de capacitación para el trabajo y políticas de juventud en América Latina: un vínculo a construir", *Boletín Cinterfor*, 128, julio-septiembre.
- SCHMELKES, Sylvia (1986) Pressupostos teóricos para o planejamento da educação de adultos em zonas rurais. In: MEC/Fundação Educar/OEA/IICA, *Reflexões teóricas e metodológicas sobre a educação de jovens e adultos*. Brasil: MEC/Fundação Educar/OEA/IICA.
- SCHMELKES, Sylvia (1988b) "El Centro de Estudios Educativos y la educación en el medio rural", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 18(3-4).
- SCHMELKES, Sylvia (coord.) (1988a) *Postalfabetización y trabajo en América Latina*. México: OREALC/CREFAL.
- SCHMELKES, Sylvia y Judith Kalman (1996) *La educación de adultos: estado del arte. Hacia una estrategia alfabetizadora para México*. México: Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

- SILVA L., Yengny (1996) *Los alcances de la educación para el trabajo en los centros-taller nuclearizados: el punto de vista de sus participantes*. México: Universidad Iberoamericana (tesis de maestría).
- UNESCO/UNICEF (1994) *La educación de adultos en América Latina ante el próximo siglo*. Santiago: UNESCO/UNICEF.
- VIELLE, Jean Pierre (1989) "Educación y trabajo: apuntes para un marco conceptual", *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, 12 (1): 97-116.
- VIELLE, Jean Pierre (1990) "Notas para la fundamentación del proyecto Multinacional de Educación para el Trabajo de la OEA", *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, 13 (2): 69-83.
- VIELLE, Jean Pierre (1995) La educación de adultos centrada en el trabajo. In: Oscar Zires y otros (coords.), *Necesidades educativas básicas de los adultos*. México: INEA.
- WEINBERG, Pedro D. (1994) Educación de adultos y trabajo productivo. In: UNESCO/UNICEF, *La educación de adultos en América Latina ante el próximo siglo*. Santiago: UNESCO/UNICEF.
- WERTHEIN, Jorge (1983) *La educación de adultos en los procesos de desarrollo rural*. Documento presentado en la Consulta Técnica Regional de Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, La Habana, 5-10 de septiembre.
- ZUÑIGA, Miryan (1994) "La relación educación-trabajo desde la sistematización de experiencias significativas en educación popular de adultos en Colombia", *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, Nueva Época, 2(3).

Los programas de capacitación laboral del modelo "Chile Joven" en América Latina.

Una agenda para el seguimiento

Jaime Ramírez Guerrero¹

INTRODUCCIÓN

Desde principios de esta década, con fuerte impulso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se ha extendido rápidamente por diversos países de América Latina un tipo de programas de capacitación laboral dirigido a jóvenes que se encuentran en situación de desempleo estructural y alto riesgo social, cuyo modelo se experimentó y sistematizó inicialmente en Chile durante la segunda mitad de la década de los ochenta bajo la denominación de "Chile Joven". El contexto institucional bajo el cual se diseñó y operó inicialmente "Chile Joven" (CHJ), fue el de los programas que, bajo la forma de Fondos de Inversión Social (FIS), surgieron como mecanismos de compensación a los duros efectos sociales de las políticas de ajuste estructural y de apertura al comercio de las economías de la Región, con sus correspondientes procesos de reorganización de los servicios sociales estatales. Se trata de programas que se han desarrollado en los años setenta (para el caso de Chile) y posteriormente durante los ochenta y principios de los noventa en la gran mayoría de países de la Región.

El modelo CHJ² está específicamente dirigido a poblaciones juveniles en situación de riesgo social y/o de desempleo estructural. Como se verá en el cuerpo de este documento, esa focalización explícita es una de las características que en su conjunto conforman un modelo muy elaborado y sistemático, especialmente si se le compara con experiencias anteriores adelantadas en la Región; en estas, la capacitación laboral tam-

¹ Secretario Técnico del Programa de Formación para el Trabajo (Fundaciones RES, CORONA, RESTREPO BARCO y Consejo Gremial Nacional). El contenido del presente documento fue elaborado en calidad de consultor independiente y no compromete al Programa ni a sus instituciones promotoras.

² En adelante, al hablar de "Modelo Chile Joven", o "Modelo CHJ", debe entenderse que nos referimos al tipo genérico que se ha creado -o que se está creando- a lo largo del proceso de implantación de programas que usan el diseño original chileno en diferentes países, por supuesto con adaptaciones y modificaciones determinadas por las circunstancias específicas de cada situación nacional.

bién se colocaba al servicio de proyectos de lucha contra la pobreza, pero generalmente con estrategias de intervención débilmente sustentadas y por lo tanto difíciles de evaluar en su eficiencia y su efectividad (Ramírez, 1996).

Desde el principio, tanto en Chile como en cada país donde el modelo ha sido implantado, este ha provocado agudas reacciones y controversias entre los diversos agentes involucrados, no sólo en el ámbito de las entidades del “establecimiento” tradicional de la capacitación laboral sino también en el de nuevos actores institucionales tales como las organizaciones no gubernamentales (ONGs). Pero, a pesar de muchas posiciones escépticas –algunas incluso muy críticas– la actitud general ante el modelo es de gran expectativa debido a sus rasgos innovadores y a su sofisticado diseño operativo e institucional.

Son comprensibles la expectativa y las controversias generadas, en primer lugar por el hecho de que apunta a uno de los problemas medulares del desarrollo social de muchos países y concretamente de América Latina: la inserción laboral de poblaciones jóvenes que no cuentan con las competencias requeridas por los sistemas productivos modernos, especialmente en contextos de alto desempleo (Jacinto, 1995).

En segundo lugar porque las implicaciones del modelo son muchas: no sólo en el terreno concreto de la práctica de la capacitación laboral sino especialmente en el de su arreglo institucional y –por supuesto– en el de sus articulaciones con las políticas sociales. Ello lo convierte en un interesante objeto de análisis y sin duda su difusión provocará profundos impactos en la conceptualización y la práctica de la capacitación laboral en América Latina. Por otra parte, ha experimentado una evolución en el país donde surgió y donde por tanto su aplicación ha sido más prolongada, además de que ha sufrido adaptaciones en los demás países donde se ha implantado, si bien en ellos aún la experiencia es muy reciente.

Todo lo anterior justifica un esfuerzo de seguimiento y evaluación, que sin duda se va a dar desde muy diversos puntos de vista: institucionales, académicos, etcétera. En esa línea, y a pesar de que no se dispone aún de una masa crítica de información empírica para intentar una aproximación evaluativa, con el presente documento se pretende contribuir a la necesaria tarea de construir marcos analíticos para el seguimiento del modelo CHJ en su expansión por América Latina.

MARCO DIAGNÓSTICO Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Existe prácticamente total acuerdo en la literatura contemporánea sobre el desarrollo, acerca del papel clave que juegan la formación de

recursos humanos, y específicamente las diversas modalidades de formación para el trabajo, como requisito y medio para el crecimiento económico, la democratización política y la equidad social (véase al respecto: Middleton y otros, 1993; CEPAL/UNESCO, 1992; Gaude, 1995).

En el terreno del crecimiento económico, las exigencias de competitividad y productividad consecuencia de la globalización de la economía, así como la rapidez de los cambios tecnológicos, plantean un serio esfuerzo en la formación de recursos humanos. Por otra parte, la sustentabilidad política del desarrollo descansa en una educación formadora de ciudadanos responsables y capaces de vincularse eficaz y eficientemente al sistema productivo. Y no por último menos importante, las exigencias de la equidad social plantean el acceso universal a servicios de formación para el trabajo de buena calidad, como medio necesario –aunque no suficiente– para la inserción laboral de la fuerza de trabajo.

Desde esta última perspectiva, especialmente, la inserción laboral de jóvenes provenientes de estratos socioeconómicos pobres está en primera fila de los asuntos a consideración de los especialistas latinoamericanos en educación y en empleo. El doble efecto de las deficiencias educativas y sicosociales relacionadas con la pobreza, con el de las crecientes exigencias en la calidad de los recursos humanos requeridos por aparatos productivos expuestos a la competencia internacional y al acelerado cambio tecnológico, está generando que cada vez más el desempleo abierto en nuestros países se concentre en poblaciones jóvenes, con alta participación de mujeres. Grandes contingentes de jóvenes se están quedando al margen de la actividad económica, con serias consecuencias sociales y políticas.

Las recomendaciones de política ante este diagnóstico coinciden también, por lo general, en las siguientes líneas de acción: el mejoramiento de la cobertura y la calidad de la educación básica, la promoción de la capacitación en la empresa, la diversificación de la oferta de capacitación laboral con énfasis en nuevos actores de naturaleza privada (empresas, ONGs), y la revisión profunda de los aparatos tradicionales de capacitación laboral: la educación media técnica y las instituciones de formación profesional. Igualmente, se insiste en que dicha capacitación encuentra su mejor potencialidad cuando está estrechamente ligada a procesos de movilización comunitaria para el desarrollo económico local.

Todo lo anterior supone una capacitación laboral orientada desde la demanda, y ello a su vez prevé una estrecha vinculación de los sectores productivos (empresarios y trabajadores), en todas las fases de su proceso de desarrollo. Esto no se excluye (por el contrario se hace más urgente) en aquellos casos en los que la capacitación laboral es utilizada

como instrumento coadyuvante de políticas de lucha contra la pobreza, dirigidas a facilitar la inserción laboral y productiva de los desempleados y a mejorar la productividad de los trabajadores informales.

Estos criterios señalan la profunda crisis que sufren los aparatos tradicionales de capacitación laboral, sean los sistemas de educación media vocacional o las llamadas instituciones oficiales de formación profesional (IFPs), antes proveedores monopólicos y universales de servicios públicos de formación para el trabajo. Cada vez más pierden el contacto con las demandas de aparatos productivos en permanente y rápido cambio tecnológico y organizativo y deben dar paso a nuevos oferentes más ágiles y más cercanos a las necesidades de sus clientes, entre los que descuellan las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales que ofrecen servicios de educación no formal, mucha de ella orientada hacia el mundo del trabajo.

La emergencia de nuevos actores en la capacitación laboral, por otra parte, señala también los profundos cambios que ha experimentado, en los países de la Región, el papel de la sociedad civil. Esta muestra hoy un importante grado de autonomía, de pujanza y de diversidad, y sus intervenciones revelan un rico potencial de contribución al desarrollo económico y social, así como a la consolidación de los procesos de maduración y democratización política.

Se han diversificado los actores vinculados a la asignación de los recursos y a la prevención o tratamiento de las crisis económicas y sociales. Además del mercado, del Estado y de la empresa (los tres actores clásicos en la tradicional economía pública), han surgido otros actores que llegaron con nuevas reglas de configuración y comportamiento y traen consigo nuevas respuestas a las crisis y retos de la economía moderna; aportan su capacidad de distribuir los riesgos de la innovación económica, social, política y tecnológica, de estimular la expresión de preferencias individuales y de vincularlas a la producción de beneficios de alcance general (Rojas, 1996).

La tradicional dicotomía entre lo público y lo privado, vistos como ámbitos completamente separados de las relaciones sociales, cada uno de ellos con sus propias reglas de gestión, con ordenamientos jurídicos particulares, con criterios económicos distintos, o con desarrollos organizativos peculiares, está dando paso a un campo creciente de intersección e interacción, en el que ambos sectores comparten crecientemente criterios comunes de eficiencia y responsabilidad en la asignación de los recursos. Para esto surgen arreglos de relaciones horizontales mediante los cuales varios actores públicos y privados complementan sus ventajas comparativas a través de la figura de redes, cadenas o asociaciones.

Estos son algunos de los temas fundamentales que están en juego alrededor del modelo CHJ. Ellos se concentran en sus aspectos operativos e institucionales, pero sin duda tienen profunda repercusión en sus facetas más estrictamente pedagógicas. Se verá a continuación en qué consiste el modelo, y posteriormente se presentará un análisis del mismo a la luz del marco conceptual que se acaba de delinear.

ELEMENTOS BÁSICOS DEL MODELO "CHILE JOVEN"

En esta sección se expone una síntesis del modelo CHJ, realizada sobre la base de documentos de presentación institucional de los programas "Chile Joven", "Opción Joven" (Uruguay), "Proyecto Joven" (Argentina) y "Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes" (Colombia). La síntesis es de exclusiva responsabilidad del autor, y si bien para su elaboración se tomó como referente básico el caso chileno (que por otra parte presenta diversas variantes y ha evolucionado en el tiempo), no necesariamente corresponde a la realidad específica de este ni de ninguno de los demás casos considerados en el presente documento.

Población meta

El modelo CHJ está específicamente dirigido a la población joven (según programas específicos, definida por edades de entre 15 y 24 ó 29 años), urbana, sin distinción de género, en situación de desempleo estructural. Este fenómeno se caracteriza como la carencia de las dotaciones de formación básica, de habilidades sicosociales y de capacitación laboral demandadas por los mercados de trabajo modernos, lo que genera una inadecuación profunda y progresiva entre las competencias profesionales de la persona y las exigidas por el mercado. Influye particularmente en las mujeres y los jóvenes urbanos con educación básica o media completa o incompleta, que están fuera del sistema escolar, con escasa o ninguna experiencia laboral, y pertenecientes a los estratos socioeconómicos más deprimidos.

Se señala que esta población, por el doble efecto de su edad y de su situación de carencia social, también está afectada, en general, por el síndrome de baja autoestima y propensión a la conflictividad, lo que la coloca en alto riesgo de caer en conductas antisociales y/o autodestructivas que refuerzan y reproducen su marginalidad.

Objetivos de desarrollo

A través de un proceso concentrado e intensivo de servicios de capacitación en oficios, formación de competencias transversales de tipo

sicosocial, nivelación escolar (opcional) y práctica laboral se espera elevar las oportunidades de inserción laboral de esta población. Las modalidades de práctica y de inserción pueden ser, según estrategias específicas, el empleo dependiente o el autoempleo (y este, a su vez, individual o asociativo).

Criterios centrales de la estrategia de intervención

En los diversos documentos de presentación y diseño de los programas CHJ, aparecen recurrentemente los siguientes principios orientadores del diseño del modelo:

a) Pertinencia de la capacitación con relación al mercado de trabajo

Se debe ofrecer una capacitación laboral que esté vinculada con reales oportunidades de empleo dependiente o actividad productiva independiente. Ello exige que las acciones de los programas respondan a señales objetivas de demanda en el mercado de trabajo y no a la capacidad instalada de las entidades oferentes de la capacitación. Para ello se adopta como indicador la detección de oportunidades de práctica laboral en empresas o proyectos específicos.

b) Articulación de esfuerzos del Estado, la sociedad civil y el sector empresarial

El Estado central asume la responsabilidad de diseño, supervisión, control técnico y financiación de los programas. La ejecución se realiza por medio de instituciones pertenecientes al Estado y a la sociedad civil, las que deben recibir servicios de apoyo al fortalecimiento institucional por parte del ente administrador, para desarrollar su capacidad operativa, técnica y administrativa.

La sociedad civil organizada y las instancias estatales del nivel territorial desempeñan funciones de validación general de la marcha de los programas y de identificación-acreditación de la población objetivo que accede a los mismos. El sector empresarial aporta espacios de práctica laboral y, al hacerlo, suministra señales de pertinencia a la capacitación ofrecida. Con este arreglo institucional se busca también asegurar el cumplimiento de criterios de transparencia y equidad en el uso y aplicación de recursos públicos.

El logro de este criterio de articulación exige que el modelo, aun en las mejores condiciones de contexto socio-institucional, incorpore una fuerte estrategia de promoción/difusión,³ dirigida a sensibilizar a los actores sobre la importancia de su participación y sobre las responsabilidades que a cada uno de ellos competen en la aplicación de los procesos socio-pedagógicos involucrados.

³ Se utilizan aquí de manera intercambiable los conceptos de promoción y difusión, entendidos como procesos de comunicación institucional dirigidos a lograr objetivos de información, sensibilización y participación en los diversos actores vinculados al programa.

c) Autofocalización de la población objetivo

El diseño de las acciones y en particular de los aspectos críticos del modelo operativo, tales como ubicación geográfica de los servicios, duración del paquete de capacitación y práctica laboral, nivel de calificación obtenido, condiciones de la práctica laboral, monto del subsidio, etcétera, deben hacerse de manera que los programas sean atractivos sólo para la población objetivo y no para grupos sociales "fronterizos".

d) Ejecución desconcentrada y regulada por mecanismos de mercado

Mediante la invitación a registro y concurso para muchos potenciales oferentes, se persigue la máxima flexibilidad y desconcentración en la oferta de servicios de capacitación. A través del mecanismo de licitación se espera obtener óptimas relaciones costo-beneficio, por cuanto se califican las propuestas sobre la base de criterios técnicos y financieros, dentro de un marco de parámetros que debe ser cuidadosamente elaborado y permanentemente ajustado por los administradores de los programas, teniendo en cuenta la experiencia.

e) Adecuación a las motivaciones, necesidades y expectativas de los actores básicos

Para regular las expectativas de la población objetivo, los organismos capacitadores y las empresas potencialmente empleadoras, el modelo requiere una consulta cuidadosa y permanente de sus motivaciones y expectativas. A partir de este conocimiento se debe ejecutar una fuerte estrategia de promoción/difusión, factor clave para el logro de los niveles de participación, compromiso y desempeño necesarios en todos ellos.

f) Integralidad en la aplicación

Como consecuencia del diagnóstico sobre la complejidad y profundidad de la problemática sicosocial asociada al desempleo estructural de los jóvenes, el modelo supone una respuesta integral, pero que va más allá de la integralidad pedagógica. Se refiere especialmente a la relación sistémica entre sus distintos componentes y estrategias, requisito indispensable desde una perspectiva de eficacia y de costo-beneficio.

Veremos a continuación cómo se persiguen estos criterios a través de la organización institucional, la estructura operativa y la estrategia pedagógica del modelo.

Organización institucional

Los programas son administrados desde una Unidad Coordinadora Central (UCC), establecida generalmente como grupo interdisciplinario *ad hoc*, ubicada en un Fondo de Inversión Social, un Ministerio

u otra unidad administrativa del gobierno central. La UCC responde a un Consejo Directivo o entidad similar, en donde se espera que tengan asiento representantes de las diversas instancias del sector público así como de otros actores claves del programa, señaladamente los empresarios vinculados a la misma como agentes de práctica laboral y como potenciales contratantes finales de los egresados.

En Chile, como se ha mencionado, el programa surgió en el Fondo de Inversión Social (FOSIS) y allí opera aún una de sus variantes actuales, la dirigida a poblaciones en situación de agudo riesgo social o con limitaciones especiales; más tarde se institucionalizó dentro del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), ubicado en el Ministerio de Trabajo. En la Argentina, inusitadamente, el programa inició sus actividades ubicado en el Ministerio de Economía y con posterioridad pasó a la Secretaría de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo. En Uruguay es administrado por el Viceministerio de la Juventud, y en Colombia depende directamente del SENA (la IFP nacional), por delegación de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República, la que además financia la Unidad Coordinadora Central, con lo cual tiene, por lo menos de manera parcial, el control del programa.

La característica más distintiva de este arreglo es que evita –o limita– la participación de las instituciones tradicionales de la capacitación laboral (los ministerios de educación y/o las entidades del modelo IFP) en la administración y ejecución del programa. Sobre este aspecto se volverá más adelante.

Descripción operativa del modelo

El servicio básico ofrecido a los usuarios consiste en un paquete de capacitación y prácticas laborales. El componente de capacitación está dirigido a desarrollar un nivel de semicalificación en un oficio específico, y puede –dependiendo de las estrategias diferenciales para ciertos grupos de población objetivo– estar complementado con actividades de formación de habilidades sicosociales, formación remedial de habilidades básicas, información sobre mercado de trabajo, etcétera.

El componente de práctica laboral debe ser realizado en una empresa que ha sido comprometida para tal fin por la entidad ejecutora de la capacitación y debe corresponder al oficio en el cual se dio dicha capacitación. La empresa asume un papel co-formador, bajo la supervisión y responsabilidad de la entidad ejecutora. En algunas variantes, orientadas al autoempleo, la fase de práctica laboral se sustituye por la ejecución supervisada de un proyecto productivo independiente.

El proceso de capacitación y de práctica oscila alrededor de los seis meses: entre 200 y 300 horas de capacitación y de dos a tres meses de práctica laboral (aunque en alguna variante del caso chileno se llega hasta las 420 horas de capacitación).

Durante su permanencia en el programa el usuario recibe un subsidio de manutención y transporte, dirigido a estimular su retención. Se recomienda que el subsidio sea cuidadosamente graduado según el comportamiento del mercado de trabajo para evitar que se convierta en factor distorsionador de la demanda del programa, en la medida en que pueda llegar a extraer a algunos jóvenes de empleos actuales y/o del sistema escolar. Por lo general el subsidio se ubica en alrededor del 50% del salario mínimo vigente.

Las empresas que ofrecen su espacio productivo para la fase de práctica no están obligadas a remunerar al capacitando, ni adquieren ninguna otra responsabilidad laboral con el mismo. Tampoco se comprometen a contratarlo posteriormente.

Las entidades ejecutoras

Las ejecutoras directas de los servicios de capacitación son entidades o empresas públicas o privadas (empresas que venden comercialmente servicios de capacitación y consultoría, organizaciones no gubernamentales, entidades privadas de educación no formal, institutos técnicos oficiales o privados, etcétera), las que son llamadas mediante convocatorias públicas a inscribirse en un registro nacional administrado por la Unidad Coordinadora Central (UCC). Para ingresar al registro se debe demostrar el cumplimiento de ciertos requisitos de experiencia, capacidad técnica y operativa, solvencia económica, entre otros. Se invita luego a las entidades inscriptas a presentarse en licitaciones públicas, de las que eventualmente se deriva la contratación de sus servicios.

Las propuestas de las entidades ejecutoras deben demostrar su competencia para ejecutar el componente de capacitación y para convenir con empresas la realización de la práctica laboral; o bien para orientar y supervisar el proyecto productivo independiente.

El servicio contratado incluye –como se ha dicho– ambas fases. La remuneración a las entidades ejecutoras debe permitirles pagar sus costos reales a precios de mercado y lograr una razonable utilidad, dependiendo de su desempeño, pues el pago final está subordinado al cumplimiento de estándares de eficiencia y efectividad. Hay castigos relacionados con los niveles de retención en la etapa de capacitación y de colocación en la de práctica laboral. Igualmente se controla la calidad de la formación lograda.

Selección de usuarios y de actividades de capacitación

La selección de candidatos es realizada mediante procesos de identificación, selección y canalización que son responsabilidad de las entidades estatales a cargo del programa, siempre en estrecha relación con entidades territoriales. La selección final corre por cuenta de las instituciones ejecutoras de la capacitación.

En un primer momento, el ente nacional responsable define las zonas geográficas basándose en el análisis de indicadores de empleo y pobreza. Posteriormente se acuerda con las entidades territoriales los mecanismos de promoción-difusión, convocatoria y selección de participantes, mecanismos que deben asegurar la focalización. Es deseable la participación cercana de organizaciones sociales del nivel local, así como un esfuerzo de difusión muy intenso entre la población objetivo, para lograr la autofocalización del programa.

La selección de las actividades objeto de capacitación es realizada también en dos momentos: en el nivel macro, la entidad administradora aporta información indicativa sobre el mercado de empleo, pero ella no tiene carácter restrictivo. El segundo momento, que a la vez constituye el mecanismo clave del modelo, consiste en la selección de cursos que ofrece la entidad ejecutora, la cual es determinada, como ya se indicó, no sólo por su capacidad instalada sino especialmente por la identificación de oportunidades de práctica laboral; mediante este mecanismo se persigue romper el ciclo de determinación por la oferta y asegurar la pertinencia de la capacitación ofrecida.

La estrategia pedagógica

En este terreno, y en correspondencia con el diagnóstico hecho sobre la población meta y la caracterización de su situación de desempleo estructural, se plantean los siguientes criterios:

- La capacitación debe ir más allá de la pura provisión de habilidades laborales específicas y debe incorporar contenidos y procesos dirigidos a desarrollar habilidades de comunicación, de relación, de autoestima y de información. A este objetivo formativo, según estrategias específicas, se le asigna en algunos casos un componente especial dentro del paquete, o por lo menos se plantea que el mismo debe estar integrado dentro de la capacitación.
- La capacitación laboral debe tener un alto contenido práctico.
- En algunos casos se plantea como opcional la posibilidad de incorporar actividades remediales de carencias de formación básica: lecto-escritura, matemáticas, pensamiento lógico.

- La etapa de práctica laboral debe conservar su naturaleza formativa, por lo que las empresas están obligadas a asumir responsabilidades en este sentido y las entidades ejecutoras a supervisar su cumplimiento.

REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA DE LAS PRIMERAS APLICACIONES DEL MODELO FUERA DE CHILE

En esta sección se presenta un análisis forzosamente basado en una impresión global, debido a la limitada información disponible sobre la evolución detallada de cada uno de los programas. Las fuentes utilizadas, como en la sección anterior, son materiales oficiales de divulgación, algunos informes presentados en seminarios especializados,⁴ un muy interesante análisis de Claudia Jacinto a partir de la experiencia argentina (Jacinto, 1997), así como el contacto directo del autor con el proceso de diseño global en el caso colombiano (ASEMPRESA, 1995), y su posterior visión del mismo como observador externo.

En primer lugar se hará referencia al contexto económico e institucional en el que se implanta el modelo en cada país, aspecto que no aparece explícito en ninguna de las formulaciones del mismo y que – como se verá – tiene una influencia muy grande en su funcionamiento. Luego se enfocará el análisis hacia algunas de las áreas temáticas que fueron usadas para describir el modelo en la sección anterior, eligiendo las más significativas desde el punto de vista del marco diagnóstico y de políticas públicas presentado al inicio de este documento.

Sobre el contexto económico e institucional

No puede dejar de tenerse en cuenta que en Chile, el país donde surgió y se ha desarrollado el modelo de manera más prolongada, sistemática y diversificada, se constatan, en el período respectivo, varias características contextuales muy significativas:

a) Una coyuntura prolongada de vigoroso crecimiento económico y de relativa dinámica en la generación de empleo formal, que crea un ambiente empresarial favorable al mecanismo de las pasantías.

b) Un proceso previo de demolición de la anterior institucionalidad de formación para el trabajo, especialmente de la antigua IFP nacional (el INACAP), y de promoción de la inversión en capacitación por las empresas mediante estímulos fiscales. Esto generó, a su vez, el surgimiento de un mercado de servicios de capacitación en el que han aparecido muchos oferentes privados que compiten con las instituciones tradicionales sobrevivientes, con la educación media técnica y con las ONGs.

⁴ Entre los seminarios más relevantes se encuentran los siguientes:

- Seminario sobre "Educación para el mundo del trabajo y lucha contra la pobreza". Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID CENEP, INET, IIPE/ UNESCO, Buenos Aires, noviembre de 1995.
- Seminario del Grupo de Trabajo de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo sobre "Formación de calidad para jóvenes de sectores de pobreza". Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID CENEP. Montevideo, abril de 1996. Naturalmente, las informaciones y análisis presentados en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen en manera alguna a los funcionarios de los Programas correspondientes al modelo CHJ en los distintos países que estuvieron presentes en tales eventos.

Este ambiente es esencial para el modelo, en una doble perspectiva: la disponibilidad de oferentes, y la existencia de relaciones de conocimiento mutuo y confianza entre instituciones de capacitación y empresas.⁵

c) Un alto poder de convocatoria del Estado, en gran parte legitimado por la estabilidad y por el buen nivel de competencia técnica y administrativa de su tecnocracia. Este factor también es de gran importancia, en cuanto genera confianza entre los actores clave del programa: entidades ejecutoras, empresarios y población objetivo.

d) Un proceso de descentralización político-administrativa que, si bien presenta aún limitaciones, ha fortalecido a los gobiernos regionales y locales, ha consolidado mecanismos eficaces de participación ciudadana en la gestión de proyectos de desarrollo y ha creado condiciones adecuadas a la estrategia de autofocalización del modelo.

Dichos factores aportan un sólido sustrato y un ambiente consistente para el desarrollo del modelo CHJ. En otros países el contexto no ha sido tan homogéneamente favorable, lo que de ninguna manera implica que no sea posible su implantación, pero señala aspectos que deben ser controlados con cuidado en el seguimiento de la misma.

El crecimiento económico y del empleo resulta crucial, especialmente si se tiene en cuenta el profundo proceso de reestructuración y flexibilización de los mercados de trabajo que está ocurriendo en la Región y la negativa presión sobre el empleo que es generada por la reconversión industrial. En este marco, y en especial si se experimenta una desaceleración económica (o, peor aún, una franca recesión), no son muchas las empresas que están abiertas a vincular pasantes, en primer lugar porque los empresarios o administradores están demasiado ocupados en la lucha por la supervivencia y en segundo lugar por el temor a los compromisos laborales que ello les pueda generar. Debe mencionarse, además, la preocupación por el impacto que estas vinculaciones puedan generar entre su planta actual de trabajadores, quienes podrían considerarlas como un mecanismo de sustitución desleal.

Esta es la situación que tuvieron que enfrentar los programas argentino y colombiano en su momento de implantación, convirtiéndose en un serio obstáculo para su desarrollo y generando sentimientos de escepticismo en las entidades ejecutoras de la capacitación. También ha creado circunstancias proclives a fenómenos tales como la concentración de oportunidades de práctica laboral en instituciones o empresas con las que algunos ejecutores tienen relaciones “especiales” (no por ello cuestionables legal o éticamente, pero tampoco necesariamente indicadoras de las tendencias del mercado de trabajo, tal como lo postula el modelo).

En situaciones como estas, salta a la vista la importancia que asigna el modelo a la estrategia de promoción/difusión, sobre todo en relación

⁵ No entramos a discutir aquí el muy controvertido asunto de la conveniencia global de este marco institucional, ni para la formación para el trabajo, ni para el desarrollo nacional en el largo plazo.

a los sectores empresariales. En el caso colombiano esta estrategia ha sido casi inexistente, actitud probablemente determinada por cierto desgano con que el SENA –la entidad administradora– asumió el programa y por la limitación de los recursos negociados con la Red de Solidaridad Social para este fin. Si además se tiene en cuenta el efecto de la conocida y profunda crisis institucional que vive hoy la sociedad colombiana, dentro de la que se presentan serios conflictos entre importantes sectores empresariales y el Gobierno, y de las dificultades macroeconómicas que generan altos niveles de incertidumbre en la política económica, se explica que el programa haya encontrado muy poca acogida en las empresas. Este caso pone de relieve la necesidad de que –para un adecuado funcionamiento de este tipo de experiencias– las estrategias de difusión/promoción y en general todo el funcionamiento del modelo estén sustentados en una sólida legitimidad social del marco institucional que lo administra.

El caso uruguayo presenta un enfoque muy característico respecto de su marco institucional. “Opción Joven” fue entregado para su administración al Viceministerio de la Juventud; pero no se trata de una mera “jugada” burocrática sino de la opción de vinculación a una política de juventud asumida con gran compromiso político por el Estado, a partir de un proceso de varios años en el que organizaciones de la sociedad civil, especialmente ONGs, han logrado construir una interesante base institucional y programática y han conseguido sensibilizar a la opinión pública sobre la cuestión del empleo juvenil. Así, “Opción Joven” cuenta con un ambiente de simpatía nacional y con una red de apoyo en la sociedad civil, a través de la cual actúa el Estado y desde la cual se logra una sólida base para la movilización de los sectores empresariales. Articulado también con programas dirigidos a la creación de empresas o de formas de autoempleo independiente, el programa ha diversificado sus “salidas” a la práctica empresarial y a la inserción productiva para sus egresados.

Otro aspecto del marco institucional que es problemático en la aplicación del modelo, si no se anticipa con respuestas adecuadas en el diseño específico para cada situación nacional, es el de la sustentación legal del mecanismo de pasantías. Aquí se deben considerar dos cuestiones: la normatividad sobre el trabajo de menores de edad, y la regulación sobre relaciones laborales. Si bien en el modelo “puro” resulta claro que el beneficiario de la capacitación, aun en la etapa de pasantía o práctica laboral, es una persona en proceso de formación y no de trabajo, y que su relación institucional se establece con la entidad capacitadora y no con la empresa, muchos observadores han advertido la existencia de vacíos legales que podrían generar responsabilidades de esta última, por ejemplo en el caso

de un accidente de trabajo. Otras personas han llamado la atención sobre el eventual efecto del modelo como una modalidad de canalización de mano de obra barata para las empresas, y consecuentemente como un mecanismo de sustitución de empleo estable y formal.

Aunque los temores vinculados a la normatividad de las relaciones laborales pueden ser invalidados con un cuidadoso diseño de los tres contratos que de hecho sustentan el mecanismo (el primero entre el ente administrador del programa y las instituciones capacitadoras; el segundo entre estas y las empresas donde se hacen las pasantías; y el tercero entre los beneficiarios y las entidades capacitadoras), es perfectamente posible que estas filigranas legales no sean suficientes para evitar desviaciones en las que se desvirtúe la lógica puramente formativa de la práctica laboral. Esta posibilidad, en casos concretos, sólo puede contrarrestarse mediante el seguimiento que la entidad capacitadora debe hacer en esa etapa y, a su vez, a través del control del ente administrador sobre las entidades capacitadoras.

El temor acerca de los potenciales efectos perversos del modelo sobre el mercado de trabajo no parece muy justificado como problema estadísticamente significativo, si se considera que las coberturas de los programas son relativamente insignificantes ante la masa total de empleo; pero es indudable que también este aspecto debe vigilarse, sobre todo al nivel de empresas, sectores y regiones específicos.

Ambos tipos de controles exigirían un esfuerzo muy intenso y costoso si estuvieran con exclusividad a cargo de los entes administradores centrales de los programas. Esto llama una vez más la atención sobre la necesidad de que el modelo se implemente integral y sistémicamente, generando los procesos de participación y control de organizaciones comunitarias y gobiernos locales, así como contando con la estrategia de difusión necesaria para despertar clara conciencia en todos los actores acerca de la ética subyacente al mismo.

Sobre la focalización de la población meta y la definición de estrategias de inserción socio-laboral

Uno de los problemas más graves que confronta el modelo es el de la heterogeneidad de su población meta. Esta se expresa en la estructura etaria, pues el rango de 15 a 29 años evidentemente incluye poblaciones en muy distinta posición y situación vital ante el empleo; también se expresa en referencia a otro factor diferenciador de las estrategias de intervención social: el de los distintos niveles relativos de marginalidad y de desventaja cultural, aun dentro de poblaciones que comparten situaciones generales de pobreza.

El dilema básico de la estrategia, con relación a este punto, reside en lo siguiente: las exigencias de eficiencia y efectividad conducen a sucesivos filtros, más o menos explícitos, a través de los mecanismos de autofocalización y de selección de aspirantes por parte de las instituciones de capacitación –presionadas por asegurar altos índices de retención en la fase capacitadora y de colocación en la fase de pasantía laboral– con lo que se genera un sesgo a favor de aquellos que presentan relativamente mejores niveles de competencias básicas. Como es bien sabido, hay una correlación directa entre el nivel de pobreza y el desarrollo de capacidades básicas, con lo que el modelo tiende a excluir al núcleo más duro del desempleo estructural. Es lo que Claudia Jacinto ha denominado: el dilema entre la focalización y la selectividad (Jacinto, 1997).

El caso chileno ha respondido a estos dilemas mediante la diferenciación de cuatro estrategias específicas para distintos grupos de población y/o distintas perspectivas de inserción productiva. Ellas son: a) el modelo básico, que consiste en 200 horas de capacitación y dos a tres meses de práctica laboral, orientado a la formación para el empleo asalariado; b) el dirigido al empleo independiente, que lleva la capacitación hasta 350 horas, la estructura alrededor de la construcción de un proyecto productivo y convierte la práctica laboral en una puesta en marcha del proyecto, apoyándolo con crédito y asesoría empresarial; c) el destinado a poblaciones en “alto riesgo”, caracterización asociada a la pertenencia al núcleo más duro de la marginalidad, con una etapa de capacitación que incorpora un peso relativamente mayor de contenidos formativos y remediales y que puede llegar hasta las 420 horas de duración; y d) la más reciente modalidad, de “aprendizaje alternado”, que se parece mucho a una educación técnica formal, fuertemente influenciada por el sistema dual alemán.

Con lo anterior, se percibe en el caso chileno una paulatina evolución hacia formas de intervención más diferenciadas para situaciones y estrategias específicas, más integrales como práctica pedagógica y más articuladas en procesos de acompañamiento de largo plazo a la población beneficiaria. Se superan así las limitaciones de aproximaciones iniciales que –dentro de su agudo interés por los aspectos de eficiencia y de mercado– descuidaban en alguna medida estas dimensiones del modelo.

Pero en otras experiencias no se ha desarrollado una oferta tan diferenciada. En el caso argentino, por lo menos inicialmente, se asumió de manera bastante restrictiva el modelo “básico” (capacitación laboral en oficios para el empleo asalariado más pasantías de práctica laboral en empresas). En sus diseño operativo hay muy poco espacio para los componentes de formación en competencias y de atención remedial a las carencias de habilidades básicas.

Este diseño, administrado con mucha rigidez, encontró serias dificultades en la etapa de implantación, que se dio en el marco de una profunda recesión económica y de altos niveles de desempleo. Ello provocó agudas críticas de muchas entidades ejecutoras y de observadores externos, quienes señalaban –además de las limitaciones para concretar oportunidades de práctica laboral– la imposibilidad de lograr un impacto formativo en la población objetivo durante un período de capacitación tan corto y tan concentrado en el adiestramiento laboral; lo cual acarrearía la consecuencia antes comentada de que las normas contractuales para las entidades ejecutoras, en ese contexto, las impulsaban de hecho hacia la selección de jóvenes con relativamente mejores niveles de educación básica y de capital social, generando una tendencia hacia la desfocalización del programa.

En el caso uruguayo, se adoptó esencialmente la modalidad dirigida a la creación de empleo independiente. Esta opción requiere el acompañamiento de servicios de formación empresarial, asistencia técnica y financiamiento. Consistentemente con los antecedentes ya comentados en el marco institucional del programa, se cuenta con una red institucional de apoyo para la provisión de estos servicios; por otra parte, se trata de un programa relativamente pequeño en su cobertura, lo que parece razonable dada la imposibilidad práctica de esperar resultados masivos en este tipo de estrategia.

Resulta interesante lo que ha pasado en el caso colombiano: a pesar de que el diseño global original consideraba varias salidas para diferentes grupos de población o estrategias de inserción, al inicio sólo se puso en práctica el modelo básico. Sin embargo, la presión de las entidades ejecutoras ante la difícil coyuntura económica y de empleo en que se dio su implantación ha obligado a la Unidad Coordinadora Central a flexibilizar las opciones de práctica laboral. Se puede conjeturar razonablemente que esta flexibilidad ha sido determinada en gran medida por la naturaleza de la institución marco del programa (la Red de Solidaridad Social), cuyo compromiso como punta de lanza de la política social del Estado hacia los sectores más vulnerables de la población y su estrategia participativa la hacen muy sensible a la detección de problemas que restrinjan sus ritmos de ejecución y sus metas de cobertura, y la obligan a reaccionar con gran rapidez frente a las dificultades que afloran en ese terreno.

Como resultado de esta actitud flexible, en el caso colombiano se han producido de hecho ajustes significativos sobre el diseño original. Ellos van desde la selección de zonas geográficas no previstas al comienzo, fundamentalmente sobre la base de criterios de urgencia por problemas de violencia social, hasta el reconocimiento de modelos de forma-

ción-producción tutorados por ONGs como espacio integral para la capacitación y la práctica laboral.

Este último tipo de opciones se sustentan en experiencias previas de algunas ONGs y abren la posibilidad de innovaciones interesantes; pero también habría que estar alerta ante posibles deterioros del modelo en la práctica, pues las evaluaciones realizadas señalan algunas debilidades (ASEMPRESA, 1995), sobre todo en su base institucional, que de no ser atendidas de manera adecuada serían reproducidas después en mayor escala. Por otra parte, no se conoce si los cambios aceptados en el diseño del programa para incorporar estas modalidades han ido acompañados de los ajustes correspondientes en otros aspectos del modelo, indispensables para que el mismo mantenga su consistencia sistémica. Tampoco hay datos sobre el mayor o menor rigor con que han sido sustentados y registrados, lo que plantea preguntas acerca del seguimiento y evaluación posteriores de la experiencia colombiana.

Sobre la estructura institucional

Como se comentó anteriormente, una característica –si bien implícita– de la estrategia que sostiene al modelo es la distancia que asume con respecto a los aparatos institucionales tradicionalmente responsables de la formación para el trabajo, la deliberada promoción de la oferta de servicios alternativos de capacitación, y el “gancho” que lanza hacia la formación en la empresa por la vía de las pasantías de práctica laboral. En esta posición se percibe con claridad la influencia de políticas promovidas internacionalmente (Middleton y otros, 1993) y es natural que ella provoque desconcierto y reacciones entre los establecimientos tradicionales de educación vocacional y capacitación laboral: cualquiera que fuera el grado de conciencia de dichos establecimientos sobre su propio proceso de deterioro institucional y de pérdida de protagonismo social, ahora ven concretarse una amenaza externa que probablemente pocos habían anticipado.

También se ha mencionado cómo en el caso chileno la implantación del modelo estuvo precedida de una profunda reestructuración del sistema de capacitación laboral, a lo que se unió el hecho de que el Ministerio de Educación hubiera estado marginado del proceso de construcción de Chile Joven. En los países donde se implementó el modelo con posterioridad, esa reacción se expresó en el ámbito de la institucionalidad de capacitación laboral vinculada a los Ministerios de Educación, ámbito que además había estado también sufriendo, en los últimos años, profundos ajustes que aún no habían llegado a una etapa de consolidación. En estos países la reacción por lo tanto fue pasiva y confinada a la expre-

sión de manifestaciones de crítica y desconfianza sobre el modelo, muchas de ellas con argumentos sumamente respetables, mientras en otras se percibe la presión de sesgos ideológicos e intereses corporativos.

En Colombia, el primer país de implantación del modelo en donde existe una IFP poderosa y con fuerte influencia en la esfera pública, el SENA, se acordó un arreglo por el cual este asume el papel de administrador del programa (entidad ejecutora de “segundo piso”), pero bajo el financiamiento y control de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República. El diseño global del programa colombiano prevé que se trata de una situación transitoria, y que paulatinamente el SENA deberá asumir su financiamiento e incorporarlo como una de sus líneas de acción propias. Esto sería consistente con el cambio que se ha definido oficialmente en el paradigma institucional de esta IFP, la cual transformaría su tradicional función de proveedora universal de capacitación para convertirse en entidad eje de un sistema nacional de formación profesional, con múltiples oferentes y modalidades de acción.

Sin embargo, las primeras negociaciones mostraron a un SENA por lo menos ambivalente con respecto a la lógica del modelo. Inicialmente propuso ejecutar toda la oferta de capacitación, a cambio del financiamiento de la Red de Solidaridad Social y el BID. Con posterioridad propuso que la institución fuera, además de administradora del programa, una de las concurrentes en el proceso de licitación, lo que evidentemente resultaba una transgresión del criterio de transparencia, fundamental en el modelo. Dos de sus argumentos más insistentes eran la desconfianza en la capacidad y seriedad de los posibles oferentes privados, y la ruptura de una supuesta unidad técnica, al estar la Unidad Coordinadora Central bajo el control de la Red de Solidaridad Social.

Finalmente el SENA aceptó el arreglo de actuar sólo como administrador de “segundo piso”, y ha cumplido con este papel; pero llama la atención que dos de las estrategias claves del modelo, la difusión y el fortalecimiento institucional de los proveedores, han tenido muy poco desarrollo, lo que parecería indicar poca voluntad política para la plena implementación del mismo. Por otra parte, el período inicial ha estado marcado por ciertas tensiones entre el SENA y la Red de Solidaridad Social, sobre el control de la Unidad Coordinadora Central del Programa y sobre el nivel de compromiso de la estructura general del SENA con la ejecución del mismo.

Este caso muestra la resistencia que los establecimientos tradicionales presentan frente al modelo. Sin duda tienen buenos argumentos cuando llaman la atención sobre el peligro de que se genere una oferta “comercializada” de servicios de capacitación, los cuales sólo atenderían poblaciones y sectores que les aseguraran de antemano adecuadas

remuneraciones, así como sobre el riesgo de que la calidad de la capacitación sufra por puras consideraciones de costo-rentabilidad. Pero, por otra parte, también deben reconocer que el modelo es una respuesta a debilidades e ineficiencias imposibles de ocultar en su paradigma tradicional, y que la actitud más constructiva que podrían asumir sería la de utilizar su difusión como una oportunidad para el cambio. Un mecanismo promisorio sería el del caso colombiano, supuesto que el SENA decida hacerse cargo del modelo sin prevenciones, no para asumirlo en sus líneas tradicionales de acción sino para convertirlo en punta de lanza del cambio institucional.

Esta expectativa, es bien claro, sólo puede hacerse realidad en la medida que los países adopten políticas claras y consistentes de desarrollo de su sistema de formación de recursos humanos, producto de consensos sociales de amplio espectro que comprometan al Estado, a la sociedad civil, al sector empresarial y –por supuesto– a las entidades responsables de la capacitación laboral. De otra manera la cuestión se reducirá a luchas burocráticas y tecnocráticas localizadas, en las que puede transitoriamente triunfar una u otra posición, dependiendo de coyunturas específicas (entre ellas la disponibilidad de una cooperación internacional con la correspondiente influencia de la entidad financiadora), sin que ello genere un desarrollo institucional autónomo y socialmente autosostenible. Con mayor razón dado que –como se verá a continuación– es imposible que el modelo logre sus propósitos si se lo aísla de un esfuerzo más comprensivo y proyectivo, el cual debe comprometer a muchas instituciones y sectores que hoy no son actores del mismo.

Sobre la estrategia pedagógica

En el diagnóstico socio-pedagógico que sustenta al modelo se insiste en la necesidad de una estrategia integral de intervención, así como de una estrategia pedagógica con objetivos formativos, que van más allá de la simple dotación de habilidades laborales específicas; se debe apuntar a la superación de las limitaciones que presenta la población meta en los ámbitos de las relaciones sociales y la autoestima personal, sin olvidar la atención remedial a sus carencias de educación básica (lecto-escritura, matemáticas, pensamiento lógico).

Difícil tarea, pues pretende nada menos que romper el círculo vicioso de lo que pudiéramos llamar síndrome de marginalidad y desempleo estructural, resultado de una combinación de factores ecológicos, culturales y sociales que han actuado durante toda una joven vida, y que siguen gravitando sobre la persona aun si ella logra acceso a los

programas y si estos funcionan adecuadamente. Imposible, más que difícil, si se intenta realizarla mediante una intervención puntual, decontextuada y superficial, que es lo que ha caracterizado a muchas de las acciones que en el pasado se han desarrollado en la Región, dirigidas a fines análogos si no idénticos a los del modelo en cuestión. Los inconvenientes se pueden acentuar si –aparte de la consideración de los méritos intrínsecos del modelo– este se aplica de manera mecánica y degradada.

Incluso en una aplicación integrada y diversificada, realizada en un contexto favorable, se presentan dificultades asociadas en gran medida al riesgo de que la intervención del programa resulte un evento aislado y discontinuado. En efecto, es imposible que en un período tan corto como el de la mayoría de las aplicaciones del modelo (200 a 250 horas de capacitación) se logren los efectos formativos duraderos que parecen esenciales para que la persona pueda superar las carencias de formación básica y de capital social con que se enfrenta al mundo del trabajo.

Por ello es tan importante la integración de esta capacitación con la etapa de práctica laboral, dirigida no sólo a afianzar habilidades laborales sino a reforzar los procesos de construcción de autoestima, de información y de habilidades sociales que tan crítico papel juegan en la inserción productiva de las personas. Por ello también es tan crucial que se desarrollen estrategias diferenciadas para distintos grados de marginalidad, así como para diversas “salidas” de inserción productiva (el empleo asalariado, el autoempleo).

Poco se ha analizado uno de los retos más grandes en la aplicación del modelo CHJ: la tarea pedagógica “dura” de la integración entre contenidos formativos y capacitadores con resultados efectivos y sostenibles en el tiempo. Aún las formulaciones más lúcidas del modelo se reducen a señalar este criterio como uno de sus aspectos esenciales, insistiendo –razonablemente aunque de manera demasiado imprecisa– que la capacitación debe ser eminentemente práctica. Pero la instrumentación operativa de la selección de las entidades ejecutoras de la capacitación se reduce a algunos indicadores generales y convencionales: experiencia institucional, disponibilidad de talleres, de material didáctico, formación de los instructores, etcétera. En gran medida –señalan algunos analistas– se considera a la institución y al proceso formativo como una “caja negra” dentro de la que se espera que de alguna manera sucedan procesos que generen el producto esperado.

Muchas de las críticas al modelo provenientes de educadores de la institucionalidad tradicional de la formación para el trabajo, señalan su desconfianza de que los nuevos oferentes de capacitación laboral (ONGs, empresas privadas de capacitación) dispongan de la experiencia, del “saber hacer” y aun del compromiso ético para lograr el tipo de acción

pedagógica requerido. No son descartables estas inquietudes, aunque cabe preguntarse si quienes señalan estas debilidades en terceros disponen ellos mismos de soluciones susceptibles de ser sistematizadas y en consecuencia confrontadas con la lógica del modelo o integrables en él.

Sin duda este es uno de los frentes menos desarrollados en el diseño del modelo, en el cual se ha prestado más atención a los aspectos institucionales y de mercado, y es cierto que se trata de un tema al que habría que dedicar un importante esfuerzo de investigación y desarrollo metodológico. Pero no es una carencia exclusiva del mismo, ni se debe caer tampoco en la mistificación de la pedagogía como territorio autónomo, desarticulado de los demás componentes de la estrategia general de intervención. De hecho, muchos de los criterios institucionales y operativos que sustentan el modelo CHJ crean condiciones apropiadas para la aplicación de enfoques pedagógicos, integrales y activos, que han demostrado ser los más adecuados en la formación para el trabajo.

Falta también explicitar y desarrollar otro criterio que es fundamental en el ataque a fenómenos de marginalidad estructural: la **proyectividad**. Se trata de la continuidad y orientación deliberada de la acción pedagógica y de la estrategia de intervención que la contiene, en procesos de apoyo a la inserción socio-laboral. Deben ser acciones adecuadas, bien definidas y sólidamente sustentadas en su marco institucional y social.

La proyectividad es indispensable, porque la superación de la marginalidad sólo puede lograrse a través de procesos de largo plazo, escalonados, continuados, en los que se intercalen momentos mutuamente reforzantes de formación y de trabajo, de acción y reflexión, soportados por adecuados contextos institucionales y comunitarios. La proyectividad no puede diagramarse únicamente en el ámbito de un modelo ni de un programa de capacitación e inserción laboral: requiere mecanismos de seguimiento y apoyo efectivos y sostenidos en el tiempo.

Sólo en el contexto de un esfuerzo proyectivo así definido adquieren pleno sentido y potencial los otros criterios antes mencionados: la integralidad y la pedagogía activa. Esto, claramente, requiere el concurso coadyuvante de acciones sistémicamente articuladas tales como: el fortalecimiento de la educación formal –especialmente la educación básica– y de las instituciones de formación para el trabajo; la profundización de procesos efectivos y responsables de descentralización político-administrativa y participación comunitaria, y de promoción del desarrollo económico local.

Al hablar de proyectividad y de integralidad en la capacitación laboral nos estamos refiriendo, ni más ni menos, que a la construcción de una exigente pedagogía y de una nueva institucionalidad de la formación para el trabajo. Ahora bien, este tipo de esfuerzos requieren no sólo

recursos técnicos y financieros y lucidez político-administrativa, sino también un nivel de compromiso, dedicación, creatividad y persistencia que sólo puede ser generado por el amor a la tarea educativa. En otras palabras, en el esfuerzo deben participar activamente los educadores, y no sólo los educadores “formales” vinculados al establecimiento tradicional de la formación para el trabajo, sino especialmente aquellos que actúan en organizaciones sociales cercanas a la población objetivo de estos programas.

Inevitablemente, la participación de este tipo de educadores, sea a través de ONGs, sea de instituciones educativas orientadas a la atención de poblaciones pobres, se producirá junto con altos niveles de crítica al modelo y especialmente a sus lecturas simplistas o a sus aplicaciones mecánicas. Pero, por otra parte, es en este tipo de actores en donde se reconocen las posibilidades más interesantes de enriquecimiento y de adaptación en contextos poco propicios, que son aquellos que se encuentran cuando se desea mantener la focalización del modelo en las poblaciones más pobres. Así lo demuestran los análisis realizados por diversos autores sobre la experiencia de ONGs e instituciones educativas que actúan en procesos de inserción laboral de jóvenes o de mejoramiento de la productividad de las microempresas.

Una de las trampas más serias que se pueden presentar en la aplicación del modelo CHJ es la alienación de este tipo de educadores y de instituciones, sea por pretender atarlos a un modelo básico demasiado restrictivo, sea por la carencia de una adecuada estrategia de promoción/difusión, sea por no ofrecerles un adecuado servicio de fortalecimiento institucional. Ello podría llevar a que la ejecución fuera cooptada mayoritariamente por otro tipo de agentes más inspirados por motivaciones comerciales, que son probablemente muy eficientes como contratantes y ejecutores y bastante eficaces en su acción sobre otro tipo de población, pero que difícilmente aportarían la dimensión crítica y formativa que es esencial para el trabajo con grupos muy marginales.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Ya hemos comentado que varias de las aplicaciones de CHJ se han iniciado en contextos desfavorables desde el punto de vista de la dinámica económica y del mercado de trabajo. Esta situación hace más difícil la implantación del modelo y crea riesgos de deterioro en aspectos fundamentales del mismo, pero también ofrece oportunidades para su enriquecimiento a través de la adaptación y la innovación.

Estas circunstancias hacen más compleja aún la tarea formativa pues limitan cuantitativa y cualitativamente las posibilidades de práctica laboral, no sólo en lo que hemos llamado el “modelo básico” sino también

en versiones orientadas al autoempleo. No se debe olvidar que las oportunidades de una inserción por la vía del autoempleo, en actividades capaces de generar un ingreso mínimamente adecuado y unas condiciones laborales decorosas, están determinadas, asimismo, por la dinámica general de la economía. No puede descuidarse este dato so pena de terminar reproduciendo modalidades precarias de informalidad que no cumplen con la finalidad de la estrategia de intervención.

Pero, aun en circunstancias propicias y con una aplicación integral y reflexiva del modelo, debe tenerse en cuenta que este sólo puede dar a los usuarios un primer empujón hacia la inserción productiva, y que debe estar inscripto en una perspectiva de proyectividad.

Ahora bien, no puede exigirse que el criterio de proyectividad sea satisfecho al interior de un modelo de intervención concentrado y puntual como es CHJ, y como tiene que serlo cualquier modelo que deba responder a estrategias de choque compensatorias, por ejemplo aquellas en las que se ha inscripto su concepción original y su difusión por otros países. Aun manteniendo ese carácter, para su pleno desarrollo, para desatar todas sus potencialidades y para superar sus limitaciones, el modelo debe incluirse en procesos institucionales más amplios, que comprometan a los sectores educativo, comunitario y productivo alrededor de políticas públicas consistentes e integrales de formación de recursos humanos.

El modelo "Chile Joven" no es, no puede ser, y no ha sido presentado hasta ahora como una panacea. Se trata de una interesante propuesta que procura no sólo responder a una problemática social específica, sino que intenta también desarrollar nuevos paradigmas sobre la institucionalidad de la formación para el trabajo. Es un modelo aún en construcción que debe ser analizado objetiva y desprevenidamente, sin mitificarlo y sin satanizarlo de antemano.

Sin embargo, del presente estudio surge una conclusión fundamental: cualesquiera que sean sus fortalezas y sus debilidades, el modelo CHJ, para su adecuada implementación, requiere un contexto socioeconómico e institucional consistente con los principios que lo fundamentan y que aporte legitimidad a la convocatoria de los múltiples actores involucrados; debe estar integrado en una política bien organizada de desarrollo de recursos humanos y de lucha contra la pobreza; y debe contar con una administración competente, capaz de dar coherencia, continuidad e integralidad a su estrategia de intervención y de realizar sistemáticamente las tareas de seguimiento y ajuste permanentes que son necesarias para evitar su caída en la rutina y la rigidez.

Por otra parte, es esencial tener en cuenta que la plena aplicación del modelo supone un cambio fundamental en el marco institucional de la educación técnica y la capacitación laboral, expresado en la concu-

rrencia de una pluralidad de ejecutores calificados. Este requisito no se logra por generación espontánea sino que debe ser estimulado y apoyado a través de intensos y sistemáticos esfuerzos de promoción/difusión y de fortalecimiento institucional. Dichos esfuerzos deberían orientarse con especial atención hacia las ONGs y las organizaciones sociales y educativas cercanas a la población objetivo y comprometidas con procesos integrales y continuados de desarrollo.

Si se ignora la necesidad de controlar y “administrar” la ausencia absoluta o relativa de una o varias de estas condiciones, situación que es propia de nuestras sociedades en vías de desarrollo, se podría caer en un peligro: la difusión mecánica y simplista del modelo, presionada por el atractivo que el mismo pueda tener como recurso para acceder a financiación internacional o como instrumento de interpretaciones populistas de la compensación social requerida por las políticas de ajuste estructural. En este escenario, CHJ se convertiría en una moda programática más, de las tantas que han llegado y pasado, sin que la experiencia de su aplicación contribuyera a la superación efectiva de la falta de conocimiento y de los apremiantes problemas del desempleo estructural que padecen enormes contingentes de jóvenes pobres de la Región.

Con el presente trabajo se espera haber contribuido a la elaboración de un marco conceptual para el análisis integral del modelo CHJ y de sus distintas aplicaciones, en la expectativa de que sea útil para su seguimiento, adecuación y mejoramiento, por parte de investigadores, educadores y en general por los responsables de políticas públicas relativas a la formación para el trabajo y la lucha contra la pobreza en América Latina.

Bibliografía

- ASEMPRESA, Consultores (1995) *Diseño global del componente de capacitación laboral de jóvenes dentro del Programa de Empleo Urbano*. Informe de Consultoría a la Red de Solidaridad Social-BID. Bogotá, octubre.
- CEPAL/UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- GAUDE, J. (1995) *Relations entre les nouvelles formes de travail, la formation et l'insertion professionnelle*. Geneve: Bureau International du Travail (Formation: études de politique, 23).
- JACINTO, Claudia (1995) “Formación profesional y empleabilidad de jóvenes de bajos niveles educativos. ¿Una articulación posible?” In: María A. Gallart (coord.), *La formación para el trabajo en el final de siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Buenos Aires, Santiago, México: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y OREALC-UNESCO (Lecturas de Educación y Trabajo, 4).

- JACINTO, Claudia (1997) "Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes en Argentina. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores", *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional (Volumen sobre «Jóvenes, formación y empleabilidad»)*, N° 139-140, abril-septiembre. Montevideo: CINTERFOR-OIT.
- MIDDLETON, J. y otros (1993) *Skills for productivity: vocational education and training in developing countries*. New York: World Bank & Oxford University Press.
- RAMÍREZ, Jaime (1996) *La capacitación laboral como instrumento de lucha contra la pobreza*. Ginebra: OIT (Estudios de Políticas, 26).
- ROJAS, Fernando (1996) *Economía pública contemporánea: reestructuración gradual e imperceptible de una disciplina*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

La formación y la vinculación directa de los jóvenes con el mundo del trabajo

Javier Lasida¹, Jorge Ruétalo² y Elcira Berruti³

INTRODUCCIÓN

En toda la sociedad y en todas las sociedades existen dos preocupaciones crecientes: la necesidad de mantenerse en el trabajo para los que ya están en el mundo laboral y la posibilidad de ingresar al mismo para aquellos que aún no lo han concretado; esto último es especialmente relevante para el sector juvenil, al que se referirá este documento. En los últimos años y por primera vez en la historia de la humanidad, el cambio científico-tecnológico permite que crezcan las economías sin que crezca el empleo; también que en muchos casos desaparezcan o se transformen radicalmente los puestos existentes. Frente a dicha realidad, más allá de la perplejidad que genera, se plantea a los distintos actores sociales el desafío de avanzar en la búsqueda de alternativas de solución.

El objetivo de este trabajo es precisamente colaborar en la dirección mencionada, abordando las articulaciones de las experiencias de formación para jóvenes –especialmente de sectores de pobreza– con el mercado de trabajo, analizándolas y rescatando elementos que aporten a una mayor eficacia de las acciones actuales y futuras en este campo. Específicamente, en este documento se prestará atención preferente a las estrategias y metodologías de apoyo a la inserción y acompañamiento en el mundo laboral.

El documento se organiza, luego de esta introducción, en cuatro partes: una primera dedicada a la importancia teórica de la temática, una segunda orientada a la consideración de las experiencias en la Región, una tercera destinada a la caracterización de los principales méto-

¹ Gerente del Proyecto Opción Joven (I N J U - M E C / FOMIN-BID). Montevideo, Uruguay.

² Asesor del Foro Juvenil. Montevideo, Uruguay.

³ Directora del Programa de Formación Profesional de Foro Juvenil. Montevideo, Uruguay.

dos e instrumentos de acercamiento entre capacitación y trabajo, y una cuarta dirigida a presentar las conclusiones sobre la temática en cuestión.

ETAPAS EN LAS RELACIONES ENTRE EDUCACIÓN Y TRABAJO: CERTEZAS, PERPLEJIDAD, INNOVACIONES

1. Aproximadamente a comienzos de los años setenta se vivió un punto de inflexión en varias certidumbres respecto al desarrollo económico y social, incluyendo a las vinculaciones de la educación con ambos. Pocos años antes se habían puesto en cuestión los objetivos del progreso, que en las dos décadas de la posguerra aparecían como un camino lineal y sin obstáculos insalvables; después, el alza en los precios del petróleo en 1973 evidenció los límites y carencias de las estrategias de desarrollo, que ya habían comenzado a percibirse a partir de desaceleramientos ocurridos a mediados de los sesenta.

También resultó cuestionado el optimismo desarrollista respecto a la eficacia del Estado. Muchas de las propuestas, debates, planes y críticas a los planes, partían del supuesto de que la combinación de decisión política y capacidad técnica del Estado eran suficientes para lograr los cambios deseados, tanto en la sociedad como en el mercado. El estado de bienestar, en casos como el uruguayo, se vio especialmente afectado por estos cambios. Finalmente, el propio pacto democrático perdió legitimidad, y en América Latina ello se vinculó con la etapa de las dictaduras de seguridad nacional.

Entre los optimismos cuestionados se encuentra el educativo. El optimismo educativo, vinculado a los resultados sociales de la expansión educativa y más específicamente a la demanda del aparato productivo de recursos humanos capacitados, ocupaba un lugar destacado en la percepción que sociedades como la uruguaya tenían de sí mismas. Hasta ese momento, y en el marco del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, el problema era cómo responder a una demanda creciente de parte del mundo productivo. La preocupación se concentraba en la oferta de recursos humanos, en cómo prepararla mejor y más eficientemente. Al respecto, Ricardo Carciofi (1981: 6-7) afirma:

“La preocupación central de la década de los sesenta contribuyó significativamente a ubicar la discusión sobre los aspectos referidos a educación y mercado de trabajo dentro de una perspectiva bien definida. El enfoque se concentró tal como se ha visto en los problemas de oferta y en rigor, para los ojos de los economistas, el gasto educacional fue considerado como una variable que permitía regular cualitativa y cuantitativamente la oferta de recursos humanos lanzada al mercado de trabajo.”

Más adelante expone los cambios en la década del setenta:

“... esta visión alejada de las preocupaciones acerca de la absorción de la fuerza de trabajo, operó un drástico giro durante los setenta. En rigor, el problema se desplazó al extremo opuesto; cómo absorber productivamente los excedentes de mano de obra que poseen estas economías. En consecuencia, es fácil imaginar que tan significativo desplazamiento haya tenido su repercusión en los temas ligados a la educación y el empleo, porque precisamente este implicó una modificación sustancial en la problemática que hasta ese entonces se había considerado central para los criterios de asignación de recursos dentro del sector educacional”.

Se comenzó a observar el contraste entre la expansión intensa e ininterrumpida de la educación y la creciente rigidez del mercado laboral. Entre otros, Juan Carlos Tedesco (1984) planteó el problema del desajuste entre la oferta educativa y las demandas del aparato productivo, con la concomitante crisis de las teorías que partieron del supuesto del ajuste, tanto para optimizarlo como para criticarlo. En ese momento, Tedesco y otros autores expresaron lo que puede entenderse como perplejidad intelectual e incluso política frente al fenómeno; en un número de la Revista de la CEPAL dedicado al tema, Juan Pablo Terra (1983) afirmaba en su artículo que “en la duda hay que apostar por la educación”, mientras que Carlos Filgueira (1983) titulaba el suyo: “Educar o no educar, ¿es éste el dilema?”.

En la elaboración de teorías y en la formulación de políticas y proyectos, el énfasis se trasladó entonces de la oferta a dos demandas: la social y la de recursos humanos. La demanda social ha sido la gran determinante de la expansión de la oferta educacional, especialmente la correspondiente a la educación secundaria y universitaria. Que la demanda de más plazas en las aulas fuera el principal factor decisivo, y no las políticas dirigidas a satisfacerla, generó la crisis de calidad que hoy preocupa en todos los sistemas educativos latinoamericanos. En contraste, crece la preocupación por identificar cuáles son las necesidades tanto de los sectores que logran permanecer en los sistemas educativos formales, como de los que se ven empujados a salir de ellos, y también de los que no logran ni siquiera ingresar.

Se reconoce, como se había hecho escasamente hasta el momento, que la igualdad de oportunidades exige el reconocimiento de los desiguales puntos de partida con los que se ingresa a la educación. Asimismo, crece la toma de conciencia de las heterogeneidades sociales y culturales de los que llegan al sistema educativo, por lo que se realizan esfuerzos para diferenciar diversos tipos de ofertas de capacitación, focalizándolas en distintas poblaciones objetivo.

Todavía para muchas visiones, basadas tanto en ideologías de izquierda como de derecha, las heterogeneidades son legítimas como punto

de partida, pero el resultado de la intervención educativa debe ser la homogeneidad y no el pluralismo en los valores y los comportamientos de los educandos. Son recurrentes las propuestas que enfatizan el papel transmisor de la educación, que a veces se caracteriza como “socializador” de las nuevas generaciones, relegando o soslayando su rol promotor del desarrollo y la autonomía personal.

En la nueva etapa, junto con la prioridad de la demanda social, se jerarquiza la demanda del mercado de trabajo. Tal como elocuentemente afirma C. de Moura Castro (Castro, 1995: 88), “nada se ofrece en ausencia de demanda, pero la demanda no es un cuadro estadístico o una lista de pedidos presentada a las escuelas; es algo que hay que descubrir, inventar, alimentar”. Se sintetiza así el papel proactivo que crecientemente se considera que la capacitación debe asumir frente al mundo productivo.

No es el tema de este trabajo analizar los profundos cambios que se vienen produciendo en el mundo productivo y el mercado de empleo, cambios sobre los que por otra parte existe una profusa literatura. Importa sí mencionar en grandes trazos, tres tipos de transformaciones en esos campos, que están exigiendo radicales redefiniciones a la educación y a la formación profesional: a) la demanda del mercado laboral de recursos humanos es menor que la oferta de trabajadores (en situaciones tanto recesivas como de crecimiento económico, ya que se reiteran los casos en que este no genera disminución de la desocupación), a la vez que se ha diversificado y complejizado; b) las innovaciones científico-tecnológicas plantean crecientes exigencias a los recursos humanos; c) los cambios en la organización del trabajo exigen nuevas capacidades de desempeño, comunicación y gestión a todos los que participan en el proceso productivo.

Esa complejización y diversificación del mercado de trabajo hizo que la demanda dejara de ser un factor conocido, estable y relativamente homogéneo para grandes grupos de puestos de trabajo. Las diferencias tecnológicas y organizativas entre las empresas tienden a convertir a la unidad productiva en la principal referencia para identificar las demandas de recursos humanos. La información sobre las grandes tendencias del mercado laboral y de los sectores y subsectores productivos es imprescindible, pero para la planificación de la capacitación aporta básicamente el diagnóstico del contexto. Por lo tanto esa información no es suficiente: se requiere identificación de demandas más específicas, con un nivel de precisión que sólo lo brinda el análisis diferenciado (no agregado) de cada unidad productiva.

La discusión ideológica respecto de las relaciones entre educación y trabajo, que tuvo gran vigencia en otros momentos, especialmente el que aquí se demarcó hasta principios de los años setenta, tiende a ser

superada por un progresivo consenso en dos valoraciones: no es viable la adaptación o subordinación de una dimensión a la otra, independientemente de que sea o no deseable; y la práctica educativa y la productiva motivan al diálogo y a la cooperación recíproca entre los agentes de ambos “mundos”. Importa igualmente señalar que existen grupos reducidos que no participan de ese consenso, algunos con responsabilidades vinculadas a la educación formal.

En síntesis, tanto las políticas como las teorías, luego de la etapa de las certidumbres, pasaron por períodos de perplejidad, para iniciar progresivamente la construcción de nuevos enfoques, estrategias e instrumentos. En ese esfuerzo de reformulación estamos en este momento.

Los nuevos enfoques y estrategias privilegian a los dos grupos de demandantes de capacitación: a los sujetos beneficiarios de la misma y a las unidades productivas demandantes de recursos humanos. Por lo tanto los métodos de capacitación, además de reconocer las transformaciones en la producción y el mercado de trabajo, brindan una creciente atención a quienes reciben su servicio y al establecimiento de vínculos directos (de distinto tipo) entre la entidad de capacitación y la unidad productiva donde se insertan laboralmente sus egresados.

Algunos programas se limitan a seleccionar a aquellos beneficiarios con más capacidad para integrarse a un puesto de trabajo formal; otros, que privilegian finalidades de equidad social, se enfrentan con la intensificación de la segmentación social. Incluso en Uruguay, cuya sociedad fuera caracterizada en su momento por Germán Rama como “hiperintegrada”, el mercado laboral es una de las dimensiones en que se manifiesta la segmentación social; mucho más que la escolaridad o la capacitación, las distancias incluyen factores culturales: comportamientos, valores, formas de interacción.⁴

Los procedimientos de selección de personal de las empresas reiteradamente se guían, más que por los requerimientos correspondientes al cargo vacante, por criterios que evalúan el origen social de los postulantes, cuya consecuencia (más allá de las intenciones) es el relegamiento de los sectores de menores ingresos a las peores oportunidades.

La segmentación social es entonces un dato y un desafío que enfrentan las acciones de capacitación y que es inevitable asumir, si su finalidad, además de responder a demandas de recursos humanos, es igualar las oportunidades de acceder a ellas. El desafío es ofrecer capacitación adecuada a un mundo productivo crecientemente exigente y competitivo, integrando a sectores sociales que cada vez se encuentran más distanciados de sus requerimientos. Enfrentar el reto supone convertir a la capacitación en un instrumento de articulación de los esfuerzos de desarrollo económico con los de equidad social. Probablemente la for-

⁴ También en las sociedades desarrolladas se perciben señales de una segmentación social significativa. Tal vez el ejemplo extremo en la Región sea el brasileño: allí se da la coexistencia de grupos que participan activamente de los últimos cambios científicos y tecnológicos, con otros que no han accedido a la alfabetización.

mación laboral sea uno de los instrumentos disponibles más idóneos para realizar esta articulación.

2. Los esfuerzos de vinculación entre formación y trabajo se han dado en el contexto de las transformaciones en el conjunto de las políticas sociales, retroalimentándose recíprocamente con ellas. Rolando Franco (1996) –a través de una comparación entre los rasgos predominantes y las propuestas innovadoras en materia de política social– señala el desplazamiento del énfasis en los medios (infraestructura social y gasto corriente) hacia el énfasis en los fines (impacto en la población destinataria) y destaca también el cambio en relación al tipo de indicador utilizado para el análisis: del monto del gasto público social utilizado anteriormente, a la priorización actual de la relación costo-impacto de cada programa.

Esas transformaciones ocurridas en la Región desde el final de los años ochenta han replanteado la cuestión del acompañamiento, básicamente desde dos dimensiones: la necesidad de asegurar impactos sociales (eficacia en la inserción o la vinculación con el mercado) y económicos (aumento del retorno de la inversión realizada), y la necesidad de contar con mecanismos confiables de evaluación de dichos impactos.

Paralelamente, el cuestionamiento a los mecanismos clásicos de apoyo y seguimiento de las políticas sociales lleva a poner una atención especial en la metodología con que se realiza dicha asistencia. Se jerarquizan un conjunto de criterios innovadores que se podrían caracterizar de la siguiente forma:

- ofrecer una batería de alternativas desde distintos actores (pluralidad),
- incentivar un comportamiento más activo de los interesados (subsidio a la demanda),
- responder más ajustadamente a los diferentes segmentos de jóvenes, en este caso sectores de pobreza, e incorporar las dimensiones psicosocial y cultural de los mismos, dejando sin efecto los mecanismos particularistas tradicionales (focalización).

En términos de gestión, se busca además un fortalecimiento de las organizaciones ejecutoras –tanto en eficacia como en eficiencia– a través de la descentralización, la exigencia de una lógica de funcionamiento por “proyecto” (experiencias evaluables, a término y adjudicadas a los ejecutores por medio de mecanismos de asignación competitiva, generalmente licitaciones) y modalidades de financiamiento apoyadas en la co-financiación entre actores y en un manejo eficiente de los recursos.

La otra dimensión del seguimiento se refiere a la posibilidad de una evaluación adecuada de las experiencias. Aunque esta dimensión no será priorizada como tal en este trabajo, es necesario señalar que “la evalua-

ción de los resultados es clave para determinar la calidad de la experiencia, permitiendo tomar decisiones sobre el desarrollo de la misma y su potencialidad para ser continuada y expandida como herramienta para la atención al sector social priorizado” (Lasida, Ruétalo y Berruti, 1996).

En conclusión, las innovaciones en políticas sociales han confluído y se han alimentado recíprocamente con los esfuerzos de articulación entre capacitación y trabajo. Más aún, como se verá más adelante, varios de los proyectos que están procurando más decididamente realizar esa articulación y que se encuentran ensayando estrategias e instrumentos en ese sentido, se pueden ubicar dentro de la última “generación” de políticas sociales, diseñadas de acuerdo con los criterios antes mencionados.

3. El acercamiento de la capacitación al trabajo tiene también una dimensión institucional que es crecientemente relevante. Tal como plantea P. Weinberg (1996), a los distintos participantes en la capacitación (estados, entidades capacitadoras, empresas, organizaciones de empleadores y de trabajadores) “conviene concebirlos como actores en transición”. Varias de las tendencias de cambio que se perciben están orientadas a mejorar las vinculaciones entre capacitación y producción.

Las transformaciones productivas no se producen homogéneamente, ni en el conjunto de la economía, ni en cada sector productivo; ellas responden a las condiciones y estrategias de cada unidad económica. Por lo tanto, las entidades capacitadoras reconocen progresivamente que la escala más adecuada para relevar, vincularse y articularse con sus demandas de recursos humanos es la local. La prioridad a la lógica local responde no sólo a los cambios y complejidades que presenta la estructura productiva, sino también a las exigencias propias del mejoramiento de la calidad pedagógica y de gestión. Por lo tanto la articulación entre desarrollo económico e integración social a través de la capacitación exige y promueve, al igual que la mayoría de los objetivos de reforma educativa, una serie de acciones descentralizadas regidas por una lógica local.

C. Jacinto (1997) ha identificado la importancia de un “proyecto institucional común que exceda la capacitación puntual”, tanto para la amplitud y la integralidad de la oferta de formación, como para el establecimiento por parte de ella de articulaciones horizontales y verticales. En términos de CEPAL y UNESCO (1992), la descentralización a nivel local significa “autonomía, proyecto, identidad, iniciativa y capacidad de gestión radicada dentro de los propios centros educacionales. Estos rasgos que son esenciales, no son un fin en sí mismos. Son la condición necesaria para que los establecimientos puedan adaptarse e integrarse al medio”.

APROXIMACIÓN A LAS EXPERIENCIAS DE ARTICULACIÓN ENTRE FORMACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR DE AMÉRICA LATINA

1. Varias entidades de capacitación y promoción social buscaron aproximarse al mundo del trabajo a través de diversas estrategias y modalidades de acción. Ellas suponen el acercamiento y la ampliación del diálogo entre la educación y la producción: la producción y el empleo entrando en la escuela y, a su vez, la escuela ingresando a la vida laboral.

El sistema educativo formal, debido al fuerte peso de lo institucional y una perspectiva que sobredimensiona la relevancia de lo pedagógico-didáctico, convertía la práctica educativa en un proceso autorreferido, lo que se traducía en la dificultad de asumir su misión y de incorporar los aprendizajes del mundo del trabajo y los puntos de vista de los actores protagónicos: los propios jóvenes que son sus destinatarios. De hecho, la mayor parte de los acercamientos entre educación y trabajo se han producido en la educación no formal, o en todo caso en espacios no curriculares de la educación formal. Posteriormente, varios de los aprendizajes allí desarrollados han comenzado a ser incorporados, todavía muy limitadamente, por los procesos de reforma educativa. Ese acercamiento ha incluido que la educación acompañe el tránsito de los educandos hacia el mercado de trabajo, redefiniendo los alcances de su intervención.

La comunicación entre ambos mundos pone en cuestión las fronteras de cada uno de ellos, despojándolas de sus señas y de sus características meramente formales o accesorias. Se reiteran las situaciones que exigen definiciones al respecto; incluso en muchas situaciones se requiere que la legislación las determine. Sólo a título de ejemplo mencionemos que las pasantías o los contratos de aprendizaje, en algunos casos son considerados básicamente relaciones laborales, mientras que en otros, prácticas educativas. El diálogo exige que los límites se determinen de acuerdo con lo que es específico de cada práctica, con las finalidades últimas que les dan sentido e identidad a la educación y al trabajo. Distintos actores de la educación y el trabajo se convierten en interlocutores recíprocos proponiendo, negociando, aportando, actuando en conjunto. El trabajo ingresa en la educación como contenido y también como recurso pedagógico y didáctico.

Este conjunto de experiencias aportan aprendizajes y sugieren caminos para construir nuevas formas de relacionamiento entre educación y trabajo.⁵ Una de las principales enseñanzas que emanan de los diferentes programas es que no hay ninguna capacitación a realizar si no existe una demanda clara y específica de recursos humanos. Como se planteó al principio, ello no implica subordinar la capacitación al em-

⁵ Coincidimos con la perspectiva propuesta por Carlos Pareja (1987: 25) de concentrar el esfuerzo de conocimiento en los factores de logro, en contraposición con la heurística centrada en la identificación de los problemas, obstaculizadores de cursos de acción cuya evolución, "progreso", se suponía previsible. Los cambios en el mundo del trabajo y en el de la educación sugieren que hoy los aprendizajes más relevantes surgen de la explicación del éxito (que no está garantizado por ninguna teoría, ni por ninguna metodología), antes que del inventario y la explicación de los fracasos.

pleo, y menos aún supone negar la necesidad de brindar otras ofertas educativas en ausencia de posibilidades de empleo. Pero si el objetivo es formar para el trabajo, no tiene sentido capacitar para empleos que no existen. Es necesario identificar con toda precisión cuáles y dónde existen, o aun cuáles y dónde podrían generarse (en los plazos que la capacitación esté concluida), y entonces pensar qué formación exige un desempeño satisfactorio, tanto para empleados como para empleadores.

En particular, dentro de las diferentes fases del proceso de articulación entre educación y trabajo en las distintas experiencias, es posible identificar un momento clave: la vinculación directa de los jóvenes con el mundo del trabajo. El mismo puede ser simultáneo, o, como en la mayoría de los casos, posterior al proceso de formación; en una u otra alternativa es un componente incorporado por cada vez más entidades de capacitación como parte de su intervención, tendiendo a constituir una etapa y un instrumento específico de la misma, el cual se denomina acompañamiento, seguimiento o apoyo.

Más recientemente se ha comenzado a considerarlo como parte de la intervención y del diseño pedagógico; hacerlo implica prolongar la formación más allá de la certificación, o postergar la certificación hasta que se alcance un desempeño laboral aceptable en un puesto de trabajo real. Pero son crecientes las experiencias que comienzan a incorporarlo conceptualmente en sus diseños metodológicos, o a plantearse preguntas al respecto. Ello implica poner en cuestión o redefinir los alcances de la intervención capacitadora.

Extender la intervención incorporando componentes de apoyo a la inserción laboral también implica cambios en los roles. Tradicionalmente, el rol del egresado de las diferentes modalidades de formación era nítida y precisamente identificado. Las innovaciones referidas le exigen a las entidades de formación –en función de las estrategias y metodologías definidas– decidir cuál es el momento de la certificación y cuándo termina definitivamente la relación con sus educandos. Algunas experiencias postergan ambos momentos; en cambio otras optan por mantener la intervención más allá de la certificación.

2. Se están implementando en la Región una serie de iniciativas que, si bien contienen estrategias y modalidades de acción muy diferentes, pueden ser agrupadas en lo que podemos denominar programas nacionales de apoyo a la inserción laboral juvenil: Chile Joven (Chile), Proyecto Joven (Argentina) y Opción Joven –actualmente Projovent– (Uruguay), cuyas características se presentan en el cuadro 1. A estos programas se deben sumar las experiencias de similar naturaleza en Colombia, México, Ecuador y Brasil.

Cuadro 1
Perfil de los programas de apoyo a la inserción laboral juvenil

Nombre	Chile Joven (Chile)	Proyecto Joven (Argentina) (*)	Opción Joven (Uruguay)
Organismo ejecutor	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos	Instituto Nacional de la Juventud de Uruguay
Fecha de comienzo	1991	1993	1994
Meta del programa	100.000 jóvenes capacitados	200.000 jóvenes capacitados (*)	3.200 jóvenes capacitados y 800 empleados
Duración	4 años	4 años	2 años
Monto	83 millones de dólares	350 millones de dólares (*)	1,6 millones de dólares
Población objetivo	Jóvenes, preferentemente entre 15 a 24 años, pertenecientes a sectores de bajos recursos, quienes se encuentran fuera del sistema escolar regular, estando desocupados, subempleados o inactivos con deseos de trabajar.	Mayores de 16 años, de ambos sexos, de sectores de menores recursos, con poca o ninguna experiencia laboral y con escasa capacitación.	Jóvenes de 15 a 24 años de edad, buscadores de trabajo o dispuestos a trabajar luego de la capacitación, con nivel educativo inferior a secundaria completa, que están fuera de la cobertura del sistema educativo formal, y manifiestan interés o necesidad de trabajar. Se dará prioridad a mujeres y hombres que sean jefes de hogar.
Objetivos	Generar para la población objetivo del proyecto mayores oportunidades de inserción económica y social, proporcionando capacitación para el trabajo, formación y experiencia laboral.	Capacitar a jóvenes con el fin de mejorar sus posibilidades de ingreso al cambiante mundo del trabajo actual. Colaborar con los sectores de la producción, apoyando el crecimiento de las empresas productivas necesitadas de mano de obra capacitada para enfrentar la reconversión económica.	Ejecutar y evaluar estrategias, metodologías y procedimientos para facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, capitalizando su capacidad de adaptación a los cambios que introduce la apertura económica y la integración regional.
Líneas de trabajo	-Capacitación y experiencia laboral en empresas. -Capacitación para el trabajo independiente. -Formación y capacitación de jóvenes. -Aprendizaje alternado.	-Capacitación técnica y pasantías. -Apoyo a la inserción laboral.	-Orientación ocupacional y vocacional. -Capacitación técnica. -Prácticas laborales en las empresas. -Apoyo a la inserción laboral.

(*) El Proyecto Joven forma parte del "Programa de Reconversión Productiva". Los datos aportados en materia de cobertura y monto invertido corresponden al Programa, siendo Proyecto Joven su principal componente.

Fuente : Ruétalo (1995).

Desde estos proyectos y desde otras experiencias de menor alcance, se están ensayando una serie de instrumentos para acercar capacitación y trabajo: para el empleo asalariado se realizan pasantías, becas y distintas modalidades de contratos de aprendizaje; para el empleo independiente y la gestión de empresas se recurre a simulación de empresas, asistencia técnica, tutorías de empresas, donaciones y créditos. El reconocimiento de la diversidad de situaciones, y por tanto la necesidad de brindar respuestas múltiples y complementarias, ha ido avanzando, frente a las visiones clásicas de optar por un instrumento único y masivo de respuesta a necesidades tanto de los jóvenes como del mercado laboral.

3. En el caso uruguayo este reconocimiento se ha traducido en el impulso del Proyecto de Ley de Promoción de la Formación Profesional y la Inserción Laboral de los Jóvenes, actualmente a consideración del Senado, que en cuanto sea aprobado brindará un marco legal (hoy inexistente) y una batería de instrumentos para facilitar las articulaciones entre capacitación y empleo, a través de las alternativas de contrato de práctica laboral, beca de trabajo, contrato de aprendizaje y pasantía no remunerada. Este Proyecto tiene la peculiaridad de haber sido elaborado por una comisión, en la que participaron la central sindical, las organizaciones empresariales, legisladores de los cuatro grandes agrupamientos partidarios, el Ministerio de Trabajo, el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y las instituciones educativas, aportando también sus opiniones algunas organizaciones juveniles y ONGs especializadas en juventud.

Independientemente de que existen importantes diferencias, incluso en el trámite parlamentario se registran amplios campos de consenso entre todos los sectores políticos. Por lo tanto, a diferencia de otros países, la iniciativa parece haber logrado cierta autonomía respecto del debate sobre flexibilidad o desregulación laboral, en el que muchas veces quedan atrapados los instrumentos legales que pretenden acercar el mundo educativo y el laboral.

Importa señalar que la referida iniciativa legislativa tiene como antecedentes –junto con los aprendizajes de la formación laboral– una serie de experiencias que aportan una práctica de articulación entre los jóvenes, la educación y el trabajo. Tanto la cobertura como la coordinación entre ellas son escasas, pero igualmente conviene relevarlas porque son expresión, en un caso nacional, de la diversidad de esfuerzos en ese sentido que existe en la Región. Lo limitado de sus alcances no debería conducir a desconocer la riqueza de la experiencia desarrollada, que constituye un capital valioso para el diseño de políticas y de instrumentos de amplia cobertura. Se han identificado una serie de iniciativas (Lasida, Ruétalo y Berruti, 1996) pertenecientes al sector público y al no gubernamental, así como a la educación formal y a la no formal.

CARACTERIZACIÓN DE LOS PRINCIPALES MÉTODOS E INSTRUMENTOS DE ACERCAMIENTO ENTRE CAPACITACIÓN Y TRABAJO

Tal como quedó sugerido en los apartados anteriores, existe una diversa batería de métodos e instrumentos utilizados para acercar capacitación y trabajo. Ellos constituyen un aporte que enriquece desde el diseño de políticas y programas hasta la preparación de cursos en realidades locales. Tienen la limitación de no contar con suficientes evaluaciones que permitan conocer sus potencialidades e identificar cuáles son los más idóneos para cumplir con determinados objetivos.

Dada la variedad de metodologías existente y el proceso de aproximaciones sucesivas a través del cual se han ido elaborando, entendemos que la mejor forma de presentarlas es diferenciando las etapas en las que son utilizadas: durante el diseño y la preparación de cada curso; en la ejecución propiamente dicha de la actividad de capacitación; y posteriormente, una vez terminada la misma, en el período de inserción laboral. Varios de los métodos e instrumentos pertenecen a zonas que se pueden considerar intermedias entre las tres etapas diferenciadas; sin embargo entendemos que es posible ubicarlos con precisión en una de las tres, de acuerdo con su principal objetivo. A su vez, entendemos que la categorización en métodos e instrumentos correspondientes a cada una de las tres etapas contribuye a ordenar la variedad de experiencias existentes, las cuales, dada la etapa de búsqueda y de innovación en la que se encuentran, ofrecen un panorama confuso y abigarrado, incluso terminológicamente.⁶ En este trabajo hemos optado por utilizar las denominaciones que entendemos más adecuadas conceptualmente y, en segundo término, aquellas que registran un uso más extendido. Las metodologías que aquí se presentan por separado son empleadas con distintas combinaciones por las instituciones capacitadoras; obviamente, en general, las de una etapa y otra son complementarias entre sí, y se han encontrado también ensayos de distintos encadenamientos.

⁶ Vale la pena señalar que son varios los casos en que, incluso en un mismo país, no sólo se denomina con distintos nombres a un mismo instrumento, sino que se denomina con el mismo nombre a instrumentos distintos, lo que genera mayores confusiones.

Métodos e instrumentos para el diseño y la preparación de los cursos

Los intensos cambios y las complejidades del mundo productivo y del mercado laboral ponen en cuestión la oferta reiterada y permanente de cursos estandarizados: si se pretende mantener la vinculación con la demanda de recursos humanos, cada curso debe ser revisado y rediseñado cada vez que es implementado. Retomando la afirmación de C. de Moura Castro (Castro, 1995) sobre la demanda educativa como

“algo que hay que descubrir, inventar, alimentar”, se debe agregar que la actitud de las entidades que están en relación con las empresas es la de asignar una creciente importancia a los componentes de diálogo y de negociación del vínculo con las empresas demandantes de recursos humanos.

Existe una creciente experiencia de identificación precisa de las demandas de recursos humanos con las que se articulará cada curso realizado; para ello la entidad capacitadora realiza una exploración de mercado acorde con la escala de su trabajo, selecciona empresas y se convierte en su interlocutora. En la implementación recurre a adaptaciones simplificadas de técnicas de análisis ocupacional, incorporando más recientemente el concepto de competencias y el método DACUM; las técnicas en todo caso son apropiadas a los objetivos que se plantean, tanto en el método como en los recursos insumidos. A través de este proceso, las entidades capacitadoras han iniciado o profundizado y ampliado su conocimiento del mundo productivo, acumulando información, por ejemplo, sobre criterios y mecanismos de selección de personal y políticas de recursos humanos (condiciones laborales, remuneraciones, formas de supervisión, estándares de exigencia, etcétera). Varias de ellas han sistematizado esa información, disponiendo de bases de datos y de “carteras de empresas”. En tanto estos esfuerzos se realizan de forma sostenida, durante un lapso que abarca varias “generaciones” de cursos, se llega a la especialización de los recursos humanos con los que cuenta la institución de capacitación.

Las entidades de capacitación que se dirigen a poblaciones objetivo de escasos recursos hacen el esfuerzo de articularse con un mercado laboral crecientemente segmentado y exigente en el sector formal. Se enfrentan al desafío de maximizar el valor de las capacidades de los egresados, en términos de posibilidades de inserción laboral. Incluso deben resolver, durante la capacitación y la inserción laboral, el costo de oportunidad de la oferta que hacen a sus educandos con respecto tanto al mercado informal como a actividades ilegales; por otra parte, con los empresarios el desafío es la disminución de sus exigencias de educación formal para el desempeño de un determinado puesto de trabajo. Algunas de ellas identifican la resolución de esta tensión como una de sus principales contribuciones a la integración social y a la igualdad de oportunidades, en tanto rompe los mecanismos y los círculos de reclutamiento de los empleadores que tienden a ser reproductores de desigualdades y a profundizar la segmentación social.

Para las instituciones de capacitación más antiguas, que mantienen una organización y oferta de cursos vinculada con los sectores industriales tradicionales, la articulación con la demanda resulta especialmente

exigente. Su desafío en realidad es la propia reestructura y reconversión institucional.

Las experiencias exitosas en la inserción laboral de sus egresados han desarrollado un acercamiento sistemático a los demandantes de recursos humanos, conformando una red de interlocutores en el sector. Esas redes aportan a las instituciones posibilidades de insertar a sus egresados, legitimidad para hacerlo e incluso, aun sin concretar ninguna colocación, información sobre necesidades, tendencias y condiciones para la incorporación de personal. Todo ello contribuye no sólo al empleo de los egresados, sino también a la definición de los cursos más adecuados y a la actualización de los contenidos y los métodos de capacitación.

En no pocos casos, a partir de estos contactos se han concretado acuerdos entre las instituciones de capacitación y los empresarios, consistentes en la participación o en alguna forma de cooperación de estos últimos en la realización del curso. La continuación del vínculo entre capacitador y demandante de recursos humanos también ha facilitado la realización de intercambios de servicios y el emprendimiento de proyectos conjuntos, correspondientes en general a la capacitación del personal ya contratado por la empresa o a otras de sus necesidades relacionadas con la administración de los recursos humanos. Las instituciones que logran desarrollar sistemáticamente estas vinculaciones se fortalecen como tales, en tanto amplían la información que manejan, aumentan su legitimidad y su interacción, muchas veces con actores con los que no tenían previamente contacto ni visibilidad y, finalmente, mejoran la calidad de su intervención.

Métodos e instrumentos durante la capacitación

Para esta etapa se han desarrollado una amplia variedad de métodos e instrumentos, que tienen grandes diferencias en cuanto a alcances, vinculación con el programa convencional de capacitación, e intensidad y forma de relación con el mundo productivo. Se excluyen del presente análisis las didácticas propias de la capacitación específicamente técnica, tanto en su parte teórica como en la práctica; importa sólo mencionar que es creciente el número de entidades de capacitación que recurren a las empresas para la implementación de cursos, convirtiéndolas en co-gestoras y a la vez en recurso didáctico para los mismos.

Las empresas colaboran, por una parte, en el análisis ocupacional y en el diseño programático; por otra parte, aportan docentes, contenidos tecnológicos, equipamiento e infraestructura, con niveles de actualización que, dada la intensificación de los procesos de cambio, difícilmente

serían equiparables a lo que podrían proveer las instituciones capacitadoras.

1. En primer lugar, la capacitación ha incrementado su vinculación con el mundo productivo a través de una serie de actividades que complementan y se integran fácilmente a los programas curriculares como un aporte puntual. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a la creciente utilización de paneles y charlas por parte de trabajadores en actividad, empleadores y supervisores, a las visitas guiadas a las empresas, y a otras actividades similares que, en definitiva, constituyen un enriquecimiento de recursos didácticos, aprovechando los aportes que en ese sentido puede hacer el medio productivo.

2. En segundo lugar, se han desarrollado espacios didácticos específicos dirigidos al acercamiento al mundo productivo. Varios de estos espacios se ejecutan directamente en las empresas, si bien sus objetivos y gestión son básicamente educativos (nos referiremos a ellos en tercer lugar). Aquí se analizan las actividades de orientación laboral que se realizan en el aula pero cuyos contenidos están referidos a la relación del educando con el mundo productivo.

La tradición educativa latinoamericana cuenta con larga experiencia en orientación vocacional. Esta se corresponde con la orientación universitaria, profesionalizante y desvalorizadora del trabajo manual, que predomina en la cultura escolar de la Región. Pero los cambios en el mundo del trabajo y la segmentación social creciente han creado distancias e incluso barreras entre la cultura de determinados sectores y la del mercado formal de trabajo. Las instituciones y los docentes que participan de la capacitación han ido constatando que los jóvenes no sólo necesitan un apoyo en el momento de decidir qué estudiar; la inserción laboral también requiere un espacio específico de reflexión, aportes de información y hasta una capacitación específica para que esos jóvenes no queden excluidos por las prácticas de selección de personal.

El proceso de instauración de este espacio es variado, pero coincidente en la identificación de su necesidad. En el caso del proyecto Chile Joven, a pesar de no estar incluido en los requisitos planteados por los pliegos de licitación, se registra que es incorporado en los diseños por las organizaciones ejecutoras. En la Argentina, dentro del Programa de Reconversión Productiva, se creó el Proyecto Imagen dirigido a brindar breves actividades preparatorias de la búsqueda de trabajo. En Uruguay, el Proyecto Opción Joven ensayó con poco éxito la oferta independiente de orientación ocupacional, pero a la vez la requirió como componente obligatorio de todos los cursos de capacitación, lo que se ha evaluado como un aporte eficaz; el Centro de Capacitación y Producción (CECAP), que realizó una larga experiencia de orientación informal a través de los

docentes de taller y de quienes llevan a cabo el acompañamiento durante la colocación y el seguimiento, está experimentando recientemente la creación de espacios formales y específicos durante el itinerario del joven en la capacitación; también el Consejo de Educación Técnico Profesional uruguayo ensayó con Opción Joven, durante 1996, una experiencia piloto de introducción de orientación ocupacional en el final de los cursos de formación profesional, práctica que tiene previsto incorporar al currículum de todos sus cursos en 1997.

En términos generales, la orientación ocupacional se propone fortalecer a los participantes en la definición de su futuro ocupacional y mejorar sus posibilidades de inserción, tanto por los conocimientos que habrán adquirido sobre el mercado laboral, como por la incorporación de una “cultura de trabajo formal”. A la vez, considerando que sus destinatarios, por lo menos hasta el momento, cuentan con niveles iniciales de capacitación, varias instituciones estiman necesario completar el abordaje del tema laboral con la reflexión sobre las alternativas disponibles para continuar la capacitación y los estudios formales. A continuación se presenta una reseña de sus objetivos y contenidos básicos:

- a) Informar sobre el mercado de empleo: generar un espacio para que los jóvenes confronten sus propias representaciones sobre el mundo del trabajo con la realidad del mercado laboral; brindar conocimientos sobre las modalidades operativas del mercado, su funcionamiento y principales características; informar sobre las alternativas ocupacionales disponibles, distinguiendo la inserción asalariada de la independiente.
- b) Facilitar la exploración y las decisiones ocupacionales-vocacionales: conducir al participante en la realización de un balance de los conocimientos y destrezas con que cuenta, en la identificación de sus intereses y cualidades, apoyándolo en un proceso de mejoramiento de su autoestima. A partir de dicho balance, facilitar la elaboración de un proyecto personal que le permita ajustar o generar las calificaciones necesarias para concretarlo.
- c) Incorporar una “cultura del trabajo formal”: conocer la significación individual y social del trabajo; internalizar las pautas básicas de responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones, en el relacionamiento con superiores, pares y clientes; aprender a reconocer y ordenar las prioridades y a distinguir entre creatividad, autonomía y acatamiento de los tiempos en función del proceso productivo.
- d) Aportar información y capacitar para la toma de decisiones que tengan relación con los derechos y deberes de los trabajadores, así como con las normas de higiene y seguridad laboral.
- e) Instrumentar la búsqueda de empleo: ejercitar al joven en el manejo y dominio de los recursos y acciones necesarias para encontrar tra-

bajo en concordancia con las calificaciones disponibles (consulta crítica de la prensa especializada, elaboración de un currículum y una carta de ofrecimiento, preparación para una entrevista de selección, conocimientos de otras formas de búsqueda, etcétera).

Complementariamente a la orientación laboral, varias experiencias han desarrollado otro componente, otro espacio específico que en sus primeras formulaciones se ha denominado como “Formación personal y social”.⁷ Constituye un elemento dirigido al desarrollo de habilidades básicas, al crecimiento integral de los educandos y también al reforzamiento de los aprendizajes técnicos. El mejoramiento de la lectoescritura y el cálculo tiene obvias consecuencias en la empleabilidad de jóvenes con bajos niveles de escolaridad, los cuales deben enfrentarse a un mercado y a prácticas laborales crecientemente exigentes en los conocimientos que demandan a sus recursos humanos. En cuanto al crecimiento integral, los temas de “interés personal” de los jóvenes son, entre otros: la sexualidad, la vida del propio grupo de capacitación, de otros grupos relevantes para ellos, las relaciones familiares, episodios políticos, barriales, culturales, incluso religiosos, que les resultan interesantes; temas que son incorporados a través de métodos que utilizan, reiterada pero no exclusivamente, instrumentos de “agenda abierta”.

Los principales objetivos planteados en estas experiencias son cuatro: contribuir al crecimiento de su autoestima; identificar y desarrollar su propia escala de valores; adquirir las habilidades de comunicación que posibiliten las relaciones interpersonales; y afianzar la adquisición de hábitos y aptitudes compatibles con el desempeño laboral.

Los temas y los objetivos, si bien en un primer análisis parecen no tener una vinculación directa con el desempeño laboral, colaboran con el crecimiento personal de los jóvenes, aumentando por lo tanto su capacidad de relacionarse con el trabajo y con los nuevos actores presentes en ese que es para ellos un mundo desconocido. Constituye un espacio en el que los jóvenes reciben información, reflexionan y contrastan opiniones sobre temas que les resultan relevantes y que no tienen relación directa con su capacitación laboral. Se trata, en definitiva, de una práctica de diálogo intercultural, valioso para jóvenes que entre otras sufren una cierta exclusión territorial, quedando reclusos en sus ámbitos locales. Esta práctica contribuye a prepararlos para la inserción laboral, que igualmente será una exigente experiencia intercultural.

3. Hay un tercer grupo de métodos e instrumentos que también constituyen espacios educativos específicos, pero se desarrollan total o mayormente en las unidades productivas; su modalidad más notoria está constituida por las pasantías. La forma de implementación predominante es la capacitación acompañada por una pasantía posterior, es-

⁷ La conceptualización del espacio corresponde al Centro de Investigación y Desarrollo Educativo (CIDE) de Chile. La formación mencionada incluye una serie de iniciativas coincidentes, realizadas en el contexto de la educación no formal o de la también denominada “educación popular”, que realizan el mismo tipo de actividad, sin el mismo grado de sistematización y de explicitación.

pecialmente en los nuevos proyectos de capacitación laboral de jóvenes que antes se reseñaron. Sus objetivos principales son tanto complementar esa capacitación, como brindar la posibilidad de una experiencia laboral “real”.

Las pasantías eran un instrumento poco utilizado en la Región. Pero a partir de los proyectos precitados, han logrado niveles de cobertura (guardando las diferencias correspondientes a las distintas escalas nacionales, contextos económicos, niveles de inversión y tiempos de ejecución) que las ubican como una de las ofertas principales para los jóvenes de sectores populares que buscan insertarse con rapidez en el mercado laboral. Las evaluaciones disponibles de los proyectos en Chile, Argentina y Uruguay tienden a mostrar que las pasantías generan una mayor facilidad de inserción laboral y mejores resultados, en términos de niveles de ingresos alcanzados por los jóvenes participantes comparados con los de poblaciones testigo.

Junto a esta modalidad existe una variedad de diseños de pasantías. En Uruguay se han experimentado, desde el año 1993, pasantías sin capacitación que se han complementado posteriormente con talleres de orientación ocupacional. Cumplen solamente el objetivo de brindar la primera experiencia laboral, siendo un aporte relevante para jóvenes con niveles educativos intermedios (que han ingresado a la educación terciaria), muchos de los cuales son buscadores de trabajo por primera vez. Algunas evaluaciones parciales sugieren que esta modalidad es más adecuada para esta categoría, en tanto para los jóvenes que las realizan con niveles bajos de capacitación (sin haber aprobado los nueve años de educación básica y obligatoria) resulta un aporte insuficiente, con la excepción de aquellos casos en los que logran emplearse establemente en el puesto donde cumplieron la pasantía (Caggiani y Romano, 1995; Campos, 1996).

Las pasantías implementadas por el Instituto Nacional de la Juventud, tanto en el Proyecto Primera Experiencia Laboral y más aún en las del Proyecto Opción Joven, incluyen seguimientos y apoyos educativos sistemáticos de los pasantes. Se organizan reuniones entre ellos, se visitan los lugares donde las están realizando y se mantienen entrevistas individuales e incluso, de ser necesario, con sus familias.

A la vez, servicios de pasantías similares, a cargo del Consejo de Educación Técnico Profesional y de la Universidad de la República, se limitan a ofrecer la plaza y seleccionar al pasante. En estos dos últimos casos, así como en el de Primera Experiencia Laboral, existe un grupo de beneficiarios relevante que son aquellos jóvenes procedentes del interior del país, que requieren ingresos económicos para lograr estudiar en la capital. Este sector indica que esta modalidad de pasantía es, para

algunos jóvenes, una posibilidad de trabajo en sí misma más que un espacio de aprendizaje.

Igualmente importa señalar la diferencia en los criterios de selección. En tanto el Instituto de la Juventud jerarquiza los indicadores de origen social de los jóvenes, los otros dos servicios además de destinarse a estudiantes de los organismos respectivos (sin que ello suponga que haya correspondencia entre área de estudio y puesto de la pasantía), priorizan a quienes tienen mejores rendimientos académicos.

En tanto se ha acumulado experiencia en la utilización de las pasantías, varias iniciativas han adquirido flexibilidad en las formas de combinarlas con los componentes de capacitación en el aula. En el marco del programa Projovent, algunas entidades de capacitación (capitalizando lo experimentado antes en el marco de Opción Joven) han diseñado pasantías simultáneas, total o parcialmente, a los cursos. Con diseños elaborados mediante la participación de los empresarios, se han aproximado a las metodologías propias de la formación dual o en alternancia, en las que las horas de desempeño en la empresa se complementan, diaria o semanalmente, con horas de aula. Ello puede ocurrir desde el principio del curso o a partir de cierto momento de su desarrollo en que los jóvenes cuentan con determinadas capacidades. La simultaneidad facilita y estimula los diseños didácticos integrados para el tiempo de pasantía y para el tiempo de clase.

4. La implementación de las pasantías ha exigido el desarrollo de metodologías adecuadas, tanto para su gestión como para su aprovechamiento educativo; especialmente ha requerido la creación de nuevos roles en las instituciones educativas y en las empresas.

Dentro de las empresas se ha delineado, con mayor o menor grado de formalidad, una figura de tutor: pone en práctica la función de “inmersión o inducción” del pasante, que incluye algunas acciones asimilables a las de docente o instructor y otras más cercanas a las propias de un supervisor de desempeño laboral; a la vez es quien mantiene la relación práctica y cotidiana con la institución de capacitación. En el caso uruguayo, se ha relevado que los capataces y mandos medios responsables del personal semicalificado no cuentan con capacitación específica en gestión de personal, a pesar de que ella es un aspecto importante de sus funciones. Por lo tanto las pasantías, en tanto han exigido una presencia y apoyo de las entidades capacitadoras para la incorporación de los pasantes, han contribuido a mejorar la calidad del trabajo de los tutores. Ello ha redundado, en primer lugar, en beneficio de los propios pasantes, los cuales se han encontrado con interlocutores que a la vez que les exigen, tienden a brindarles el apoyo necesario para cumplir con los requerimientos de la empresa; en segundo término, este proceso ha

mejorado la capacidad de los tutores en la dirección y supervisión del personal más allá de los pasantes. Las empresas que han incorporado pasantes con seguimiento de parte de las entidades capacitadoras, han visto reforzada la administración de recursos humanos; como demostración de ello, se reiteran los testimonios de solicitudes de las empresas a las instituciones, no vinculadas con las pasantías, así como el surgimiento de iniciativas conjuntas.

Las entidades de capacitación también han enriquecido su estructura y su acervo incorporando nuevos roles, los responsables de la búsqueda y gestión de las pasantías, quienes han aportado un nivel de información y de vinculación con el mundo productivo del que carecían hasta el momento.

Los avances metodológicos tienden a convertir la práctica laboral en contenido y en recurso didáctico del proceso de capacitación. Algunas instituciones utilizan más superficialmente las pasantías, en tanto otras se apropian del instrumento y lo incorporan a su práctica educativa, acercándose al desarrollo de una pedagogía y una didáctica del mundo del trabajo, con sus objetivos, procedimientos y mecanismos de evaluación propios. Una de las principales carencias de los proyectos que las han promovido es no contar con mecanismos suficientes para el intercambio y el perfeccionamiento de las innovaciones pedagógicas. Estas tienden a quedar circunscriptas al ámbito de la institución que las generó, siendo escasos los procesos de desarrollo y aprendizaje de alcance más colectivo.

5. Importa señalar que en la Región se están implementando iniciativas que aplican el método de Formación Dual, en la mayoría de los casos asociadas con apoyos de la cooperación técnica alemana. También se registra una difusión de Escuelas de Alternancia a nivel rural.

Tanto la formación dual como la alternancia aportan metodologías muy precisas y rigurosas, que han demostrado su eficacia para integrar a la práctica educativa la experiencia en el medio laboral para el que se está capacitando. Más específicamente, la Formación Dual ha contribuido a la creación del contrato de aprendizaje en las normativas legales de los países, aportando una modalidad de capacitación en la empresa complementaria a las pasantías. Las Escuelas de Alternancia, por su parte, han brindado una metodología que vincula educación y trabajo respecto a empresas con características y exigencias diferenciadas, los establecimientos rurales de carácter familiar, colaborando además con la transferencia de tecnología hacia estos.

Los dos métodos cuentan con largos procesos de elaboración e implementación, lo que puede obstaculizar las adaptaciones en el momento de aplicarlos en nuevos contextos. Si bien se los está utilizando

crecientemente, se registran resistencias a su difusión. A los efectos de este análisis importa subrayar que ambos tienen valor demostrativo de los niveles de desarrollo pedagógico-didáctico que es posible y necesario alcanzar en la vinculación entre educación y trabajo y, consecuentemente, entre instituciones capacitadoras y unidades productivas.

6. En la preparación para la gestión empresarial y el trabajo independiente también se han registrado algunas experiencias innovadoras, aunque por el momento limitadas en su cobertura. Tienen en común con el método dual y el de alternancia el ser aplicaciones de metodologías muy elaboradas en otros contextos.

En los últimos años se ha producido un avance sistemático en varios países de la Región del método de “Empresas por un año” que ha sido adoptado en diversas realidades con el nombre de “Desarrollo Empresarial”; tiene su fundamento en el Programa *Junior Achievement* de los Estados Unidos y su expansión generalmente está ligada al sistema educativo formal, por lo que alcanza sólo parcialmente a los jóvenes de sectores populares.

En Uruguay, además de esta iniciativa, se ha implementado con características similares el Programa Meta, como actividad extracurricular de algunas escuelas técnicas que funcionan en la órbita del Consejo de Educación Técnico Profesional, y con apoyo del Cuerpo de Voluntarios de Paz, también de los Estados Unidos. En ambos casos la metodología consiste en la simulación –generalmente durante un año lectivo– de una empresa, en la cual participan voluntariamente los jóvenes interesados, quienes desarrollan –con el apoyo de un tutor y manuales de orientación– todas las fases y funciones de una iniciativa empresarial.

El carácter educativo central está definido en torno a que la empresa comienza, funciona y cierra su ciclo –independientemente de sus resultados– en el marco del programa de apoyo y por un período preestablecido; posteriormente, si los jóvenes empresarios continúan con la iniciativa, su vinculación con el programa es en calidad de egresados del mismo. La modalidad desarrollada implica entonces que existe un contacto con el mundo empresarial, ya que la unidad productiva de bienes o servicios funciona como tal, pero con un riesgo acotado al período. La tutoría cumple en este caso un papel preponderante, y en general el perfil de los tutores está claramente identificado, ya que son directores o gerentes de –mayoritariamente– grandes y medianas empresas.

Métodos e instrumentos de apoyo a la inserción laboral

1. En términos generales, el apoyo a la inserción laboral prolonga la intervención educativa más allá de la terminación de las actividades

propiamente de capacitación, comprendiendo dentro de estas las eventuales pasantías u otras modalidades implementadas en la empresa. A diferencia de lo que sucede en países de la Unión Europea, donde este tipo de modalidades se han desarrollado significativamente, en la Región han existido algunos intentos en materia de legislación y de programas dirigidos a la contratación de jóvenes, pero se han priorizado las intervenciones que tienen como estrategia la cadena (formación-pasantía o beca) y como impacto esperado (no gestionado directamente), la inserción laboral.

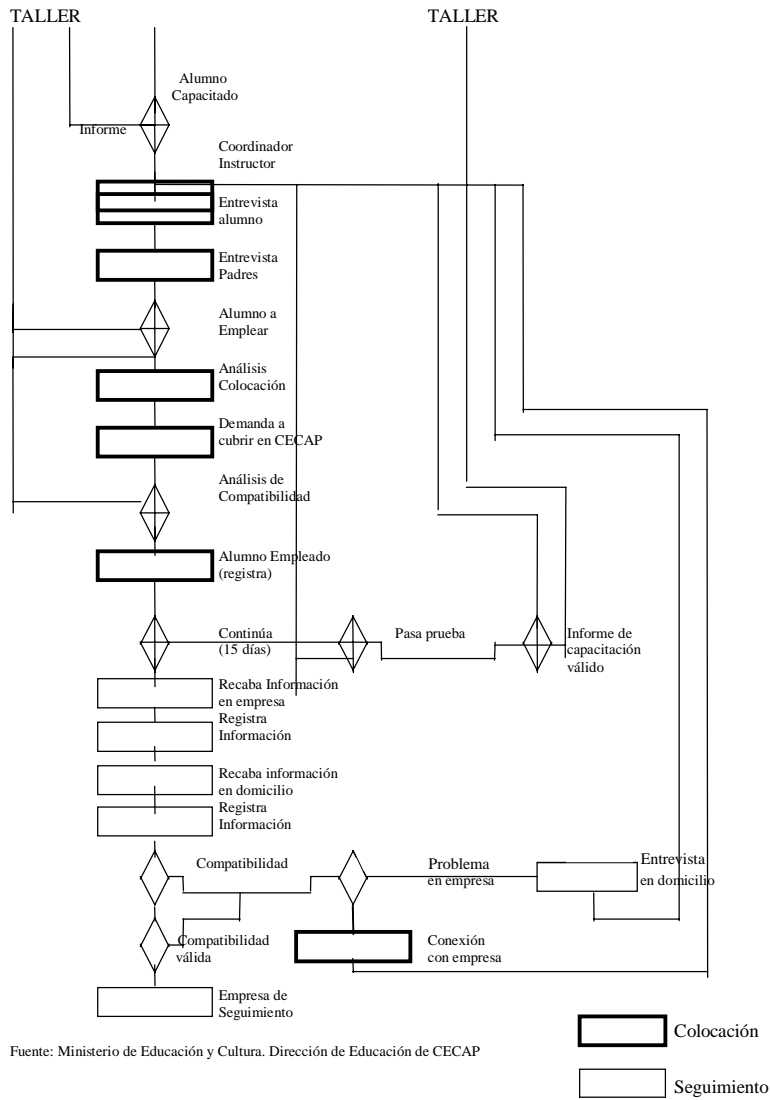
Los apoyos a la inserción laboral son un componente de la capacitación en el que, especialmente para la inserción asalariada, la experiencia regional resulta escasa. En Uruguay se ha realizado un cierto proceso de aprendizaje al respecto, que será la principal referencia para este análisis.

El primer esfuerzo sistemático e institucionalizado en Uruguay lo aportó el Centro de Capacitación y Producción (CECAP) al crear, a mediados de la década del ochenta, una Unidad de Colocación y Seguimiento. Dicha experiencia ha tenido el valor, en primer lugar, de haber sido sistematizada y formalizada por la propia institución (Ministerio de Educación y Cultura, 1995); en segundo término, de haber sido objeto de varios estudios, justamente como consecuencia de la relevancia de los aprendizajes generados por su acción (MEC, 1992; Lasida, 1994; Nagle, 1994). El gráfico 1 sintetiza el procedimiento de colocación y seguimiento realizado por la institución, que fue la primera en Uruguay en redefinir el rol del egresado, postergándolo hasta el momento de su estabilización en un puesto de trabajo.

CECAP ha mantenido una población anual de alrededor de 350 jóvenes quienes, con oscilaciones, participaron mayoritariamente del referido proceso de colocación. Pero su impacto ha trascendido su capacidad de gestión directa. Varias instituciones capitalizaron sus aprendizajes desarrollando cursos que incorporaron el proceso a sus estrategias y métodos. En especial Foro Juvenil avanzó en su aplicación en cursos de más corta duración y de localización descentralizada, aportando también a la sistematización y a la reflexión sobre la potencialidad del método para las políticas educativas y sociales (CIESU y Foro Juvenil, 1995).

El proyecto Opción Joven incorporó a su diseño aprendizajes e instrumentos de ambas instituciones, reconvirtiéndolos a la mecánica propia de una acción de mayor cobertura, dirigida por un organismo estatal y ejecutada por instituciones privadas. Para ello incluyó en sus cursos pasantías y talleres, como un componente de apoyo a la inserción laboral. Su implementación requiere objetivos y acciones específicas, una obligatoria exploración de mercado y, obviamente, recursos para ejecutarlos, los cuales deben ser cotizados al igual que los restantes compo-

Gráfico 1
Diagrama de colocación y seguimiento



nentes de cada actividad ofrecida. Dada la escasa experiencia al respecto y la prioridad que se le otorgó, el proyecto incluye una cláusula de penalización: a las instituciones capacitadoras que no cumplan con el mínimo establecido de inserciones laborales, se les retiene el 30 por ciento de lo adjudicado por la ejecución de los componentes anteriores. El programa Projoven mantuvo, con pequeños ajustes, la operativa de Opción Joven, lo que significa su incorporación a las políticas estatales de empleo.

2. El apoyo a la inserción laboral supone una redefinición de la capacitación, extendiendo los alcances de su intervención y postergando el momento del egreso. Se entiende que la capacitación es condición necesaria pero no suficiente para posibilitar la inserción laboral de los jóvenes procedentes de sectores de bajos ingreso. Un grupo amplio de experiencias que trabajan con jóvenes en situación de pobreza han reconocido el mismo problema, intentando respuestas similares, aunque sin el grado de sistematización y explicitación que tienen las que aquí se destacan.

Al culminar la capacitación, la entidad apoya el contacto del educando con una empresa eventualmente empleadora y realiza su seguimiento hasta que logra estabilizarse en un puesto de trabajo. El apoyo se entiende estrictamente como el acompañamiento del tránsito, reemplazando lo menos posible el esfuerzo que debe hacer el propio educando para obtener el empleo. Ello exige a los educadores encontrar el puesto adecuado a las características de cada joven, manteniendo un tenso equilibrio entre dos polos: brindar el acompañamiento que él requiera para insertarse y mantenerse en un empleo, pero no sobreprotegerlo pretendiendo resolverle todos los problemas o intentando evitarle todas las frustraciones.

El apoyo al proceso de inserción laboral incluye el acompañamiento y la gradual terminación de la relación con la entidad capacitadora. La mayoría de las estrategias pedagógicas eficaces otorgan un papel importante al vínculo afectivo del educando con los educadores, con sus pares y con la institución. Ese vínculo se constituye en un importante recurso educativo, que parece ser condición necesaria para el logro de los objetivos tanto de formación actitudinal para el desempeño laboral, como de capacitación técnica específica. El egreso es vivido por los jóvenes como un momento de pérdida de esas relaciones, a lo que se agregan las ansiedades de enfrentarse a un mundo nuevo que en muchos casos se les presenta hostil, especialmente en contraste con las seguridades y gratificaciones brindadas por la institución educativa.

Las historias individuales de fracaso escolar y de inestabilidad y desestructuración familiar (propias de muchos de los jóvenes de sectores populares reclutados por la formación profesional) hacen que su ex-

perencia de capacitación tenga mucho más relevancia personal que el aprendizaje específico logrado. Son varios los testimonios que indican las dificultades de las entidades capacitadoras para operar el momento de alejamiento de los jóvenes. El sentimiento de pérdida por parte de estos es más intenso que para otros sectores y debe ser sistemáticamente trabajado, para no convertirse en otra frustración que también contribuya a la autodesvalorización y a la exclusión social.

Esa es la causa de que varias entidades hayan incursionado en el apoyo a la inserción laboral, por motivaciones más inmediatamente relacionadas con mantener un acompañamiento que con el logro de una efectiva inserción laboral de los jóvenes. Aunque estos, posteriormente, han valorado con creces el papel que juega el logro de un trabajo y la empresa empleadora en ese proceso. E independientemente de la inserción laboral, varias instituciones se mantienen “abiertas” a mantener contactos periódicos con sus egresados. Otra respuesta ensayada es la celebración del fin de la capacitación: se recurre a pequeñas fiestas de fin de curso y a entregas de certificados con cierta formalidad y destaque social (participación de familiares, autoridades locales, empresarios, etcétera), con lo que se busca subrayar también afectivamente el logro obtenido.

Las instituciones capacitadoras, para lograr esta ampliación de su intervención, han incorporado nuevos roles o han creado equipos específicos en el caso de las más grandes. Tal es el ejemplo de CECAP, con su Unidad de Colocación y Seguimiento. Los técnicos encargados, en la medida que realizan un trabajo continuo durante un lapso de tiempo importante (algo más de dos años), acumulan una “cartera de empresas” y registran sus datos. CECAP realiza una ficha acumulativa, que indica características, cantidad y calidad de las demandas de recursos humanos, casos y resultados de los egresados allí ubicados. Además de los requisitos más formales o explícitos, varios educadores han desarrollado capacidades para evaluar las exigencias y las posibilidades que cada empresa tiene en aspectos más tangibles, como forma de trato o velocidad de respuesta (que en muchos casos no está pautada, pero igual se exige sobre la base de observaciones cotidianas).

En un primer momento, a los equipos les ha resultado difícil que las empresas escucharan su propuesta. Pero tanto con respecto a CECAP como a los programas del INJU, en una segunda etapa la situación se ha revertido, pasando a ser los empresarios los demandantes de egresados de cursos que sean acompañados en su etapa de inserción laboral.

Los procesos de reconversión tecnológica, que suponen la superación de las formas de producción artesanales, han disminuido sensiblemente los puestos de trabajo disponibles para niveles de aprendices o de semicalificación, y es previsible que lo hagan aún más en el futuro.

Una de las respuestas ensayadas es justamente la oferta de pasantías. CECAP comenzó a realizarlas recién en los últimos cuatro años, logrando mejorar las condiciones de inserción laboral y aumentar el apoyo para la integración del joven a la empresa. Como respuesta al mismo problema se ha planteado, sin haberse todavía implementado, la oferta de cursos más largos que brinden una mayor calificación; pero, para el mantenimiento de los sectores sociales hoy reclutados, dichos cursos requerirían alguna forma de ingreso económico (tal vez progresivo) durante su transcurso.

Las experiencias exitosas de apoyo a la inserción laboral, además de brindar un complemento de la capacitación que en ciertos sectores aparece como imprescindible para lograr emplearse, significan una contribución a la selección y administración de los recursos humanos por parte de las empresas, lo cual es crecientemente valorado por estas. La entidad se convierte en una referencia para la empresa en el momento de la presentación, y también durante el apoyo posterior en caso de plantearse dificultades. Las empresas han logrado así una más eficaz y segura forma de seleccionar personal semi-calificado, selección que se complementa posteriormente con un fortalecimiento de su administración de los recursos humanos, en los mismos términos que los analizados para las pasantías.

3. El apoyo a la inserción laboral incluye importantes diferencias de género: las mujeres jóvenes tienen mayores dificultades que sus coetáneos varones pertenecientes a sectores populares. Ello se debe, en primer lugar, a las situaciones de maternidad adolescente e incluso infantil, concentradas en los grupos sociales de más bajos ingresos. En segundo término, existen factores culturales que retraen a las mujeres al ámbito familiar y doméstico, desestimulando u obstaculizando su incorporación a un puesto de trabajo, tanto durante su rol de hija dentro de la familia de origen, como durante su posterior rol de madre (en contraste con los cambios culturales que, asociados con la incorporación masiva de las mujeres a la población económicamente activa, se han dado básicamente en las clases medias). Confluyen para ello el papel tradicionalmente asignado a las mujeres en la sociedad, junto con una creciente reestructuración de las familias, sobre todo de sectores marginales, entre las que tienden a generalizarse formas de organización y funcionamiento matriarcales.

Las instituciones con mayor éxito en el logro de la colocación y permanencia de adolescentes y jóvenes mujeres se caracterizan por haber desarrollado apoyos específicos y complementarios dirigidos a ellas. Entre las acciones que aparecen como condición para el mantenimiento de las jóvenes en las actividades de capacitación y sobre todo en los

puestos de trabajo, se destacan: coordinaciones con los distintos servicios comunitarios para la atención de sus hijos (guarderías municipales, espacios recreativos, plazas de deporte, etcétera); coordinaciones con el Ministerio de Salud Pública para control y atención; coordinación con servicios de atención terapéutica, apoyo familiar y asesoramiento legal para las adolescentes y jóvenes madres solteras.

4. Los resultados respecto del apoyo a la inserción “independiente” para jóvenes de sectores de pobreza son aún más limitados que para la inserción asalariada. Aunque lamentablemente no se ha avanzado en una sistematización comparada de estas experiencias, en general las acciones relevadas a escala internacional muestran que los logros en materia de creación de empresas juveniles o –en menor medida– el trabajo por cuenta propia tienen condiciones de alto riesgo. Esto no resulta extraño en el mercado, si se tiene en cuenta el significativo nivel de mortalidad de cualquier emprendimiento de este tipo en los primeros tres años de vida.

Dichas dificultades se presentan incluso en países con economías altamente desarrolladas, servicios de apoyo permanentes y variados, y cultura favorable a lo empresarial; y en programas dirigidos a sectores sociales juveniles con mayor capital sociocultural y económico. En el caso europeo –y en particular en programas como el de Apoyo al Capital Propio o el de Creación de Empresas del Fondo Marshall en Alemania– los jóvenes tienen en promedio mayor edad (cercana a los 30 años), nivel educativo más alto (secundario superior o terciario) y un soporte familiar más sólido ligado al nivel de calidad de vida propio de los países de mayor desarrollo relativo.

Igualmente, las opiniones sobre el impacto de dichos programas y las perspectivas de abordaje de los mismos son diferentes. Entre ellas destacamos la posición de la Comisión Europea (1994) que ubica las nuevas actividades y la creación de empleo de las PYME entre sus seis principales acciones específicas, dirigidas a “convertir el empleo en crecimiento”. Es necesario señalar, sin embargo, que prácticamente en la totalidad de los casos, existen sustanciales diferencias entre los perfiles de los creadores de empresa de los programas europeos y los aplicados en América Latina para el sector considerado. En contraste, el Banco Mundial (1995: 131) realiza una evaluación negativa de los programas destinados a estos actores, afirmando:

“Con frecuencia se ha tratado de ayudar a los que pierden sus empleos proporcionando asistencia a quienes desean trabajar por su cuenta. Muchos países han hecho experimentos con sistemas especiales de crédito y otros programas para fomentar la creación de microempresas. Rara vez se ha hecho una evaluación rigurosa de esos planes, pero lo

ocurrido con los programas especiales de crédito administrados por el Estado en países de África al Sur del Sahara y América Latina indica que pocas veces han sido beneficiosos. Los planes privados de crédito han resultado ser más eficaces, sobre todo en las comunidades rurales”.

A partir de las experiencias del Programa Iniciativa(s) del Foro Juvenil (Uruguay), Programa Empresa Joven de Mendoza y Fundaciones Banco de Córdoba y Emprender (Argentina), Programas de Economía del Trabajo, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación y Chile Joven (Chile) y Fundación Paraguaya de Cooperación y Desarrollo (Paraguay), es posible señalar con claridad que la articulación entre el apoyo a emprendimientos económicos y sectores de escasos recursos sociales y económicos presenta particularidades que es necesario tener en cuenta.

Estos programas apuntan, en términos generales, a desarrollar servicios de promoción, orientación, capacitación, asistencia técnica, relacionamiento y financiamiento destinados a jóvenes; dichos servicios permiten colaborar con la creación y el fortalecimiento de empresas juveniles eficaces y eficientes, intentando impactar positivamente en materia de ingresos, empleo y realización personal de los jóvenes y en el cambio de la cultura empresarial predominante. Se plantean varios desafíos a los programas, más allá de la estabilidad de la situación macroeconómica y de la continuidad de los mecanismos de financiamiento y sus condiciones; entre ellos: la calidad, la cobertura, el autofinanciamiento, la especialización y coordinación de los servicios.

En relación con los factores internos al proyecto, una de las polémicas centrales está ligada a la calidad de los servicios, considerando si los mismos son los más adecuados para satisfacer las necesidades de la población objetivo definida. Esta cuestión lleva necesariamente a definir cuál es dicha población, ya que normalmente se trabaja con un universo sumamente amplio que implica una alta heterogeneidad. En particular, los jóvenes participantes de los programas mencionados, y dentro de ellos los que obtienen mejores resultados, presentan un perfil diferente al de la población juvenil pobre, ya que tienen mayor edad, nivel educativo medio y en menor medida medio-alto (en un país como Uruguay, con una marcada cobertura educativa) y niveles de ingreso medio y medio-bajo.

En lo que se refiere al financiamiento de los servicios por parte de los jóvenes, avanzar en esa dirección implica que los usuarios del proyecto tengan condiciones mínimas en materia de capacidad de pago y perspectiva de asumir una empresa de desarrollo. Esto tiende a limitar el ingreso de proyectos o empresas con lógica de sobrevivencia, que en muchos casos coinciden con los sectores de menores recursos económicos y socio-culturales. En ese sentido parece importante analizar ciertas

modalidades innovadoras de combinación entre la donación de bienes de capital por única vez y el aporte de microcrédito. Por ejemplo, en los proyectos Emprender en Argentina, Bancosol en Bolivia e INDES en Chile, se están acumulando experiencias de utilización de créditos por montos muy pequeños, recurriendo a mecanismos alternativos a los usuales en las instituciones financieras y adaptados a las situaciones de solicitantes de bajos ingresos: contemplar referencias e informaciones de redes barriales, contratar evaluadores con capacidad de establecer adecuados vínculos con ellos, recurrir al *leasing* para pequeños montos. Estas iniciativas aportan pistas para el diseño de proyectos de mayor alcance, porque se ha demostrado que incluso los servicios tradicionales para las micro y pequeñas empresas resultan inadecuados a las características y necesidades de los jóvenes de sectores populares.

Con respecto a la cobertura masiva de los servicios, la experiencia permite confirmar las limitaciones en materia de capacidad de atención de muchos pequeños casos (“minoreo”); probablemente el mecanismo más idóneo en términos de calidad sea el desarrollo de un conjunto de unidades con adscripción local (estrategia de Red de Servicios). Los casos más exitosos conocidos se relacionan generalmente con el sector rural, en particular en sociedades con bajo perfil de desarrollo; un ejemplo es el *Grameen Bank* en la India.

CONCLUSIONES

Los sujetos y la reconceptualización de la capacitación laboral

1. El tránsito de los jóvenes de la capacitación al trabajo, tal como planteáramos en un documento anterior (Lasida, 1992b), puede ser abordado desde tres perspectivas: la de las instituciones capacitadoras; la de las demandas de las unidades productivas; y finalmente, la de los propios jóvenes que realizan el tránsito entre el mundo educativo y el productivo.

Las dos primeras perspectivas predominaron en la etapa desarrollista, orientada por el paradigma de la producción industrial; sus fundamentos fueron el “optimismo pedagógico” y la ilusión de una demanda indeterminada de recursos humanos, por parte básicamente del sector secundario de la economía.⁸ Pero en las últimas décadas, la perspectiva de los sujetos ha sido crecientemente asumida tanto para la producción de conocimientos como para el diseño de políticas y acciones; los optimismos se desestructuraron, y en la búsqueda de explicaciones y de impactos se tiende a jerarquizar a los jóvenes, no como beneficiarios pasivos, sino como actores cuyas estrategias es preciso comprender

⁸ La lectura económica de la capacitación y el empleo, que tendía a ser la principal tanto conceptual como instrumentalmente, requiere de complementos no sólo sociológicos, sino también psicológicos y etnográficos, cuyas contribuciones difícilmente fueran valoradas en la etapa del “paradigma industrial”.

al haberse constituido en interlocutores (no sólo receptores) de las intervenciones. Este enfoque ha conducido a caracterizar distintos tipos de itinerarios juveniles, para los que se considera necesario ofrecer diversidad de ofertas formativas (DGEC, 1992; Lasida y Rodríguez, 1995).

2. A partir de estudios y de intervenciones se avanzó en la comprensión de las consecuencias sociales y personales del desajuste entre educación y trabajo. En términos generales se identificó un amplio grupo de jóvenes procedentes de sectores de bajos ingresos, especialmente aquellos que no logran culminar ninguna formación profesional y que comienzan a abandonar la educación formal ya desde antes de la terminación del ciclo básico, jerarquizándolos como un sector prioritario de las políticas de capacitación para la inserción laboral. Este grupo no accede a empleos satisfactorios porque no cuenta con capacitación, y no se capacita porque está urgido por obtener ingresos. Ese círculo, del que muchos jóvenes no podrán salir, se convierte en uno de los mecanismos más importantes de reproducción de la pobreza.

El hecho de que cada vez se requieran más años de estudio para acceder a similares puestos de trabajo, tiene como consecuencia la “compresión hacia abajo” de aquellos que abandonan antes la educación. Esos jóvenes carecen de capacitación, de información, pero también de lo que se puede caracterizar como “cultura de trabajo formal” y de redes de vinculación social. Por lo que la capacitación que se les ofrezca es condición necesaria pero no suficiente para su inserción laboral.

La imposibilidad de acceder a empleos en el sector formal de la economía cumple un papel decisivo en el proceso de exclusión de esos jóvenes. La urgencia por obtener ingresos los lleva a la incorporación al mundo productivo antes que a sus coetáneos, lo que los priva del derecho a la moratoria, o sea del derecho a postergar la asunción de roles adultos para asumirlos después en mejores condiciones. La sociedad industrial, y aún más la posindustrial, ha producido un conjunto de conocimientos y de pautas culturales cuya incorporación es condición previa a la asignación de determinados roles. La privación de la moratoria también resulta decisiva respecto a los roles vinculados con el ejercicio de la reproducción sexual.

Cuanto antes se asumen dichos roles adultos, en peores condiciones se lo hace. Cuándo y cómo se viva esa etapa, con qué capital cultural y de cuánto tiempo disponga el sujeto, tendrán consecuencias en su vida que serán difícilmente modificables en el futuro. La etapa condensa decisiones del sujeto sobre sí y de la sociedad sobre él, que son equiparables a las determinaciones biológicas, físicas e intelectuales que se producen en el período comprendido entre la gestación y los primeros me-

ses de vida. Tanto unas como otras ejercen gran influencia en el resto de la historia individual.

La exclusión opera sobre la identidad a través de una serie de fracasos, rechazos y frustraciones que dañan la autoestima y a la vez legitiman el lugar social asignado (Malewska-Peyre, 1990). El fenómeno más nítido es la transferencia de la responsabilidad por el fracaso escolar a los niños, lo cual los desvaloriza y legitima tanto a la institución educativa como a la falta de posibilidades y recursos de los que él dispondrá en adelante.

Los roles ocupacionales, en los procesos de socialización, ocupan un lugar contiguo y muy articulado y condicionado por las trayectorias educativas y también, en general, refuerzan las condicionantes generadas por el capital cultural familiar, que constituye el otro principal agente socializador en la etapa infantil. El primer vínculo con el medio laboral supone una serie de exigencias culturales y afectivas, además de las técnicas, que los jóvenes de sectores de menores ingresos tienen dificultades para resolver, disponiendo además de escasos apoyos y orientaciones para hacerlo.

Los jóvenes que se incorporan con capacitaciones de aprendices, auxiliares o de semicalificación viven una integración al trabajo que está muy condicionada por los jefes y supervisores inmediatos. Varias experiencias indican que los mandos medios de las empresas medianas y grandes y los propietarios de las pequeñas, no cuentan habitualmente con capacitación para la gestión de recursos humanos. Sin embargo su rol es decisivo para la suerte laboral de los jóvenes, lo que nuevamente provoca que tengan mejor posibilidad de adaptación quienes cuentan con mayor capital cultural y con más fuertes respaldos afectivos.

3. La priorización de este sector por parte de un conjunto de entidades capacitadoras, el conocimiento de los problemas recién mencionados y los fracasos reiterados en el logro de la inserción laboral a partir de la capacitación, han sido motivaciones principales para las exploraciones y las innovaciones que se analizaron en los apartados anteriores.

El planteo del problema de la inserción laboral de los egresados, en definitiva, ha significado la focalización del tema del impacto de la capacitación. Sus preocupaciones se han trasladado a los dos principales interlocutores con los que ella interactúa: en primer lugar y prioritariamente los jóvenes, y en segundo término los empleadores. Si bien los impactos parecen todavía limitados, es muy relevante el cambio de perspectiva, el conocimiento acumulado sobre el problema y las reconceptualizaciones de la propia intervención formativa que todo ello ha generado.

Las instituciones entienden cada vez más que la capacitación no se limita a brindar competencias técnicas, sino que tiene que considerar

también sistemáticamente el conjunto de la subjetividad de los jóvenes: su autoestima, sus percepciones especialmente del mundo del trabajo, sus valores y sus comportamientos. Junto con ello han extendido los límites de su intervención en el tiempo y el espacio; ya no se limitan al aula y prolongaron su acción hasta la propia etapa de inserción laboral del educando. La inserción pasó de ser un resultado a constituir parte de su campo de gestión.

La búsqueda de modalidades de articulación entre educación y trabajo

Las modalidades de vínculo y de apoyo a la inserción laboral aún están en etapa de ensayo y elaboración. Se ha generalizado la percepción de que es necesario recurrir a instrumentos de vinculación directa entre la formación y la inserción laboral, pero existe una diversidad de iniciativas que, en su mayoría, se encuentran en etapas de prueba y evaluación.

Las experiencias conocidas sugieren que no deberá pensarse en un instrumento único de vinculación. Por el contrario, distintas sociedades, diferentes poblaciones objetivo y asimismo diversos sectores productivos y empresas, requieren una multiplicidad de medios. En ese sentido varios programas están utilizando “baterías” de instrumentos, seleccionando los más convenientes para cada lugar y para cada circunstancia. Incluso la experiencia del sistema dual alemán, cuya metodología de formación se articula con una cultura del trabajo y del aprendizaje laboral que tiene raíces medievales, y que cuenta con una sistemática y rigurosa elaboración pedagógica fuertemente consolidada y con participación activa de las organizaciones tanto de trabajadores como de empresarios, hoy está puesta en cuestión. Algunas voces plantean su final; en tanto otras, más moderadas, sostienen que pasa por un proceso de transición y que es necesario realizar en él una serie de reformas (Arnold, 1995).

Los cambios en el mundo del trabajo y en el mundo social y cultural de los educandos, especialmente de aquellos de sectores populares, exigen diversidad de modalidades de vinculación con la inserción laboral. Esa diversidad debe responder a diferentes grados de necesidad, definidos tanto a partir de la situación de los beneficiarios como de los requerimientos para el desempeño laboral. Para algunos jóvenes y algunos roles ocupacionales hacen falta prolongados e intensos procedimientos de acompañamiento y de ensayo, antes de que pueda finalizar el vínculo educativo y comenzar una relación laboral, en términos de las condiciones existentes en el mercado formal. Otros, en el extremo opuesto,

encontrarán en la capacitación los recursos suficientes, o como máximo necesitarán el conocimiento de algunas modalidades contractuales que les faciliten la primera relación laboral, pero sin demandar mayores apoyos en la etapa de la inserción.

Si bien en el presente estudio hemos puesto el acento en las características de los jóvenes, y en especial en aquellos de sectores populares, también hemos planteado que los instrumentos de articulación responden a exigencias procedentes del mundo productivo. Importa subrayarlo porque la necesidad de estas articulaciones está siendo crecientemente percibida a nivel terciario y universitario, justamente más por razones vinculadas con los cambios tecnológicos y organizativos del trabajo y con la importancia de encontrar respuestas pedagógicas y didácticas a los mismos, que por motivos sociales.

Finalmente, cabe agregar que el proceso de acercamiento al mundo productivo, tal como han prevenido algunos autores (Castro, 1994; Jacinto, 1997), conlleva el riesgo de que la intervención formativa desdibuje lo específico de su aporte, yendo, en un movimiento pendular, al otro extremo de la actitud de autorreferencia que predominó en anteriores etapas.

Los desafíos de la inserción como trabajadores independientes y como micro y pequeños empresarios

Se han podido observar una serie de incursiones en metodologías de capacitación para la creación de empleo por cuenta propia con jóvenes de bajos recursos. Incluso se constata que este ha sido el propósito inicial de muchas actividades de capacitación, que luego evalúan como más viable la inserción asalariada; pero a pesar de esto, no descartan de sus aspiraciones el trabajo independiente y la micro y pequeña empresa, reiterando periódicamente experiencias en ese sentido.

Estas motivaciones en las entidades de capacitación se vinculan con el fuerte componente práctico de la capacitación ofrecida, lo cual tiene como consecuencia cierto desarrollo productivo de la propia institución, que muchas veces incluye el aporte de algunos ingresos a los mismos jóvenes. Sin embargo los logros son por el momento reducidos, no contándose con un conjunto de experiencias piloto suficientemente consolidadas y evaluadas que aporten una metodología al respecto. Por ello, fundamentados tanto en la vocación manifestada por jóvenes y entidades de capacitación, como en las características y posibilidades de absorber recursos humanos del mercado laboral latinoamericano, se plantean a continuación algunas áreas de trabajo dirigidas a avanzar en este sentido:

- Reconocer la complejidad de la estrategia en relación al sector. Se debe atender la heterogeneidad y valorar especialmente el punto de partida de los actores, sabiendo que se genera una tensión entre la necesidad de que el emprendimiento participe del “mercado”, y las “desventajas” socio-culturales y económicas de sus impulsores.

- Aprovechar algunas de las características de los cuentapropistas jóvenes, generalmente como resultado de su experiencia de “calle” y de su percepción del mundo laboral: capacidad de relacionamiento, rapidez para tomar decisiones, habilidad para enfrentar situaciones críticas, capacidad de riesgo y adaptación a condiciones de trabajo flexibles. Ellas podrían aportar bases para apoyar sus iniciativas a través de instrumentos de orientación, capacitación, asistencia técnica y financiamiento, especialmente diseñados para el sector considerado, asumiendo el desafío de progresar desde una empresa de sobrevivencia hacia una empresa de desarrollo.

- Avanzar en el conocimiento de algunos ámbitos del mercado – preferentemente servicios (por ejemplo jardinería o reparto de cartas y paquetes)– los cuales tienen características que se articulan muy bien con los sectores que nos ocupan. El indicador de ello es que en esos ámbitos tiende a concentrarse la población considerada.

En materia de acompañamiento, a través de asistencia técnica y capacitación es posible combinar servicios personalizados con otros de tipo grupal, buscando impactar a nivel de gestión empresarial, técnico y personal-social. Parece importante destacar la necesidad de desarrollar los servicios en el plano local y considerar que estas actividades implican una dotación de recursos que multiplican entre dos y tres veces los invertidos en acciones similares aplicadas a otros sectores sociales; asimismo los niveles de subsidios deben ser sustancialmente mayores (en torno al 85 - 95%).

Además, deberán invertirse recursos en el desarrollo de experiencias alternativas (los talleres-escuelas, por ejemplo) y especialmente en el diseño de procesos de sistematización y evaluación de impactos de los programas que ya están en marcha.

Aportes a la reforma del Estado

Más allá del campo específico de la formación profesional, los esfuerzos y logros en la vinculación entre educación e inserción laboral sugieren caminos y aportan aprendizajes para los desafíos más amplios que debe enfrentar el Estado, y en especial sus políticas sociales y educativas.

Estas iniciativas constituyen una experiencia de servicio educativo y social diseñado e implementado sobre la base de los resultados buscados. Toda su ejecución está condicionada por la obtención de ciertos resultados, lo que supone una innovación y un aporte relevante al desarrollo de una “nueva generación” de políticas sociales y educativas, que superen las insuficiencias de los instrumentos desarrollistas propios del estado de bienestar, para responder eficazmente, también desde el Estado, a los desafíos de la sociedad posindustrial.

El mismo M. Crozier (1992: 44) en un análisis referido a Francia, que puede extenderse a otras sociedades, afirma:

“El Estado se está constituyendo en el sector más arcaico de todo el sistema social”, el último refugio del imaginario y de la organización identificada con el modelo “industrial”, postulando que “es preciso que la política se torne realista, es decir próxima a lo cotidiano, y que el Estado a su vez pierda su arrogancia y entre él mismo en esa modernidad de la que tanto nos habla, siendo por fin *modesto*”.

Bibliografía

- ARNOLD, Rolf (1995) “Nuevas tendencias de la formación profesional en Alemania”, *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, Segunda Época, N° 131. Montevideo: CINTERFOR-OIT.
- BANCO MUNDIAL (1995) *El mundo del trabajo en una economía integrada*. Washington, D. C.
- CAGGIANI, Marcelo y Claudia Romano (1995) *Instituto Nacional de la Juventud: Programas de Apoyo al Empleo Juvenil, 1991-1994*. Montevideo: Junta de Andalucía, INJU y AECL.
- CAMPOS, Andrea (1996) *Seguimiento de egresados del Programa Primera Experiencia Laboral*. Montevideo.
- CARCIOFI, Ricardo (1981) *Acerca del debate sobre educación y empleo en América Latina*. Buenos Aires: UNESCO, CEPAL y PNUD.
- CASTRO, C. de Moura (1994) *Training policies for the end of the century*. París: IIEP.
- CASTRO, C. de Moura (1995) “Capacitación en Oklahoma, parece que se hace bien”, *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*. Segunda Época. N° 131. Montevideo: CINTERFOR-OIT.
- CEPAL y UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago: Naciones Unidas.
- CIESU y Foro Juvenil (1995) *Educación y trabajo. Experiencias para el diseño de políticas*. Montevideo.
- COMISION EUROPEA (1994) Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. In: *Libro Blanco*. Bruselas: Ed. Comisión Europea.

- CROZIER, Michel (1992) *Estado modesto, estado moderno. Estrategia para el cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DGEC (Dirección General de Estadística y Censos) (1992) *Primera Encuesta Nacional de la Juventud 1989-1990*. Montevideo.
- FILGUEIRA, Carlos (1983) "Educar o no educar: ¿es éste el dilema?", *Revista de la CEPAL*, 21. Santiago de Chile.
- FRANCO, Rolando (1996) Estado y políticas sociales: nuevas tendencias en América Latina. In: CEPAL, *Panorama social de América Latina 1995*. Santiago de Chile.
- GALLART, María A. (coord.) (1992) *Educación y trabajo: desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*. Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y CINTERFOR.
- JACINTO, Claudia (1997) "Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes en Argentina. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores", *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional (Volumen sobre «Jóvenes, formación y empleabilidad»)*, 139-140, abril-septiembre. Montevideo: CINTERFOR-OIT.
- LASIDA, Javier (1992a) *Educación y trabajo con jóvenes pobres. La estrategia del CECAP*. Montevideo: CINTERFOR-OIT (Serie Estudios y Monografías, 76).
- LASIDA, Javier (1992b) *Pobreza y socialización juvenil: informe de avance*. Montevideo: Ed. PLINJU.
- LASIDA, Javier (1993) *Educación y trabajo con jóvenes pobres: la estrategia de CECAP*. Montevideo: CINTERFOR-OIT.
- LASIDA, Javier y Ernesto Rodríguez (1995) "La inserción laboral de los jóvenes. Problemas y desafíos para el diseño de políticas", *Revista Prisma de la Universidad Católica del Uruguay*, 5. Montevideo.
- LASIDA, Javier y Pedro Ravela (1994) *Propuesta de políticas para la educación básica y media; proyecto propuesta CLAEH-CUI-IDES-IESE*. Montevideo.
- LASIDA, Javier, Jorge Ruétalo y Elcira Berruti (1996) *Análisis socio-pedagógico y organizacional de experiencias de formación para el trabajo de jóvenes de hogares pobres*. Documento presentado en el seminario y foro "Formación de calidad para jóvenes de sectores de pobreza. Montevideo, Foro Juvenil, CINTERFOR y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 25-26 de marzo. (Versión original del primer artículo de los autores incluido en esta publicación.)
- M.E.C. (1992) *Seminario-taller: análisis de la experiencia educativa del CECAP*. Montevideo: OEA y MEC.
- MALESWSKA-PEYRE, H. (1990) Le processus de dévalorisation de l'identité et les stratégies identitaires. In: Carmel Camilleri, *Stratégies identitaires*. París: Presses Universitaires de France.
- NAGLE, Alberto (1994) *El Centro de Capacitación y Producción (CECAP). El modelo de CECAP: trabajo con jóvenes desertores del sistema de educación formal*. Montevideo: OEA (Documento mecanografiado).
- PAREJA, Carlos (1987) *Más allá de los mitos del progreso. La insuficiencia del programa iluminista y la búsqueda de una heurística alternativa*. Montevideo: CLAEH (Serie Investigaciones, 50).
- RAMA, Germán (1993) *Los jóvenes y el mundo del trabajo en Uruguay*. Montevideo: Ed. Banco Interamericano de Desarrollo.

- RAMA, Germán y Sara Silveira (1981) *Política de recursos humanos de la industria exportadora de Uruguay: modernización y desequilibrios*. Montevideo: CEPAL y CINTERFOR.
- RODRÍGUEZ, E. y Javier Lasida (1993) *La inserción laboral de los jóvenes, problemas y desafíos para el diseño de políticas*. Montevideo: Plan Integral de Juventud, Proyecto INJU - MEC/FONADEP - OPP/ Consultora Síntesis S.R.L.
- RUÉTALO, Jorge (1993) *Jóvenes empresarios y creadores de empresas en Uruguay: elementos a considerar en una estrategia de apoyo al sector*. Montevideo: PLINJU.
- RUÉTALO, Jorge (1996a) *Juventud, trabajo y educación: el caso del Cono Sur de América Latina*. Ginebra: OIT (Estudios de Políticas, 25).
- RUÉTALO, Jorge (1996b) *Una aproximación al perfil de los empresarios vinculados a CECAP*. Montevideo: Centro de Capacitación y Producción (CECAP/MEC) (mimeo).
- RUÉTALO, Jorge, F. Casanova y J. Lasida (1992) Educación y empleo en Uruguay: estrategias para un desafío. In: María A. Gallart (coord.), *Educación y trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*. Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y CINTERFOR-OIT.
- TEDESCO, Juan C. (1984) "Educación y empleo: un vínculo en crisis", *PLANIUC*, 3(5), Caracas.
- TEDESCO, Juan C. (1992) Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa. In: María A. Gallart (coord.), *Educación y trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*. Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y CINTERFOR-OIT.
- TERRA, Juan P. (1983) "El papel de la educación en relación con los problemas del empleo", *Revista de la CEPAL*, 21. Santiago de Chile.
- WEINBERG, Pedro Daniel (1996) *La construcción de una nueva institucionalidad para la formación*. Montevideo: CINTERFOR-OIT.

La capacitación de jóvenes y el desarrollo local en Chile

**Luis Eduardo Hidalgo y
Carmen Espinoza Miranda¹**

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es mostrar la relevancia de integrar los esfuerzos de desarrollo social y productivo –y en particular de formación/capacitación de jóvenes– en una perspectiva de desarrollo local.

Una primera parte pretende ubicar la importancia de este enfoque en el contexto establecido por los procesos globales en curso, y la manera como éstos se expresan social y territorialmente en la experiencia chilena tras el retorno a la democracia. Sobre la base de esta contextualización, en una segunda parte, pretendemos exponer los elementos básicos de la propuesta de “Desarrollo económico local” estableciendo el rol del municipio como agente de desarrollo; nos detenemos también en la interacción deseable del municipio con los actores económicos y sociales del territorio, así como con otras agencias de desarrollo social y productivo, y con los jóvenes y sus organizaciones a nivel territorial. En una tercera parte se propone una tipificación de los enfoques con que se están desarrollando las distintas experiencias de formación/capacitación de jóvenes en Chile.

Finalmente, se plantea la experiencia implementada en la Región Metropolitana, especialmente en la Comuna de El Bosque y en la Zona Sur de la ciudad de Santiago; se trata de una experiencia en que se estructura un trabajo con el municipio, se articula la labor de tres organismos no gubernamentales (ONGs) que actúan en la zona y se constituye un grupo de iniciativa juvenil. En esa parte, la presentación busca esta-

¹ Investigadores académicos de Organismo No Gubernamental chileno: Programa de Economía de Trabajo, PET.

blecer un contrapunto entre el desarrollo actual del proyecto, y los elementos teóricos y prácticos formulados en este texto.

EL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL RECIENTE

La experiencia chilena, desde el retorno a la democracia, es ilustrativa de las contradicciones económicas y sociales que surgen en el marco de un proceso calificado como exitoso en términos de sus indicadores macroeconómicos de crecimiento, estabilidad de precios, dinamismo exportador e incluso de disminución de los niveles de pobreza; pero que mantiene niveles importantes de inequidad, en cuanto a la distribución del ingreso y su capacidad para integrar a los beneficios de este proceso a segmentos importantes de la población, en particular a los jóvenes de sectores populares.

Al visualizar los antecedentes más relevantes del período 1990-1995, se destaca un ciclo expansivo estable con tasas de crecimiento del producto bruto geográfico cercanas al 6 por ciento anual. Esta expansión aparece explicada fundamentalmente por el dinamismo del sector exportador y del mercado interno vinculado al comercio y servicios.

Se asiste así a una etapa de modernización de la economía y de la sociedad chilena fuertemente vinculada a su integración en el llamado proceso de globalización de la economía mundial. Son parte de esta estrategia, tanto la reciente incorporación al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), como un amplio conjunto de acuerdos bilaterales y la participación en foros comerciales de distinta naturaleza, en función de los cuales se ha dado pie a una creciente internacionalización de la economía chilena.

Evidentemente, un proceso de esta naturaleza ha establecido las condiciones para acentuar el rol del mercado como principal mecanismo asignador de recursos y oportunidades, en una dinámica en la cual es posible identificar sectores económicos, territorios y segmentos sociales “ganadores” y “perdedores”.

Los actores fundamentales en esta dinámica han sido los grandes conglomerados económicos, gracias a su capacidad de potenciar las llamadas “ventajas comparativas” en la implementación de nuevas “ventajas de asociación” con capitales internacionales y a su desarrollo tecnológico acorde con las nuevas modalidades de flexibilización productiva y tercerización. La integración a este proceso por parte de la pequeña y mediana empresa y la pequeña producción (microempresa), que en conjunto concentran a cerca del 70 por ciento del empleo, ha estado sujeta a sus características tecnológicas y de mercado. Mientras aquellas empresas vinculadas a sectores y cadenas de bienes exportables y

de producción no transable han gozado de mejores condiciones para su integración, la producción de bienes importables y la que utiliza tecnologías más precarias ha sufrido el imperativo de la reconversión o, en su defecto, una creciente marginalidad.

Las consecuencias sociales se traducen en un virtual estancamiento del sesgo distributivo del modelo. Luego de un ligero mejoramiento en el período 1990-1991, los distintos estudios realizados muestran un panorama de fuerte desigualdad, en el que el 20 por ciento de la población, la de mayores recursos, concentra alrededor del 55 por ciento² del total de los ingresos.

Más allá del análisis de las políticas sociales implementadas con el objetivo de disminuir la pobreza (que afecta al 28,4 por ciento de la población), en la raíz de este sesgo inequitativo se aprecia una reducción de la proporción del ingreso distribuido como masa de salarios entre quienes aportan con su trabajo a los procesos productivos. De hecho, pese a que los salarios promedio han aumentado a tasas positivas anuales que fluctúan entre el 3,5 por ciento y el 5,1 por ciento anual durante el período,³ la dinámica de crecimiento productivo ha estado caracterizada por una fuerte sustitución tecnológica en que el crecimiento del producto supera al de los salarios y la tasa de contratación de capital (12%) más que triplica a la del trabajo (3,5%).⁴

Este fenómeno, a nuestro juicio, es un elemento fundamental para evaluar cuál es la capacidad del sistema económico en curso, para generar oportunidades de integración económica y social destinadas a la población en general y en particular a los jóvenes. Los antecedentes en este sentido son ilustrativos de cómo, pese a que los niveles de desempleo se han mantenido relativamente estables en tasas cercanas al 5,5 por ciento en los últimos años, el desempleo del segmento juvenil prácticamente ha triplicado este porcentaje.⁵

Territorialmente, ocurre también un proceso similar en cuanto a la concentración de los beneficios y oportunidades de acuerdo con las dinámicas de mercado: los territorios compiten en función de las ventajas con que concurren al crecimiento de la producción y acumulación privadas. De esta forma, aparecen como zonas ganadoras aquellas que ofrecen posibilidades de inversión en circuitos económicos dinámicos, sea que se orienten al mercado externo o hacia los sectores domésticos con mayor poder adquisitivo. Se producen así, pese a los esfuerzos descentralizadores que señalaremos más adelante, fuertes movimientos de concentración de oportunidades en las comunas ricas de la Región Metropolitana, las cabeceras regionales y las zonas de producción de exportables; junto con una creciente segregación espacial de la pobreza en los territorios que carecen de “ventajas comparativas” en el marco del actual modelo.

² Según datos provenientes de la “Encuesta de caracterización socioeconómica CASEN 1994” del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) de Chile.

³ Durante 1993 se cambió la metodología de cálculo del Índice General de Remuneraciones, lo que impide comparar la información con la de los años anteriores.

⁴ Ver al respecto el Boletín Mensual del Banco Central.

⁵ Los jóvenes entre 15 y 29 años tienen una alta tasa de participación: el 48,2 por ciento del total están incorporados a la fuerza de trabajo y constituyen el 31 por ciento de ella. Sin embargo, presentan tasas de desempleo muy superiores al promedio nacional de 4,7 por ciento para el trimestre octubre-diciembre de 1995. El desempleo se eleva al 15,8 por ciento para los más jóvenes, entre 15 y 19 años; y alcanza al 10,1 por ciento en el tramo de 20 a 24 años de edad (Fuente: Instituto Nacional de Estadística-INE).

EL PAPEL DEL ESTADO

La acción pública en este escenario aparece orientada, pero también restringida en su obrar, por el doble desafío del “crecimiento con equidad”. La permanencia de los equilibrios macroeconómicos y de un escenario estable que favorezca la acumulación privada, la ampliación de las relaciones económicas internacionales e incluso las nuevas modalidades de articulación entre la inversión pública y la privada, son la expresión de una orientación estratégica que reconoce y busca potenciar el rol del mercado como principal asignador y de la empresa privada como principal agente del proceso de desarrollo que se pretende estimular.

Estas orientaciones, junto a consideraciones sobre el espacio para la acción pública en el marco de la constitución política heredada del régimen militar anterior, establecen el margen para la acción integradora del Estado. La visión rectora, en este contexto, es la de un Estado más descentralizado, más moderno y más pequeño que actúa en el terreno de lo social privilegiando la educación como sector estratégico para la articulación sinérgica de los requerimientos productivos con los sociales –de igualdad de oportunidades– y que, aprovechando las holguras financieras de un presupuesto público incrementado y equilibrado, ha podido acrecentar su gasto social en casi todos los sectores.

La descentralización, en este marco, ha corrido impulsada por las reformas regional y municipal, en virtud de las cuales se establecen nuevas responsabilidades y atribuciones a estos niveles de la administración del Estado. Por la primera reforma, se establece un gobierno regional encabezado por el Intendente, representante del poder ejecutivo designado por el Presidente de la República, y un gabinete regional integrado por los secretarios ministeriales regionales (SEREMIs) de las distintas carteras, así como un Consejo Regional con representantes elegidos indirectamente entre el cuerpo de concejales municipales; estos estamentos pasan a jugar un papel relevante en la asignación de fondos de inversión pública, los cuales eran decididos antes a nivel central y son ahora de decisión regional. En cuanto a los municipios, éstos se encuentran encabezados por un Alcalde y un cuerpo de Concejales elegidos democráticamente en cada comuna, cuyas atribuciones se incrementan en virtud del reconocimiento de un conjunto amplio de funciones privativas o compartidas. Entre las primeras, cabe mencionar las vinculadas al aseo y ornato, el ordenamiento urbano, la promoción del desarrollo comunitario y la planificación del desarrollo comunal; y entre las segundas se destacan las relacionadas con la asistencia social, la salud pública, la protección del medio ambiente, la educación y la cultu-

ra, la capacitación y la promoción del empleo, el deporte y la recreación, el turismo y en general el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

El municipio y la escala comunal pasan a ser así el actor y el escenario más relevantes para la expresión y articulación de las demandas y procesos sociales que atañen a la vida cotidiana de la población. De hecho, asistimos a un interesante proceso de mutación en el cual los municipios, que tradicionalmente han sido órganos de administración del Estado, enfrentan en la actualidad el desafío de ser gestores o más propiamente gobiernos comunales, capaces de incidir en las dinámicas económicas, sociales y de mercado que se suscitan en su territorio.

De este modo, el municipio se ve enfrentado a actuar como una bisagra entre la comunidad que representa y el poder ejecutivo, del cual también forma parte. Este fenómeno es más evidente en las comunas pobres donde, a la precariedad de los circuitos económicos y a la carencia de oportunidades laborales en la economía local, se agrega la pobreza institucional en términos de la dotación de recursos humanos, técnicos y profesionales del municipio.

Frente a esta situación, cobra creciente relevancia la perspectiva de desarrollo local, la cual se basa en la consideración del espacio de la comuna como escenario de la articulación económica y social para la implementación de programas de capacitación juvenil.

¿QUÉ SE ENTIENDE POR DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL?

El “desarrollo local” ha sido conceptualizado, bajo distintas perspectivas, para dar cuenta de procesos de naturaleza muy disímil; dichas perspectivas nutren el enfoque que aquí queremos plantear (véase al respecto González, 1994).

Desde una **perspectiva técnico-administrativa**, por desarrollo local se entiende el proceso de descentralización político-administrativa del Estado, tendiente a situar crecientes niveles de atribuciones y responsabilidades en los organismos públicos que actúan a escala local. Esto se fundamenta en la premisa de que ellos tienen una visión más certera de las reales necesidades de la población, y en esa medida pueden actuar más efectivamente en la focalización de recursos públicos y en la orientación de políticas en cuanto a sus contenidos sectoriales. Se plantea, asimismo, que tal perspectiva permite un mayor impulso de proyectos en que se concierten recursos públicos y privados en función de iniciativas surgidas desde la población.

Para el caso chileno, puede ubicarse en esta línea el establecimiento de Oficinas Municipales de la Juventud (OMJ) en articulación con el

Instituto Nacional de la Juventud (INJ), organismo este último de carácter central encargado de la coordinación de políticas de integración de este segmento social. Las OMJ, presentes en algunas comunas, procuran ser un mecanismo de articulación entre los planes y programas impulsados por el ente central y recoger las iniciativas juveniles en temáticas vinculadas, fundamentalmente, al combate de la drogadicción, al desarrollo de la afectividad y sexualidad responsable, la cultura y la recreación.

Desde una **perspectiva política**, el concepto sobre el desarrollo local se asimila a procesos de constitución de ciudadanía. El poblador se constituye en sujeto político en la medida en que es partícipe activo de las decisiones que le afectan, las cuales, como vimos, se concretan crecientemente en el ámbito local y en la interacción con el municipio.

En esta perspectiva se sitúa, en forma relevante, el trabajo con jóvenes de sectores populares; se parte precisamente del reconocimiento de que, en este segmento de la población, es habitual el planteo crítico y el rechazo frente a un sistema social en el cual se siente marginado o condenado a la subordinación. La perspectiva local sugiere la interacción, a partir de la problemática juvenil, en iniciativas formuladas por los mismos jóvenes y en atención a su vida cotidiana. Señala también la importancia de los espacios y la creación de instancias propias, al margen, e incluso en contraposición, de las iniciativas oficiales.

Desde una **perspectiva cultural**, la hipótesis central se refiere a la posibilidad de reconocer un sujeto poblador y elementos culturales locales que coexisten junto con aquellos propios del sistema dominante, los mismos que necesariamente deben ser interpretados e incorporados en cualquier proyecto que pretenda concertar voluntades colectivas de acción. Se reconoce que las identidades culturales aparecen aquí como dimensiones que gatillan la voluntad de cambio y de participación en las esferas sociales y económicas, mientras que, por el contrario, su falta de consideración permitiría explicar el fracaso de las iniciativas que surgen desde la ingeniería y la planificación técnico-social.

Los jóvenes de sectores populares o de comunas pobres aparecen como un mundo diverso poblado de subsegmentos (“raperos”, “trashers” o “artesas”), con connotaciones simbólicas que la mayoría de las veces son ajenas o ininteligibles para los organismos que pretenden “beneficiarlos”; hacen referencia a espacios tales como las esquinas, las plazas o las canchas, donde se produce la interacción social que les es propia y significativa, y que corrientemente se plantea como ajena o distante del local comunitario, la municipalidad, los centros abiertos o las OMJ.

Finalmente, desde una **perspectiva económica**, el desarrollo local se relaciona con la activación de las economías locales mediante la potenciación de procesos de producción, intercambio y acumulación que

favorezcan la generación de oportunidades laborales, y de mejores niveles de ingreso y condiciones de trabajo para la población. En este aspecto, un punto central es, precisamente, el reconocimiento de una economía local en función, no sólo de las actividades productivas ubicadas en su territorio, sino también de aquellas que generan efectivamente puestos de trabajo y externalidades positivas en el mismo.

En una economía en que los sectores más dinámicos parecieran discriminar en favor de la contratación de capital más que de trabajo, y de empleo adulto más que juvenil, es de fundamental importancia integrar las políticas de capacitación y fomento del trabajo de jóvenes en un marco más amplio: políticas de fomento de los sectores productivos y de segmentos de empresas que sean intensivas en mano de obra en general, y de empleo juvenil en particular. Cobran entonces relevancia las pequeñas y microempresas, las cuales, de acuerdo con estudios disponibles (ver Tardito y Wilson, 1993), tienden a ubicar sus mercados de insumos y productos en la escala comunal, por lo que aparecen como alternativas de generación y fortalecimiento del empleo para mujeres y jóvenes.

En forma incipiente pero creciente, los municipios han venido asumiendo este desafío mediante la generación de instancias para la articulación de iniciativas de fomento en oficinas municipales de colocaciones, de capacitación, de la microempresa o de departamentos económico-laborales. La perspectiva no es constituirse en organismos ejecutores de tales iniciativas, sino más bien actuar en la captación de posibilidades de acción por parte de terceros. Se busca, de esta forma, enriquecer institucionalmente el territorio mediante la instalación de organismos que actúen en el terreno financiero y de los servicios de apoyo a la producción (capacitación, asistencia técnica, ayuda a la comercialización, entre otros).

Desde este punto de vista, la realización de acciones de capacitación juvenil se plantea como una materia que requiere ser orientada en función de las características del entorno económico, en vistas a que favorezca efectivamente procesos de inserción laboral. En este sentido, la implementación de programas de capacitación debe partir de un diagnóstico económico sobre el territorio, con el fin de reconocer los sectores productivos dinámicos, los concentradores de empleo, y los que demandan su reconversión.

ENFOQUES SOBRE LA FORMACIÓN/CAPACITACIÓN LABORAL DE JÓVENES

Las experiencias de capacitación laboral para jóvenes que se han impulsado en Chile desde la educación no formal –vale decir, al margen

de la educación media técnico-profesional y de la formación superior en centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades-, han expresado la importancia, al menos en su declaración de intenciones, de promover una formación pertinente, que entregue herramientas para la integración de los jóvenes al mundo de la vida y del trabajo, y que por ende vincule al joven con su entorno. No obstante, es posible reconocer distintos enfoques que subyacen en la conformación curricular de los programas establecidos en estas experiencias.

Los enfoques que proponemos aquí no se fundan en el análisis del contexto institucional en que se realizan las experiencias, los recursos con que se implementan, las especialidades técnicas en que se pretende capacitar o la duración de los cursos, aunque tienen relación con estos aspectos. Se basan más bien en la dimensión formativa de los programas, o sea, aquella que se refiere al tipo de valores, actitudes y visión del mundo que se promueve entre los jóvenes que participan y, por consiguiente, en el tipo de conductas sociales que se pretende incentivar. En algunos casos, esta dimensión aparece como un componente explícito del programa y sus contenidos; en otros casos, se reconoce como parte del currículum oculto y se refleja en las orientaciones globales o en el tipo de metodologías de enseñanza-aprendizaje implementadas. Si bien un análisis más acabado requeriría investigaciones específicas sobre la materia, proponemos ahora, solamente a nivel exploratorio, la adscripción de cada experiencia a determinados enfoques, lo cual puede dar cabida a interpretaciones distintas de la aquí planteada.

En definitiva, se proponen cuatro enfoques, aclarando que una misma experiencia puede adscribir a combinaciones de dos o más de estos, según sus componentes curriculares específicos.

El enfoque del desarrollo de capacidades empresariales

Desde esta perspectiva lo que interesa es promover la capacidad de iniciativa de los jóvenes en vistas a que puedan crear y gestionar microproyectos productivos. Esto se encuentra asociado tanto a la capacidad de analizar estratégicamente el entorno cercano para poder reconocer “oportunidades de negocios”, como al desarrollo y estímulo de las “capacidades empresariales personales”, entre ellas: la iniciativa, la empatía, el don de mando, la disposición para asumir responsabilidades, la creatividad y la independencia.

Algunas experiencias en este enfoque se han puesto en práctica usando la metodología de creación de competencias para la formación de empresas (CEFE), desarrollada por la oficina de cooperación del gobierno alemán (GTZ). Su aplicación plantea el uso de estrategias activas,

ejercicios de simulación, juegos, elaboración de proyectos y confrontación de los mismos ante potenciales fuentes de financiamiento. Si bien los autores desconocen documentos sobre evaluación del impacto de los programas en cuestión, se sabe que estos se implementan en varios continentes y se mantienen articulados por una red de organismos que operan la mencionada metodología.

El enfoque de la educación popular

Este enfoque es heredero de las metodologías concebidas en la década de los sesenta por Paulo Freire, y su óptica se centra en la conformación de sujetos sociales activos, conscientes y críticos de su entorno. La perspectiva es construir sujetos de cambio de la sociedad en que están insertos, y enfrentar las conductas de anomia y desencanto pasivo de los jóvenes de sectores populares. El componente formativo acompaña explícitamente el componente de capacitación laboral, mediante el tratamiento reflexivo y colectivo de temas considerados relevantes para la juventud, como pueden ser la drogadicción, el sida, el embarazo adolescente o la paternidad responsable. Lo que interesa no es generar solamente una dimensión crítico-reivindicativa, sino también una capacidad de actuar colectivamente y desde el plano de la formación. Se promueve el compromiso de los jóvenes con su entorno y su comunidad, a través de la realización de actividades hacia otros grupos menos conscientes o más carentes.

Enfoques de esta naturaleza se han integrado en experiencias desarrolladas por ONGs vinculadas a la Iglesia Católica y al trabajo parroquial. Un componente, fundamental y crítico, ha sido el rol y carácter de los liderazgos al interior de estas experiencias. El hecho de que quien lo ejerza sea el monitor técnico, el monitor social, el párroco o alguno de los jóvenes, parecería ser determinante en la dinámica real que adquiriera el grupo; la realidad muestra que habitualmente los jóvenes sólo están dispuestos a asumir un compromiso social en esta perspectiva cuando legitiman y en alguna medida admiran o respetan a quien lo promueve.

El enfoque del desarrollo de conductas laborales adecuadas

Desde este enfoque lo que interesa es desarrollar hábitos que faciliten la integración de los jóvenes al mundo del trabajo y, en particular, a un trabajo dependiente. El punto de partida es el reconocimiento de una distorsión o una brecha entre las expectativas de los jóvenes y las condiciones concretas de su inserción laboral. El sistema de valores establecido por la

educación formal, la familia y los medios de comunicación sobreenfatiza la importancia de la formación universitaria y conduce a una frustración cuando las posibilidades concretas de continuidad de los estudios superiores no existen o son muy escasas. Los jóvenes “marginados” aparecen así como impelidos a integrarse al mundo del trabajo, pero rechazan las condiciones concretas en que esta inserción puede realizarse, desarrollando conductas de anomia, falta de compromiso o de interés en el trabajo.

Surge entonces, desde el sector empresarial, la demanda por la formación de hábitos laborales tales como la puntualidad, la responsabilidad en el cumplimiento de las tareas, la capacidad de recibir órdenes y cumplirlas, el aseo y presentación personal, etcétera. En función de estos requerimientos, se incluyen en el currículum de los cursos el desarrollo de funciones verbales y matemáticas básicas, la preparación de un *curriculum vitae*, el estudio de normativas laborales, ejercicios de simulación de presentaciones personales en la búsqueda de empleo, así como el respeto de la puntualidad y cumplimiento de normas.

El programa llamado “Chile Joven”, definido más como un programa de inserción laboral que de capacitación técnica, contiene subprogramas como el de “Capacitación técnica con práctica laboral en empresas” o el de “Inserción laboral de jóvenes en situación de riesgo social” en los que el componente formativo parecería responder a este enfoque o al menos ser valorado desde esta perspectiva por el sector empresarial. Esto es así porque permiten discriminar entre los jóvenes interesados en integrarse al mundo del trabajo (y que por ende se incorporan a estos programas), y aquellos que no lo están. Asimismo, en estos la demanda por hábitos laborales incluso se superpone al conocimiento técnico por cuanto se confía en que este puede ser desarrollado en la empresa, no así las cualidades de un buen trabajador.

El enfoque del desarrollo de una identidad centrada en el trabajo

Lo que interesa desde esta perspectiva es que el joven pueda reconocerse y validarse como persona por su capacidad de dominar un quehacer específico, y desde allí admitirse como un sujeto valioso para la comunidad. Un aspecto fundamental de este enfoque es el desarrollo de una autoestima vinculada a la capacidad de hacer algo, y hacerlo bien, al margen de que el quehacer se cumpla en forma dependiente o independiente. El componente formativo no se enfoca separadamente de la capacitación técnica; por el contrario, se expresa a través de los procesos de enseñanza teórico-práctica a medida que el joven va transitando un camino ascendente en el dominio del oficio: ayudante, oficial y maestro en distintos niveles de pericia.

Se trata, en general, de procesos de formación técnica más prolongados que los habituales en los otros enfoques, siendo que su implementación puede facilitarse mediante ciclos de formación recurrente. El manejo de materiales y herramientas y el rigor en el cumplimiento de normas de calidad resultan aspectos fundamentales, así como el papel que cumple en cada oficio el maestro que actúa como monitor. Algunas experiencias en esta perspectiva han sido desarrolladas mediante convenios de cooperación internacional, o en programas de capacitación técnica en la educación formal con el patrocinio de empresas privadas. Los programas no formales normalmente tienen dificultades para asumir este enfoque, en tanto demandan procesos más onerosos por su duración, sus requerimientos de equipos y sus costos de operación.

EXPERIENCIAS DE FORMACIÓN JUVENIL EN EL MARCO DE PROGRAMAS DE DESARROLLO LOCAL

Tenemos así que el plantearse la problemática de la capacitación juvenil desde una perspectiva de desarrollo local nos lleva a la necesaria consideración del territorio cercano, la comuna, incluso el barrio, como el espacio para la articulación de procesos que se relacionan con determinados factores, entre ellos: a) la descentralización del Estado y la definición funcional de organismos públicos que deben acercarse cada vez más a la población, si pretenden ser efectivos en sus esfuerzos integradores; b) el reconocimiento de las identidades juveniles locales y de sus componentes culturales y valoraciones positivas; c) la aceptación y/o apertura de espacios de participación relevantes para que los jóvenes puedan sentirse ciudadanos en su cotidianeidad; y d) la búsqueda de las actividades económicas donde los jóvenes puedan tener efectivamente oportunidades de desarrollo material y espiritual.

Las dos experiencias que a continuación se describen fueron realizadas por el Organismo no Gubernamental Programa de Economía del Trabajo, PET. Ambas se inspiran en una perspectiva que combina los elementos de educación popular y del desarrollo de capacidades emprendedoras con los de desarrollo local. Se presentan como procesos en curso, por lo que están lejos de constituir experiencias acabadas y menos aún de ser plenamente exitosas. Por esto mismo se muestran con ánimo receptivo a la crítica y con la intención de que puedan servir de insumo de reflexión y aprendizaje para los propios protagonistas (jóvenes, organismos no gubernamentales, municipios) y para quienes implementan actividades similares en otras latitudes.

Experiencia en la comuna de La Pintana

En esta comuna se realizó un ciclo de dos sesiones con los estudiantes de cuarto medio del único liceo técnico existente en ella. En este caso, la experiencia no generó muchos frutos, especialmente por falta de interés de los propios jóvenes quienes, en general, no visualizan a la educación ni a la formación para el trabajo como salida a su situación de pobreza. La poca incorporación al trabajo formal y, sobre todo, la mala calidad de los puestos que se ofrecen a los jóvenes que logran egresar de la enseñanza media desestiman a los que aún estudian.

Experiencia en la comuna de Lo Espejo

La experiencia en esta comuna resultó más importante; en ella se trabajó con dos instituciones que se ocupan de la capacitación laboral de jóvenes: un liceo técnico dependiente de la municipalidad, y un organismo independiente financiado por la cooperación francesa. En este último se impartieron charlas informativas a un grupo de jóvenes egresados de cursos donde se habían capacitado en oficios tales como plomería, mecánica, electricidad, etcétera. En el Liceo Técnico, de manera experimental, se integró al curriculum de los estudiantes de cuarto año medio, con carácter optativo, un programa de doce sesiones de cuatro horas pedagógicas cada una.

Dicho programa fue presentado y discutido con las autoridades del Departamento de Educación Municipal (organismo de dependencia municipal encargado de la administración del conjunto de los liceos públicos de la comuna) y con las autoridades del liceo. Los resultados de su implementación fueron evaluados como positivos; pero se dejó en estudio su ampliación al conjunto de los cursos desarrollados por el liceo, pues se consideró inviable la actividad directa con los jóvenes, dada la exigencia de recursos humanos y la naturaleza de la institución PET. Quedó pendiente la posibilidad de realizar actividades formativas con los docentes a fin de potenciar su replicabilidad.

El programa diseñado para el trabajo con los jóvenes abarcó los siguientes temas: 1) la empresa; 2) el marco legal para las actividades productivas y comerciales; 3) la legislación laboral básica; 4) los requisitos para la creación de una microempresa; y 5) las relaciones humanas. Los contenidos para el desarrollo de estos temas fueron los siguientes:

1. La Empresa
 - Definición y objetivos de la empresa.
 - Producción de bienes finales e intermedios.
 - Factores productivos.

- Estructura interna.
- Procesos administrativos.
- La empresa como sistema social.
- 2. Marco legal para las actividades productivas y comerciales.
 - Normas constitucionales que regulan el desarrollo económico.
 - Normas legales comerciales, tributarias, de construcción urbana.
- 3. Legislación laboral básica.
 - Principios básicos del derecho laboral.
 - Derechos mínimos.
 - Seguridad social.
- 4. Requisitos para la creación de una microempresa.
 - Aspectos organizativos.
 - Aspectos económicos.
 - Aspectos comerciales.
 - Aspectos jurídicos.
- 5. Relaciones humanas.
 - Comunicaciones.
 - Sistemas de información.
 - Resolución de conflictos en la empresa.

La metodología combinó clases expositivas complementadas con material audiovisual, clases con participación de los alumnos, trabajo de taller, y trabajos individuales y colectivos de investigación y creación. Además, se entregó a los alumnos un *set* de material de apoyo escrito. Desde el inicio del desarrollo de los contenidos se constató que los temas tratados eran absolutamente desconocidos para los jóvenes, lo que obligó a priorizar los más importantes. A pesar de la heterogeneidad de los alumnos desde el punto de vista de sus capacidades e intereses, los temas fueron bien recibidos por la mayoría.

De esta experiencia surgen dos conclusiones: la pertinencia de integrar esta iniciativa a los liceos e institutos técnicos en forma regular y como parte del currículum; y la dificultad de que sea una ONG la que continúe esta línea de trabajo en forma directa. Para que ella tuviera verdadero impacto, debieran ser los propios docentes de las asignaturas técnicas quienes estuviesen calificados para transmitir los conocimientos detallados.

Por un lado, es evidente que los jóvenes egresados de los liceos técnicos no cuentan con herramientas sicosociales que les permitan integrarse al mundo del trabajo en buenas condiciones; una ampliación del currículum con temas de apresto laboral, como el conocimiento de una empresa, el manejo básico de la legislación correspondiente, los requisitos para la creación de un emprendimiento propio, entre otros, los habilitarían para un mejor desenvolvimiento. La disponibilidad de profesio-

nales de una ONG para continuar en esta línea de trabajo aparece débil en relación a las proyecciones que esto podría alcanzar, pues la cantidad de cursos, el número de alumnos, las restricciones horarias debido a las otras materias de la malla formal (de carácter obligatorio), inviabilizan la realización de todos los cursos necesarios para la demanda de formación que podría crearse en este ámbito. Sin embargo, una actividad de este tipo podría ser implementada con los profesores de los liceos e institutos, a través de la formación y capacitación que les brindara una institución competente mediante un programa especial para docentes; esto generaría un efecto multiplicador importante.

Por otro lado, esta iniciativa, en forma experimental, parece válida; pero su implementación más bien debería corresponder a una política de carácter sectorial con recursos incorporados al presupuesto que sustenta la educación.

Pese a su restringido alcance, la experiencia permite visualizar, como elementos fundamentales para su ampliación, la necesidad de resolver la precariedad de los recursos con que se realizó y las deficiencias propias del sistema educacional, las cuales se expresan en las diversas carencias que tiene el liceo, tanto en términos de calificación docente como de infraestructura. Además, queda en claro la poca motivación que manifiestan los alumnos para emprender actividades optativas no tradicionales, que no conocen y que para ellos, sólo significan, en la práctica, más clases.

Es interesante hacer notar que esta experiencia despertó el interés de instancias ajenas al proyecto. Por una parte, profesionales del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) la valoraron por su potencial enriquecedor del componente formativo solicitado en los proyectos que se postulan tanto en las líneas del programa “Chile Joven” como en los programas tradicionales de capacitación laboral. Por otra parte, algunas ONGs dedicadas a servicios crediticios para las microempresas y talleres en las mencionadas comunas pudieron conocer esta experiencia, planteándose posibilidades para la concreción de una línea crediticia destinada a jóvenes con una doble formación: técnica y de gestión.

FORMACIÓN DE LÍDERES JUVENILES PARA LA PARTICIPACIÓN, LA DEMOCRACIA Y EL PODER LOCAL

⁶ Institución dedicada, fundamentalmente, a los temas de derechos y ciudadanía.

En la comuna de El Bosque, ubicada en la zona sur de la ciudad de Santiago, se ha puesto en práctica un proyecto relacionado con la formación de líderes juveniles. En su implementación participan, junto al municipio de la comuna, tres organismos no gubernamentales: FORJA,⁶

el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) y PET.⁷ El objetivo de este proyecto es el desarrollo de líderes juveniles, capaces de diagnosticar los problemas juveniles y de ser actores relevantes en calidad de representantes de sus pares en las instancias comunales de participación y decisión. En su ejecución se pueden distinguir dos etapas.

1) La **primera etapa**, implementada durante el año 1995, se centró en la captación de los llamados “jóvenes inquietos”, por el equipo a cargo del proyecto; la finalidad declarada era que desarrollasen conductas que los transformaran en “jóvenes positivamente activos”, capaces de recoger problemáticas comunes al segmento juvenil y tornarse líderes entre sus pares.

El trabajo, en esta fase, consistió en la difusión del programa a través de invitaciones a jóvenes vinculados con actividades que el municipio había llevado a cabo con anterioridad. Ello significó visitas a las organizaciones juveniles, realización de eventos públicos de interés para los jóvenes, conversaciones con los “grupos de esquina”, propaganda escrita, etcétera; también se realizaron foros y encuentros. Se convocó, con la pretensión de establecer un trabajo articulado, a las diversas instancias del municipio que desarrollan acciones con jóvenes: la Oficina Municipal de la Juventud, La Casa de la Cultura, la Oficina Municipal de Colocaciones y el Departamento de Educación Municipal. Respondió a esta convocatoria la instancia municipal llamada “La Casa Joven”, un lugar de actividades para los jóvenes, con infraestructura de propiedad municipal y atendida por funcionarios municipales; depende de la OMJ, despliega su labor en un sector de la comuna especialmente carenciado y focaliza su atención en jóvenes no integrados.

A poco de andar, se constató que existían dificultades en el logro de los objetivos tal cual estaban definidos. Por un lado, los jóvenes vinculados a la “Casa Joven” que se acercaron al programa no contaban con los elementos básicos para constituirse en líderes sociales; más bien buscaban un espacio donde se los escuchara y donde pudieran compartir sus problemas. Por otro lado, el municipio no colaboró al inicio de manera sistemática en la implementación del proyecto; los funcionarios que lo tomaron a su cargo no eran los más calificados y no entendieron su sentido. Pero en la evaluación con los encargados del Departamento de Desarrollo Comunitario, el representante de la Oficina de la Juventud y el de la “Casa Joven”, al término del primer año, se coincidió en la importancia que podía alcanzar este proyecto; entonces el municipio se comprometió a realizar mayores esfuerzos en un trabajo más interrelacionado.

No obstante las dificultades expuestas, se constituyó un grupo cohesionado de jóvenes, llamado “grupo de iniciativa”, que logró interesarse y adquirió competencias mínimas para el liderazgo.

⁷ Institución abocada a los temas relacionados con la centralidad del trabajo, la superación de la pobreza, la equidad. Cada uno de estos aspectos se trabaja desde la investigación, la intervención y la generación de propuestas.

2) La **segunda etapa**, desarrollada a partir de enero de 1996, tuvo dos ejes: uno de trabajo directo con los jóvenes en el ámbito de la formación, y otro de articulación con las instituciones y organismos vinculados a la problemática juvenil en la comuna. La finalidad era la reflexión y acopio de conocimientos en el tema juvenil y la generación de propuestas.

Al inicio de esta etapa se hicieron adecuaciones, principalmente respecto de los participantes: la convocatoria, que en el primer año sólo involucraba a jóvenes vinculados con la “Casa Joven”, se amplió a dirigentes juveniles de otros sectores. Se invitó, a través de cartas y visitas personales, a representantes de juntas de vecinos y de centros de alumnos y a grupos de iglesia y de actividades culturales, entre otros. Los dirigentes que se incorporaron manifestaron desde el primer contacto su interés por compartir la experiencia, dado que reconocían la necesidad de recibir formación y orientaciones para realizar un mejor trabajo. Además, se mantuvo la participación del grupo de iniciativa constituido en la primera etapa. La incorporación de jóvenes socialmente más activos fortaleció la tarea realizada, permitiendo a los menos adelantados asimilar un fuerte traspaso de experiencias y de empuje de trabajo.

En el **primer eje** de trabajo directo con los jóvenes se implementaron tres tipos de actividades:

a) **Trabajo de formación personal**, a través de charlas realizadas semanalmente con contenidos de interés seleccionados por los jóvenes. Los temas más solicitados fueron: derechos de los jóvenes, oportunidades de educación y capacitación laboral formal, capacitación y formación alternativa, sexualidad, embarazo adolescente, educación cívica, programas estatales y locales de apoyo a las familias, y drogadicción. Las actividades permitieron valorar la importancia de estas temáticas para el fortalecimiento de la autoestima y el desarrollo de la iniciativa personal comúnmente vinculadas a las capacidades de liderazgo. No es posible pretender generar líderes sin información ni preparación para el tratamiento de temas que son relevantes entre sus pares; ellos son valorados en la medida en que se muestran capaces de dar orientación y respuestas a las inquietudes que forman parte del mundo juvenil, y pueden así generar procesos de desarrollo en sus organizaciones y en su entorno.

b) **Encuentros de capacitación en liderazgo**, sobre temas relacionados con su quehacer específico como dirigentes sociales. Se trataron con especial énfasis los siguientes aspectos: el diagnóstico; la planificación; la elaboración de proyectos y la evaluación. Los encuentros se realizaron en jornadas de un día de duración y en cada uno de ellos se expuso uno de los temas mencionados, con metodologías participativas y apoyo de material audiovisual.

c) **Trabajos de taller práctico**, de carácter grupal. Los grupos se crearon por intereses similares o por cercanía territorial de los jóvenes. Durante las actividades recibieron orientaciones de un tutor, profesional de las instituciones que implementaron el proyecto.

Cada uno de los temas tratados en los encuentros fue aplicado en forma práctica. Cada grupo seleccionó una situación que le pareció relevante y diagnosticó un problema de su localidad. Los contenidos seleccionados por los jóvenes tuvieron relación con el embarazo de adolescentes y precariedad en las políticas de apoyo a la maternidad juvenil, tiempo libre y falta de espacios para el desarrollo de actividades culturales y deportivas, comunicación con sus padres y en general con los adultos, y falta de oportunidades laborales.

A través de la aplicación de entrevistas, tabulación de datos e interpretación de los mismos se estableció un diagnóstico de estas problemáticas en la comuna. Los trabajos fueron expuestos en los encuentros siguientes mediante papelógrafos, con gráficos que presentaban los resultados y conclusiones a que había llegado el grupo. Luego se planificaron acciones para la solución del problema detectado.

Uno de los temas seleccionados fue el de “elaboración de proyectos”, que estuvo destinado a crear capacidades en los jóvenes para generar proyectos concretos, a partir de lo diagnosticado por ellos mismos y de las soluciones imaginadas. Es importante destacar que en un próximo encuentro –en el que participará el Alcalde, máxima autoridad de la comuna– presentarán el trabajo y negociarán la posibilidad de que sus proyectos sean implementados por el municipio.

El **segundo eje** en que se centró el proyecto se dirigió a la generación de espacios de encuentro entre los organismos públicos y privados vinculados a la problemática juvenil en comunas de sectores populares de la Región Metropolitana de Santiago. Con la participación de representantes del mundo de la educación, se realizaron una serie de seminarios que tuvieron como objetivo principal recoger, en el marco del acopio de conocimientos, la visión que los profesionales y funcionarios municipales tenían respecto de la temática juvenil y el desarrollo local. A la fecha se han ejecutado tres seminarios: “Trabajo con jóvenes en la comuna de El Bosque”; “Desarrollo local y educación, relaciones y desafíos”; y “Trabajo con jóvenes y su importancia para el desarrollo local”.

En los tres eventos participaron funcionarios municipales de cuatro reparticiones: de la Oficina Municipal de la Juventud, especialmente los que trabajan en las tres “Casa Joven” de la comuna de El Bosque; del Departamento Económico Laboral, en particular los de la Oficina de Colocaciones, entidad que se preocupa de la capacitación y la colocación en el empleo; de la Casa de la Cultura, que desarrolla estrategias en

el campo de la cultura y recreación; y de la Dirección de Educación Municipal. Los profesionales de ONGs que intervinieron pertenecen a diversas entidades: instituciones dedicadas al trabajo con jóvenes en riesgo social, las cuales buscan crear espacios de participación y oportunidades de desarrollo; instituciones que se ocupan de mujeres jóvenes en programas incluidos en el marco de políticas de igualdad de oportunidades; e instituciones que actúan con niños y jóvenes trabajadores.

Esta línea de trabajo ha permitido relacionar al municipio con experiencias privadas de la comuna, reflexionar en torno a la educación, formación y capacitación de los jóvenes y a su importancia en el marco del desarrollo local, y esbozar propuestas de políticas más coherentes con la realidad, las necesidades y los recursos. También ha permitido apreciar la coordinación y articulación de esfuerzos como un asunto complejo, aunque crecientemente relevante para potenciar la acción pública y la no gubernamental en iniciativas de desarrollo. Se puso de manifiesto, asimismo, que muchas veces las autoridades comunales ven a las ONG como competidoras más que como aliadas en su trabajo; esto provoca, con respecto a la concertación, una carga adicional para los profesionales de las ONG, los cuales deben invertir recursos importantes en convencer a las autoridades locales del aporte que significa para la comuna la suma de esfuerzos y de medios.

Más lejana aún se aprecia la posibilidad de coordinación con entidades empresariales comunales con el fin de implementar políticas de incorporación de mano de obra. Esto es así por dos motivos: por un lado, esas entidades, en las comunas mencionadas, son precarias; prácticamente no hay gran industria, sólo hay empresas medianas, pequeñas y una alta proporción de microempresas; y por otro, las capacitaciones que se imparten para la formación laboral en oficios, tanto en los liceos técnicos como en los cursos ofrecidos por ONGs, no guardan una adecuada relación con la oferta de empleo de la comuna ni de la zona. Esta situación es una realidad bastante generalizada en las jurisdicciones con pocos medios económicos.

El Municipio de El Bosque ha dado importantes pasos para la articulación de las capacidades de intervención en una perspectiva local. No obstante, esto depende en buena medida de la voluntad del Alcalde o de alguno de sus colaboradores; no es fácil que las distintas estructuras de un municipio se coordinen entre sí, ya que tendencias burocráticas avaladas por una legislación poco flexible complejizan la situación. Más difícil aún resulta coordinar los esfuerzos privados con los del gobierno local. En este marco, los seminarios mencionados han contribuido especialmente a la generación de espacios de conocimiento de experiencias, de reflexión y de intercambio de posiciones en relación al plan-

teo de propuestas que mejoren las políticas y permitan una articulación real de los actores.

Durante los encuentros se han podido constatar una serie de dificultades en el ámbito del trabajo con jóvenes y su incorporación al mercado laboral, las mismas que necesariamente deberían ser consideradas en la continuación de estos procesos. Entre ellas se cuentan las siguientes:

- a) La educación no prepara cabalmente a los jóvenes para insertarse en el mundo laboral.
- b) Se registra una gran deserción escolar a temprana edad lo que limita aún más las posibilidades de desarrollo para los jóvenes de la comuna.
- c) Las ofertas de capacitación que se encuentran en la comuna y en la zona no tienen relación con la demanda de trabajo. Los oficios o carreras técnicas que se ofrecen en la capacitación no siempre son solicitadas por el mercado, o bien la calidad de la formación es baja u obsoleta (por ejemplo, secretariado sin la incorporación de informática, o mecánica con tornos manuales).
- d) Existe una mínima coordinación –o no existe– entre las iniciativas privadas y las autoridades comunales para el desarrollo de esfuerzos conjuntos dirigidos a superar los problemas que aquejan a la comuna, especialmente en lo relacionado a la problemática juvenil.

Pero a pesar de las dificultades, pueden señalarse también ciertas potencialidades:

- a) La comuna de El Bosque cuenta con un Alcalde interesado en mejorar el trabajo del municipio y en articular esfuerzos y recursos para el logro de objetivos vinculados al desarrollo, incorporando a los jóvenes.
- b) Al menos cinco de las instituciones que trabajan con jóvenes, han manifestado un gran interés por coordinar esfuerzos. Muy interesante y de vital importancia resulta la coordinación entre instituciones de capacitación y de créditos, ya que los microemprendimientos juveniles se ven fuertemente coartados por la falta de recursos y la imposibilidad absoluta de recurrir al mercado formal crediticio.
- c) Los jóvenes que han participado en el proyecto valoran la experiencia y demandan su continuación y su ampliación a otros jóvenes. Es destacable, además, que su liderazgo se ha fortalecido y su identidad como dirigentes sociales capaces de aportar al desarrollo de su entorno se ha plasmado en actividades concretas realizadas en sus organizaciones.
- d) Se han dado pasos importantes en la articulación de esfuerzos entre la sociedad civil y la autoridad comunal.

Pese a sus alcances parciales, la experiencia reseñada convalida, a nuestro juicio, la perspectiva de formación de líderes juveniles para la articulación en lo local aquí planteada. Ella permite nutrir los esfuerzos de capacitación e integración del segmento juvenil con enfoques que consideren sinérgicamente las dimensiones culturales y de participación efectiva de quienes se pretende estimular. Asimismo, facilita el necesario acercamiento del Estado y de los organismos independientes a las problemáticas cotidianas de los jóvenes, y el fomento de alternativas efectivas para su integración económica y social.

Queda claro que los objetivos planteados, a pesar de los obstáculos encontrados, no sólo son posibles sino indispensables. Si se piensa en el desarrollo local, es necesario contar con sujetos activos y creadores (y para esto, quiénes mejor que los jóvenes), capaces de desarrollar emprendimientos productivos que favorezcan la generación de oportunidades laborales, acrecienten los niveles de ingreso y creen mejores condiciones de trabajo para la población.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Los esfuerzos de formación y capacitación de jóvenes deben, a nuestro juicio, ser entendidos como un medio cuya valoración y sentido se pondera más cabalmente cuando se lo analiza desde dos dimensiones:

a) Como un proceso que activa las potencialidades de los segmentos juveniles que pretende beneficiar, constituyéndolos en sujetos de su propio desarrollo; con esto los habilita o les entrega los elementos que les permitan efectivamente aprovechar las oportunidades de integración, de elevación de su calidad de vida y de desarrollo personal y familiar que les aporta el medio.

b) Como componente de un tejido institucional de la sociedad y, por ende, como parte de un entorno que ofrece a quienes lo habitan canales, vías, posibilidades de integración y participación social, para lograr la transformación de ese entorno.

Desde estas perspectivas, interesan tanto las características de pertinencia de las currícula de estos programas en relación al medio, como su potencial transformador de ese medio. Esto constituye, sin duda, una ecuación crítica. ¿En qué capacitar? ¿En lo que ya existe y que ofrece garantía de una mayor probabilidad de inserción, o en aquello que aparece como potencia o desafío con el riesgo de una integración difícil e incluso improbable?

A nuestro juicio es preciso alejarse algo del marco para resolver la encrucijada. No se trata de usar la capacitación no formal como mecanismo de compensación para aquellos que son marginados de las posi-

bilidades más atractivas del sistema, como es hoy en día la educación universitaria en nuestros países. Tampoco se trata de establecer estos programas como estrategias de selección para la integración de los que tienen mayores “ventajas comparativas” personales en el escenario competitivo de nuestras economías. El desafío parecería plantearse más bien en relación a poner estos esfuerzos al servicio del incremento de las capacidades de integración del sistema; y opinamos que esta perspectiva exige hoy un enfoque más abarcador desde una perspectiva local o territorial.

Tal perspectiva demanda, como se ha señalado, una completa integración: de los actores públicos que actúan en el espacio de la cotidianeidad, entre los que se destaca crecientemente el municipio; de los actores institucionales no gubernamentales; de los sistemas de educación formal que operan en la esfera comunal; y de los segmentos sociales locales constituidos como actores y por ende con identidad e iniciativa en la construcción de estrategias de desarrollo local. La educación que queremos se entiende en el proyecto más amplio de la comuna que queremos y en la participación en la construcción de ese proyecto. Si no lo entendemos así, seguiremos reproduciendo prácticas funcionalistas, operarios para el sistema, marginados o frustrados crónicos.

Bibliografía

- GONZÁLEZ, Raúl (1994) *Espacio local, sociedad y desarrollo: razones de su valorización*. Santiago, Chile: PET.
- TARDITO, C. y F. Wilson (1993) *El circuito económico de la comuna de El Bosque*. Santiago, Chile: ECOFOR.

¿Qué es la calidad en la formación para el trabajo de jóvenes de sectores de pobreza?

Un análisis desde las estrategias de intervención

Claudia Jacinto¹

INTRODUCCIÓN

En la actualidad se considera que la socialización de los individuos, y por ende la construcción de la identidad social, han pasado a ser procesos que se extienden a lo largo de toda la vida, dada la constante readecuación a los cambios que implica la realidad cotidiana en este fin de siglo. Sin embargo, se sigue reconociendo a la juventud, y especialmente a la adolescencia, como la etapa vital clave en la conformación de la identidad social. Esta se construye espacio-temporalmente a través de dos procesos: uno biográfico y otro relacional. Proceso biográfico, porque se va delineando a través de las distintas trayectorias de los jóvenes en las instituciones sociales (familia, escuela, lugares de trabajo); proceso relacional, porque no es ajeno al reconocimiento que los otros hacen de la propia identidad, y de los saberes y competencias vinculados a diferentes espacios sociales.

Dos terrenos centrales en la construcción de la identidad social son la educación y el trabajo. Los jóvenes en situación de pobreza suelen salir del sistema educativo formal antes de haber adquirido habilidades básicas y credenciales educativas esenciales para el trabajo y para la participación social. Sólo logran ingresar a los segmentos más deteriorados del mercado de trabajo, en ocupaciones donde tampoco adquieren nuevas calificaciones.

¹ Centro de Estudios e Investigaciones Laborales-CEIL del CONICET. Buenos Aires, Argentina.

En un momento de cambio del modelo de acumulación a nivel mundial, y de incertidumbre sobre la evolución del mundo del trabajo, todos los jóvenes, aun los de mayores niveles educativos, encuentran problemas para obtener empleo. ¿Qué decir de aquellos que, urgidos por acrecentar los magros ingresos familiares, intentan iniciar su vida laboral con competencias mínimas y sin una red de relaciones sociales que facilite su inserción? No es difícil imaginar que están comenzando un arduo itinerario en el que se alternarán inestabilidad laboral, bajos ingresos, precariedad, subempleo y desempleo.

¿Qué respuestas se ensayan desde la sociedad civil y desde el Estado para hacer frente a esta compleja problemática? Diferentes estrategias pueden verificarse a partir de las organizaciones sociales, de los sistemas educativos y/o de formación profesional y de las políticas sociales focalizadas. La mayoría de las intervenciones incluyen o se centran en la capacitación laboral o la formación profesional de los jóvenes, partiendo del supuesto de que los bajos niveles de escolaridad formal, sumados a la falta de una formación ocupacional específica, están en el origen de las dificultades que estos jóvenes encuentran en el mercado de trabajo. No tendrían pues las calificaciones necesarias para poder incorporarse a las nuevas formas de organización del trabajo o a los nuevos nichos ocupacionales. Pero ¿cuál es el alcance e impacto de estas intervenciones en un contexto socio-laboral en el que día a día disminuyen los empleos? Justamente una de las líneas de investigación en la que se ha venido trabajando se ha centrado en analizar las características de la formación y su contribución a la empleabilidad de los jóvenes, en un sentido amplio. Es decir, no sólo si les permite conseguir un empleo, sino también si los coloca en otro lugar en la “fila de espera” de puestos disponibles. ¿Puede la formación resultar una experiencia que modifique la posición de estos jóvenes en relación a los mecanismos de selección del mercado laboral? ¿Puede sustituir a la educación formal en un contexto en el que se valorizan cada vez más los conocimientos generales? ¿En qué condiciones y en qué contextos? ¿De qué modo influyen las trayectorias sociales, familiares y escolares previas en el impacto de la formación? ¿Cómo contribuyen las características institucionales y socio-pedagógicas del ente formador en este impacto?

La perspectiva de este artículo se centrará en examinar la formación a partir de una investigación sobre las experiencias concretas y sus estrategias de intervención.² Se considera que esta aproximación permitirá realizar un aporte a la determinación conceptual de la calidad de esas intervenciones y al establecimiento de criterios de evaluación relevantes.

² Los datos analizados corresponden a una muestra intencional de experiencias de formación, relevadas en sucesivas etapas de una investigación realizada en la Argentina entre 1992 y 1996. Esta muestra se fue ampliando y diversificando según los lineamientos propuestos por Strauss y Corbin (1991). Trabajos anteriores se han centrado en el análisis de otras dimensiones de la problemática; ver especialmente Jacinto (1995a y 1996a).

EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

La evolución de la oferta de formación laboral de los jóvenes más desfavorecidos

A medida que en la última década se fue diversificando y ampliando la oferta de capacitación laboral para jóvenes, comenzaron a desarrollarse investigaciones que intentaron ahondar en un interrogante central: ¿cuál es la propuesta más adecuada, a nivel de políticas y de estrategias de intervención, para colocar a estos adolescentes y jóvenes en condición de construir trayectorias educativo-laborales que les brinden una perspectiva de inclusión social?

Desde el ángulo de las políticas e intervenciones orientadas a la formación laboral, esto conduce a preguntarse sobre el diseño de los programas públicos, su articulación con la oferta privada, su financiamiento, su organización a nivel institucional, sus contenidos, y su relación con programas y experiencias guiadas por estrategias de compensación social más amplias, que son importantes si se consideran las características psico-sociales de la población atendida.

La atención de los jóvenes en situación de desventaja, desertores del sistema educativo formal, fue objeto en América Latina de respuestas específicas por parte de algunas instituciones de formación profesional (Rodríguez, 1995). Por ejemplo, los programas de iniciación profesional dirigidos a ofrecer alternativas mejoradas de inserción laboral a jóvenes marginados, como el PIPMO del SENAI brasileño. O programas que capacitan a jóvenes pertenecientes a comunidades pobres para que se constituyan en movilizadores de procesos de organización y desarrollo, como algunos llevados a cabo por el SENA de Colombia. Sin embargo, sus logros se consideran limitados.

En general, se ha considerado que en el caso de la atención de estos jóvenes es central desarrollar la capacitación en relación a la actividad productiva, brindando conocimientos de un oficio, a la vez que capacitación en gestión y administración, y especialmente formación personal y social de apoyo a la adecuada inserción. Antecedentes de tal tipo de intervención serían el proyecto de capacitación laboral de jóvenes llevado a cabo por la organización no gubernamental CIDE de Chile, y en el ámbito gubernamental, la tarea del Centro de Capacitación y Producción (CECAP) de Uruguay.

Por otra parte, desde principios de la década del noventa, han comenzado a desarrollarse programas de formación laboral de jóvenes en desventaja en distintos países de América Latina, los cuales constituyen emprendimientos de gran alcance y cobertura. Cuentan con el financia-

miento del Banco Interamericano de Desarrollo y su característica central es la licitación pública de cursos diseñados a partir de la demanda de las empresas.

En la Argentina, la formación profesional, brindada tradicionalmente desde los sistemas educativos, se descentralizó, y siguen existiendo en las jurisdicciones cursos de formación profesional a través de convenios con instituciones variadas (Iglesia, empresas, ONGs, etcétera); abarcan una población heterogénea de escasos recursos, incluyendo adolescentes desde los 14 años, jóvenes y adultos, y en general se dirigen a la formación en oficios tradicionales, vinculados en muchos casos al autoempleo. La oferta se diversificó y amplió considerablemente a partir de la puesta en marcha del Proyecto Joven (PJ), dentro de la orientación expuesta en el párrafo anterior. Dicho proyecto brinda una capacitación puntual a nivel de semi-calificación, dirigida a jóvenes a partir de los 16 años, apoyándose en el mecanismo de autofocalización de la población objetivo. Esta nueva oferta pone su énfasis en la pasantía en el lugar de trabajo, y en ofrecer capacitación articulada con la demanda de un lugar concreto de trabajo. Se trata de un modelo de gestión y financiamiento que ha llevado a la aparición de nuevos actores en la capacitación. Paralelamente, existen otros programas sociales más acotados, ejecutados a través de ONGs que, con una perspectiva multidimensional, intentan atender la problemática de los adolescentes más marginales ubicados en un territorio preciso.³

Puede afirmarse entonces que la mayor parte de la oferta actual de formación dirigida a los sectores sociales señalados articula programas o financiamientos estatales con acciones de la sociedad civil. Esta diversidad de enfoques y de actores torna muy relevante el análisis y evaluación de dicha oferta a nivel de las instituciones concretas que realizan la capacitación.

Una aproximación a la calidad de la formación a partir de los hallazgos empíricos

Una serie de investigaciones recientes han permitido discriminar varias categorías analíticas vinculadas a la calidad e impacto de las experiencias de formación para el trabajo sobre la empleabilidad de los jóvenes. Los principales hallazgos de estos estudios permiten establecer un marco de referencia, a partir del cual podrán comprenderse los resultados empíricos de la investigación acerca de las estrategias institucionales de intervención, que se presentarán en la segunda parte de este documento.

Una dimensión especialmente relevante para comprender la calidad de la iniciativa se refiere a los perfiles institucionales de las entida-

³ Una descripción detallada de la oferta de formación laboral para jóvenes de sectores de pobreza se realiza en Jacinto (1996a).

des capacitadoras. Una investigación basada en centros de formación profesional de adolescentes en la Argentina (Jacinto, 1995a) observó que, cuando el centro de formación se encuadra dentro de las estrategias de intervención de una institución fuerte y significativa (la Iglesia, una ONG o fundación importante, una empresa), brinda una oferta de carácter más integral abarcando no sólo formación técnica sino también personal y social. Similar hallazgo fue realizado en una investigación en Colombia (Ramírez, 1996).

Dada la diversidad en cuanto al carácter, magnitud y finalidad de las instituciones en las que se desarrollan experiencias de formación de jóvenes, la gestión adquiere diversos grados de complejidad. En efecto, cuando se comparan distintas instituciones se observan dos extremos: en uno, los instructores dan su curso aisladamente, sin coordinación ni articulación con la zona⁴; en el otro, algunas experiencias presentan un equipo docente motivado y preocupado por el desarrollo de estrategias curriculares adecuadas a la población atendida, con importantes vínculos con otras entidades, diferentes apoyos financieros, etcétera (Jacinto, 1995a). En estos casos, la gestión aparece orientada por un proyecto institucional común que se refleja en la calidad de la oferta de formación.

Investigaciones realizadas en distintos países de América Latina han llevado a conceptualizar otras dimensiones significativas vinculadas a la calidad de la oferta institucional, que remiten a procesos que se desarrollan a nivel de la relación con el contexto. En la actualidad, existe un alto grado de incertidumbre, ya que están presentes varias tensiones. Entre ellas es importante tener en cuenta los cambios en los procedimientos y criterios de selección de las empresas, ya que las credenciales educativas se han devaluado y cada vez se requieren más competencias cognoscitivas y sociales para el ingreso a un empleo,. También hay que considerar que los altos niveles de desempleo y subempleo, agudizados en el caso de los jóvenes, complejizan especialmente la inserción laboral de los más desfavorecidos. Además, las características psico-sociales propias de los jóvenes plantean la necesidad de formular respuestas adecuadas a sus condiciones materiales y culturales de vida.

Esto pone a las experiencias de formación ante un desafío central: adecuarse a la demanda del mercado de empleo (diseñando cursos pertinentes), pero también a las expectativas, motivaciones y necesidades de los propios jóvenes (diseñando cursos relevantes para ellos).

¿En qué consistiría la **pertinencia** en relación a la demanda del mercado de trabajo? En principio implicaría que las instituciones capacitadoras fueran capaces de:

⁴ Es el caso, en particular, de cursos descentralizados de formación profesional que dependen de una sede distante y a la que se hallan ligados administrativamente, y de una buena parte de las instituciones privadas que se desempeñan en Proyecto Joven.

- Detectar nichos productivos y de servicios en los que jóvenes de muy bajos niveles educativos formales pudieran insertarse, como asalariados o a través del autoempleo.
- Desarrollar cursos con contenidos y estrategias pedagógicas que apuntaran al desarrollo de las competencias necesarias, cuya certificación fuera legitimada en el mercado de empleo. Y en este punto es preciso señalar que las competencias necesarias son cada vez más amplias y polivalentes, abarcando aspectos técnicos y de gestión, y habilidades cognitivas, personales y sociales que permitan manejarse en un contexto con un alto grado de incertidumbre y en un mercado de trabajo estrecho.⁵
- Articularse con otros actores sociales: los lugares de trabajo y/o los mercados de productos o de servicios; el Estado como fuente de financiamiento y certificación.

Según muestran las investigaciones, la pertinencia de la formación en relación al mercado de trabajo depende en gran medida de las articulaciones horizontales (con otras instituciones en el contexto local, con unidades productivas y de servicios) y de las verticales (con programas o sistemas de formación estatales de distintos niveles) que la institución capacitadora ha establecido; tanto unas como otras articulaciones, si bien de formas diversas, son fuente de recursos y de legitimación social de las experiencias. En un sentido más amplio, se ha sostenido que la pertinencia implica que los resultados educativos sean evaluados en varios términos: la preparación y la posibilidad de que los estudiantes los apliquen en su vida cotidiana –incluido el empleo–, la participación efectiva en la sociedad, y la capacidad para continuar el aprendizaje de manera autónoma o en los siguientes tramos del sistema (Schmelkes, 1995).

¿En qué consistiría la **relevancia** en relación a las características, expectativas y necesidades educativas de los propios jóvenes? La Conferencia Mundial de Educación de Jomtien, en 1990, ha llamado a fijar nuestra atención en el beneficiario, es decir, en quien debe aprender como consecuencia de la acción educativa. Fijar nuestra atención en el beneficiario implica, forzosamente, admitir su situación diferencial respecto de otros educandos, comprenderlo dentro de su contexto, y tomar en cuenta sus intereses y necesidades (Schmelkes, 1995). El propio joven aparece así como el eje principal de la acción educativa. Por ello se ha sostenido que la calidad de la formación no es independiente de la relevancia y significación de lo aprendido para los propios actores (Pieck, 1996).

Atender expectativas y necesidades se relaciona directamente con la **integralidad** de la intervención. Distinguimos al menos dos sentidos en los que la formación puede resultar integral:

- respecto al contenido mismo de la formación para el trabajo, que como meta debería incluir: capacitación técnica tendiente a la formación

⁵ Con respecto al tema de las competencias necesarias para ser empleable, puede consultarse Gallart y Jacinto (1995).

de competencias polivalentes; compensación de déficits en habilidades básicas; socialización y contención; y formación en competencias sociales e interactivas indispensables tanto para la inserción en el mundo laboral como para la participación social;

- respecto a la articulación de acciones compensatorias de índole diversa, como ser recreativas, deportivas, de salud, entre otras.

En términos aún más amplios, se ha llegado a sostener que la integralidad implicaría asimismo la necesidad de atender no sólo al beneficiario sino también a su contexto (Schmelkes, 1995).

Entre otras dimensiones generalmente asociadas a la calidad, aparecen las de **eficacia y eficiencia**. La primera remite al cumplimiento de los objetivos propuestos; la segunda, al cumplimiento de los mismos con una adecuada relación entre costo y beneficio. Esta definición clásica contiene sin embargo un problema conceptual importante, cuando se la aplica a experiencias de formación como las analizadas en este documento. Al respecto se ha sostenido que no resulta sencillo medir la eficacia, ya que si se toman sólo indicadores de resultados relacionados a la inserción laboral de los egresados, se excluyen beneficios secundarios relevantes como la reinserción escolar, la integración social o la autoestima (Ramírez, 1996). Además, debido a las características de las poblaciones atendidas, muchas veces se incluyen componentes de compensación educativa y atención social más amplia cuyo devenir e impacto es sumamente difícil de separar de la capacitación propiamente dicha. En cuanto a la eficiencia, ésta remite directamente a los procesos formativos, los equipos docentes, las instalaciones y los equipamientos, es decir, dimensiones que se encuentran en la llamada “caja negra” de la capacitación y que rara vez han sido analizadas con exhaustividad.

En el apartado siguiente, se propone un esquema conceptual para analizar la calidad de las experiencias de base de formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos, aplicándolo a los resultados de la investigación sobre el tema que hemos desarrollado en la Argentina. El análisis se centrará en la estrategia de intervención que las experiencias adoptan como respuesta al dilema de atender, tanto a la demanda del mundo del trabajo, como a las necesidades y expectativas de los jóvenes. Se vincula entonces la calidad de la estrategia de intervención con su adecuación a un contexto y una población determinados. Los supuestos implícitos son que la heterogeneidad de los contextos y de las poblaciones atendidas implican estrategias de intervención diferenciadas y adecuadas, para llegar a producir conocimientos, aptitudes, actitudes, en definitiva competencias, pertinentes y relevantes.

Además de su interés empírico o teórico se espera que tal tipo de indagación permita avanzar en la construcción de un instrumento de

evaluación institucional de las experiencias de formación profesional para jóvenes, orientado a analizar sobre todo el funcionamiento y los resultados de esas experiencias.

LAS INSTITUCIONES, LAS POBLACIONES Y LAS ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN

Como se ha mostrado en el punto precedente, la calidad de la formación es un elemento complejo y difícil de conceptualizar y medir. Las dificultades se intensifican en la medida en que se asumen concepciones más integrales de la formación, vinculadas al desarrollo de capacidades que permitan mejorar la calidad de vida de los individuos.

La perspectiva general de este documento es partir de un enfoque multidimensional de la calidad de la formación, remitiendo tanto a los procesos puestos en juego, como a los resultados o logros para los beneficiarios y a los impactos directos e indirectos en las familias y comunidades. Más específicamente, los datos analizados intentan echar luz sobre la calidad de los procesos, a partir del análisis de las estrategias de intervención.⁶

El análisis que sigue girará en torno a tres ejes:

- En el campo de la formación para el trabajo de jóvenes de sectores de pobreza intervienen actores que tienen identidades diferenciadas. Se los distinguirá especialmente a partir del lugar que ocupa la formación laboral dentro de su intervención.
- Aunque la población atendida comparte la situación de pobreza y la exclusión del sistema educativo formal, presenta características heterogéneas desde el punto de vista educativo y social.
- Las estrategias de intervención desplegadas, entendiendo por tales al conjunto de acciones realizadas por las experiencias para reclutar, seleccionar, formar e insertar en el mercado laboral a los jóvenes, están relacionadas con las identidades institucionales y con las poblaciones atendidas. Sus distintos componentes se presentan en combinaciones y articulaciones diversas.

Instituciones con identidades diferenciadas

¿Cómo se genera una experiencia de capacitación para jóvenes y adolescentes que han abandonado el sistema educativo formal? Este interrogante remite al proyecto inicial de intervención, que suele partir de un grupo de personas que buscan alguna respuesta a la problemática de jóvenes que no encuentran espacios de inserción social. ¿Qué hacer con los jóvenes, sobre todo con los adolescentes, si han abandonado la edu-

⁶ Los datos provienen de entrevistas y observaciones realizadas en alrededor de 65 instituciones capacitadoras de distintas regiones de la Argentina. También se ha incorporado el análisis de aportes surgidos en talleres de capacitación de instituciones, coordinados por la autora en el marco de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.

cación formal, si el trabajo escasea, si cada vez resulta más indispensable la capacitación para poder emplearse o al menos “saber hacer algo” que permita generar algún ingreso; si estar ociosamente en la calle sólo parece conducir a circuitos de delincuencia, venta de droga, etcétera?

Este es el dilema al que se enfrentan barrios marginales de todas las ciudades grandes y medianas. La preocupación surge desde algunas familias, a veces de dirigentes barriales organizados en centros comunitarios; de los docentes de escuelas primarias, que ven cómo sus exalumnos vagabundean a diario por el barrio; de las comunidades religiosas; de ONGs de promoción que se acercan para generar algún proyecto en la localidad. Así se generan las iniciativas, y en ellas la formación para el trabajo de los jóvenes puede ocupar diferente centralidad.

Se han distinguido, entre las experiencias examinadas, cuatro perfiles institucionales según el grado de centralidad que ocupa la capacitación laboral dentro de sus objetivos y actividades. Un primer perfil corresponde a las entidades que se definen como centros de formación profesional o instituciones de capacitación. En ellas el eje de la oferta son los cursos de formación laboral, con financiamiento y certificación del sistema educativo o de formación profesional. Cuentan con equipos técnicos integrados esencialmente por instructores y docentes de materias complementarias. Algunas de ellas, vinculadas a congregaciones religiosas, resaltan también su carácter evangelizador. Como se ha comprobado en investigaciones previas, existe una gran diversidad en cuanto a la magnitud y a las formas de gestión en estas instituciones.

Un segundo actor interviene a partir de un tipo de proyectos que podrían denominarse “casa del joven”. Se trata de instituciones que se presentan en primer término como un lugar de compensación social y educativa, donde el joven puede “estar” y participar de distintas actividades: recreativas, deportivas, solidarias, de comunicación, etcétera. En estas organizaciones, la capacitación laboral es un componente más al que acceden sólo los jóvenes que lo desean y/o que son considerados en condiciones de efectuar un aprovechamiento de esa clase de entrenamiento, como se verá más adelante. Los equipos a cargo de estas experiencias suelen ser profesionales de las ciencias sociales, nucleados a partir de una ONG de promoción.

Un tercer tipo de perfil institucional es el de centros comunitarios, los cuales realizan una oferta de atención social variada, que incluye a jóvenes, a partir de una fuerte inserción territorial. Es el caso de ONGs de base, que además de brindar atención alimentaria y sanitaria, o cuidado de niños pequeños en guarderías, muchas veces, a partir de la demanda de la propia comunidad, organizan una capacitación para jóvenes. El papel del trabajo voluntario parece significativo en este tipo de organización.

Un cuarto perfil está dado por las instituciones capacitadas que se han creado o han comenzado a atender a este público una vez comenzada su participación en Proyecto Joven.

Estas diferentes características y orígenes se reflejan en la forma en que las instituciones se identifican a sí mismas y en lo que consideran sus fines o “misión”. Una distinción importante es si se visualizan a sí mismas como instituciones sociales, educativas, educativo-religiosas o de capacitación, ya que esta definición influye en las finalidades de la intervención.

En un primer análisis, se observan puntos de convergencia importantes entre los fines explícitos de las instituciones: “brindar una oportunidad a los jóvenes, contribuir a mejorar su calidad de vida, contenerlos”. Ahora bien, una segunda lectura muestra enfoques diferentes, que como se verá, se reflejan en la estrategia de intervención.

Las instituciones que se identifican como educativas enfatizan los objetivos en torno a la formación en habilidades técnicas y sociales y en la inserción laboral de los egresados: “mejorar las posibilidades de inserción laboral, motivar para el reingreso al secundario, reforzar habilidades sociales, brindar capacitación laboral, hacerlos más empleables”.

Tal como habíamos mostrado en un estudio anterior, en la actualidad, la mayoría de los centros de formación reconocen los obstáculos y las dificultades para cumplir con la promesa de mejorar la inserción laboral de los jóvenes, y consideran que contribuyen a la formación para el trabajo en un sentido amplio conteniendo a los jóvenes, sin poder asegurarles, sin embargo, que a partir de la experiencia obtendrán un trabajo.

Incluso, ante el difícil contexto, algunas iniciativas amplían el tiempo de permanencia y de intervención con el joven, aspirando a ponerlo en mejores condiciones para la inserción laboral:

“Cuando estamos formando sabemos que después salen y se chocan otra vez con que no encuentran trabajo; entonces nuestro centro vuelve a recibir a ese chico que terminó, por ejemplo, para estudiar computación. La cuestión es que ese chico no se corte; a veces termina, sale a la calle y no encuentra trabajo, y cuando encuentra trabajo ya se olvidó de todas las normas. Nosotros le pedimos que vuelva a hacer otro taller. Lo que estamos buscando son distintas posibilidades no sólo una sola; formarlo en una sola especialidad si no hay trabajo ahí es un fracaso, hay que formarlo también en otras...”

Las “casas del joven” refuerzan los objetivos de integración y compensación social, y aspiran a consolidarse como un ámbito de pertenencia y orientación juvenil. En este tipo de proyectos, suelen darle relevan-

cia a la participación del propio joven en la planificación y ejecución de los proyectos:

“Hemos descubierto que no podemos imponerle al inicio un oficio sin interiorizar el pasado, el presente de parte de los chicos mismos, un proceso que les permita descubrirse, en qué situación se encuentran. Nosotros producimos cursos que no teníamos previstos porque hubo participación y protagonismo de los chicos donde descubrieron que ellos están en la búsqueda de un proyecto de vida, y quieren insertarse a partir de lo que realmente quieren hacer. Tenemos que contribuir a que ellos se desarrollen, que se expliquen, y ahí va inserto lo que significa el proyecto de vida de cada chico, y eso los va sacando de la marginalidad.”

Las organizaciones sociales (centros comunitarios, ONGs de base, en algunos casos ONGs de promoción) presentan más claramente la inserción territorial de la experiencia, e inscriben la intervención con los jóvenes como una dimensión, un componente, en relación al desarrollo de la comunidad. Las dificultades de inserción laboral de los jóvenes han llevado incluso a expresar la disyuntiva de si la experiencia debe apuntar a la integración social de esos jóvenes o a proponer alternativas propias, contestando a un modelo social que juzgan competitivo y marginalizante. Aparece así la referencia a otro modelo, más justo en lo social y más solidario en lo económico. Plantean entonces que no creen en las posibilidades de integración de los jóvenes pobres en una estructura socioeconómica que en sí misma no es inclusiva y, entre las alternativas propuestas, intentan generalmente la puesta en marcha de emprendimientos productivos:

“Solos, en forma individual no vamos a poder servirle, por eso yo digo que la educación y el trabajo deben tender a un cambio. Entonces entiendo que esa concepción de comunidad tiene que tender a ser solidaria para que este grupo de una región pueda salir de la marginación en que se encuentra; es decir, lo que estamos tratando de generar solidariamente es un sistema económico que permita salir a los marginalizados de la situación en la que se encuentran.”

“Nosotros vemos que la sociedad marginaliza, que el medio genera desocupación y demás... Pensamos que la cosa tendría que ser al revés: es decir, con esta gente ver cómo podemos edificar parte del medio, cómo generar una región económicamente más solidaria. Porque si nos concentramos en capacitar, en educar para reintegrar al medio, ¿en qué sociedad? En una sociedad que marginaliza, una sociedad que no es solidaria, una sociedad que genera desempleo. Entonces el planteo es cómo hacemos: ¿Recibimos todo esto, contenemos, capacitamos para ver qué pasa afuera, qué nos va a devolver la misma gente? O es al revés: ¿Cómo podemos desarrollar la zona, generar actividades que vayan cambiando el medio?”

Hay también en este tipo de instituciones quienes creen que es posible una integración crítica o desde la propia identidad:

“Cuando nos preguntamos ‘para qué’, caemos en contradicciones, porque es cierto el problema de la integración. Los sectores marginales provienen de lugares del interior donde han tenido una formación geográfica, cultural, étnica con características propias. Los integramos a través de una educación, una formación del empleo para que puedan vivir y mejorar su calidad de vida. ¿Cuáles son esos pasos y el proceso que nos va a llevar a la integración? Y... estamos haciendo la experiencia. Pero creo que hay que hacer algún tipo de articulación estratégica que pueda servir para empleo y estamos viendo a través de las artesanías, a través de todo lo que medianamente se va generando a partir de la Fundación. A donde quiero llegar es que la integración la podemos ver de distintas maneras. Nosotros queremos integrarlos desde la aceptación de su propia identidad cultural, fortalecerlos con una personalidad fuerte, darles una posibilidad para que empiecen a pelearla dentro de un ámbito ciudadano que les niega el espacio. Creo que es un proceso bastante largo, al menos es lo que nosotros podemos notar; y con altibajos van y vienen. No consiguen trabajo no sólo porque no estén capacitados: vemos que hay jóvenes campesinos que han terminado hasta el nivel terciario y sin embargo no los aceptan porque tienen unas particularidades muy propias. O sea que es bastante complejo; no obstante seguimos pensando que en este mundo globalizado es importante la integración, porque los dejamos como reservorio en lugares marginales, o de alguna forma buscamos darles formación o educación integradora.”

En cuanto a la identidad de nuevos actores de la capacitación laboral de jóvenes, aquellos que han comenzado a atender a este público a partir de la posibilidad de participación en Proyecto Joven, un estudio reciente (Jacinto, 1997) ha identificado diferentes instituciones que participan por primera vez en una experiencia de capacitación de jóvenes de sectores de pobreza y/o desempleados: consultoras, universidades públicas, consultores individuales (entre quienes, según algunos indicios, tienen un peso relevante docentes o ex docentes de escuelas medias). Estas personas o entidades participan en el proyecto motivados por su rentabilidad, y no tienen inserción territorial, ni una propuesta institucional que exceda la capacitación laboral puntual. Cuentan con un equipo técnico que organiza la propuesta de acuerdo con los lineamientos del programa, haciendo énfasis en un diseño pedagógico que pueda cumplirse en las horas propuestas y que se halle articulado con la demanda de un lugar de trabajo. ¿Tienen estos actores ciertos fines que vayan más allá del cumplimiento de los requisitos impuestos por el propio programa? Dado que no existen estudios exhaustivos que

caractericen las instituciones y sus estrategias de intervención, sólo pueden arriesgarse algunas hipótesis que surgen de entrevistas realizadas en el citado relevamiento. La tarea de estas entidades se centra en el cumplimiento de la propuesta ya que de ésta dependerá la rentabilidad y la posibilidad de participar en futuras licitaciones. Para arribar a este objetivo, existen dos desafíos estratégicos: que el joven no deserte y que la empresa sostenga su compromiso de posibilitar la pasantía. Con el objeto de lograr el cumplimiento de lo primero, se ha enfatizado el seguimiento personalizado de los beneficiarios, incorporando asesoramientos o apoyos que exceden la finalidad propia del curso, y actúan configurando una formación y/o contención más amplia. De este modo, podría pensarse que algunos de los lineamientos propuestos por el programa, están llevando a ampliar la intervención, aunque evidentemente se trata de una hipótesis que debería corroborarse; en todo caso, no alcanzaría el nivel de integralidad de las experiencias con fines y objetivos más amplios.

Heterogeneidad social y educativa de las poblaciones atendidas

Todas las experiencias definen la población atendida a partir de su condición de pobreza y su situación de excluidos de la educación formal. Sin embargo, más allá de la exactitud de esta definición, la población focalizada tiene un importante grado de heterogeneidad interna en cuanto a su perfil socio-demográfico y educativo y a sus expectativas, incluyendo desde grupos en situaciones de gran marginalidad (chicos de la calle) o de marcado aislamiento (indígenas), hasta sectores urbanos en situación de pobreza estructural o recientemente pauperizados.

Los perfiles y las diferencias en cuanto a educación, trabajo, cultura y residencia permiten dar cuenta de la heterogeneidad de las poblaciones atendidas. Se trata de jóvenes cuyos niveles educativos van desde escolaridad primaria incompleta hasta secundaria incompleta. Esto implica que difieran en cuanto al nivel de consolidación de habilidades básicas y sociales. Sin embargo, como se ha manifestado, la mayoría de los jóvenes presentan débiles logros tanto en competencias de lecto-escritura y matemática aplicada como en habilidades de pensamiento lógico y analítico, ineludibles para la comprensión de consignas y de secuencias de acciones. Además, sus competencias interactivas son consideradas distantes de las requeridas en el contexto laboral. Ante esta realidad, muchas experiencias han debido acomodar los objetivos y los procesos formativos para compensar debilidades en competencias que son el sustrato de la capacitación técnica.

Respecto a la relación con el mundo del trabajo, algunos de estos jóvenes tienen urgencia por generar ingresos, en tanto otros son apoyados por sus familias con el objeto de que pasen por un período de capacitación que presumiblemente los habilitará para ingresar en el mundo del trabajo en mejores condiciones. En general, aquellos que trabajan y/o han trabajado han tenido empleos que poco han aportado a su calificación. Otros, en cambio, a pesar de los ingresos precarios y transitorios al empleo, han adquirido en él ciertos saberes que pueden ser revalorizados para estimular la reflexión sobre las reglas del juego en el ámbito laboral.

El universo cultural de los jóvenes también se refleja en las expectativas en cuanto a la formación y el trabajo. Dados los intentos fallidos de inserción laboral y su precariedad, habría entre ellos un alejamiento de la cultura del trabajo en su vida, lo cual debería resultar un punto de partida tenido en cuenta en la socialización laboral.

Respecto a la inserción territorial, evidentemente la residencia en ámbitos rurales o en regiones con baja densidad poblacional constituye un condicionante importante para el diseño de la formación, en relación a la duración, la localización y la valoración dada a la capacitación. La residencia en ámbitos urbanos marginales, asociada a la carencia de servicios básicos y de transporte, dificulta la participación en la formación. A este fenómeno, conocido como marginación ecológica, se suma la falta de capital social de los jóvenes (Jacinto, 1995a), todo lo cual impone un desafío, ya que más allá de la capacitación puntual en destrezas y habilidades vinculadas a un oficio, los jóvenes no saben cómo ni dónde buscar trabajo; viven en un mundo acotado en cuanto a los desplazamientos geográficos, y tienen una red de relaciones con personas que comparten las mismas dificultades para ingresar al mercado laboral.

Relación de las estrategias de intervención con las identidades institucionales y con las poblaciones atendidas

Según lo señalado anteriormente, definimos como estrategia de intervención al conjunto de acciones realizadas por las experiencias para reclutar, seleccionar, formar e insertar en el mercado laboral a los jóvenes atendidos. De acuerdo con esta conceptualización, la estrategia de intervención de cada institución incluye al menos las siguientes subestrategias: 1) de captación y selección; 2) de formación y compensación social; y 3) de articulación interinstitucional, incluyendo la intermediación con el mercado laboral.

La captación y la selección

La captación de la población a atender constituye una actividad no exenta de problemas. Cuando la propuesta parte de una institución que ya actúa en el barrio, las familias y en algunos casos los propios jóvenes se acercan espontáneamente, demandando la inclusión en las actividades formativas. Es el caso de centros de formación profesional instalados, que son reconocidos en la zona.

Cuando se trata de un proyecto que recién se inicia, deben efectuarse acciones de promoción de la propuesta para que ésta empiece a ser conocida en el medio. Como hemos mostrado, entre las distintas personas que trabajan en la generación y diseño de la propuesta no suelen contarse los propios jóvenes; por lo tanto es menester desarrollar intentos concretos para captarlos. La posibilidad de captación y la permanencia posterior tienen claramente relación con las promesas institucionales. Algunas de las evidencias recogidas señalan las siguientes tendencias:

- Resulta más fácil captar el interés de los adolescentes entre 12 y 15 años que el de los adolescentes y jóvenes mayores. La motivación de los más chicos probablemente se explica por un marcado acompañamiento familiar y el apoyo de los progenitores para que continúen formándose, aun después de haber fracasado en la escuela media. Además son considerados muy jóvenes para trabajar, y ellos mismos manifiestan la intención de estudiar algo “útil”. La paradoja es que la oferta de formación profesional tiende a desplazarse hacia los mayores de 15 ó 16 años (Proyecto Joven, por ejemplo) ante la extensión de la educación general básica; queda el interrogante de si esos adolescentes que buscan una capacitación práctica podrán ser retenidos por la educación general. Los jóvenes mayores parecen preocuparse más por la inserción laboral en sí misma que por la capacitación; justamente en el caso de los que participan en cursos de Proyecto Joven, la pasantía y la expectativa de poder encontrar trabajo posteriormente se cuentan entre los aspectos más valorados.

- El otorgamiento de becas en carácter de viáticos o como compensación de ingresos supuestamente perdidos (en el caso de los adolescentes y jóvenes que trabajan) constituye un incentivo importante para las familias y los propios jóvenes, y funciona como mecanismo de captación y retención. En un contexto de dificultades para conseguir incluso trabajos ocasionales, y en el que aun teniendo trabajo los ingresos son escasos, un monto como el que ofrecen algunos programas sociales o el Proyecto Joven resulta significativo para el ingreso familiar.

- Del mismo modo, algunas ONGs han ensayado con éxito ciertas tácticas para lograr la confianza de las familias “cansadas de promesas”, tales como posibilitar atención o prevención médica o alimentaria, o colaborar en la obtención de documentos. Estas tácticas funcionan acercando a las familias a la propuesta y facilitan la incorporación de jóvenes.
- Resulta más fácil atraer a los jóvenes cuando logran identificar la propuesta con un producto claro (capacitación laboral, participación en un microemprendimiento productivo) que ante una oferta imprecisa, como talleres de reflexión o autodiagnóstico, y aun recreativos. Las actividades deportivas constituyen asimismo un atractivo importante para la captación y retención.
- En la mayoría de los casos es necesario, aunque ello no garantice el éxito de la captación, realizar relevamientos y convocatorias hogar por hogar, y también atraer a líderes comunitarios o juveniles de la localidad. Dados los niveles de violencia que se registran entre los diversos grupos de referencia juveniles, muchas veces es conveniente diferenciar la oferta (días, horarios) para lograr captar grupos variados y mantener la convivencia.

Estrategias de formación y de compensación social según grupos atendidos

En el análisis comparativo de experiencias que capacitan a jóvenes con bajos niveles educativos formales pero con características socio-educativas heterogéneas, pueden distinguirse distintos componentes, que en algunas ocasiones aparecen secuenciados, y en otras, se dan paralelamente con distintas combinaciones o niveles de articulación.

Entre las estrategias de formación hemos distinguido los siguientes componentes (ver cuadro 1):

- Capacitación técnica con dos modalidades principales:
 - prácticas en el taller simulando el proceso productivo,
 - o producción dirigida a la venta;(hemos denominado experiencias de **capacitación puntual** a las que incluyen sólo este componente).
 - Reforzamiento de habilidades básicas.
 - Orientación socio-ocupacional.
- (hemos denominado experiencias de **formación laboral amplia o integral** a las que incluyen estos dos últimos componentes además de la capacitación técnica).
- Otros componentes formativos ampliados, tales como educación artística, educación física, formación en liderazgo, etcétera.

- Atención y compensación social (salud, alimentación, documentación, etcétera).

Estrategias de formación secuenciadas

Diferenciamos las estrategias de formación secuenciadas de las simultáneas, porque en las primeras, los componentes están articulados en una sucesión en función de una progresiva complejización de las competencias a las que se apunta. En estos casos los componentes aparecen dentro de una secuencia fundamentada en las características socio-educativas de los jóvenes. En efecto, algunas experiencias que se ocupan de jóvenes en condición de gran marginalidad y/o con adolescentes que viven o trabajan en la calle, consideran que la intervención debe dirigirse en primer lugar a crear vínculos con ellos, ganar su confianza y desarrollar ciertas actitudes personales y sociales básicas, sobre las cuales en un segundo momento se podrá asentar la formación laboral más específica. Resulta interesante este enfoque dado que, como se sabe, justamente la población de esas características es la que presenta mayores dificultades de retención en intervenciones menos personalizadas.

Un caso que ilustra esta estrategia es el de una ONG de promoción que atiende chicos de la calle. Estos son invitados por medio de “operadores de la calle”, y se incorporan a las actividades a través de la participación en los talleres expresivos que funcionan durante la mañana. Desde ese momento son objeto de un seguimiento personalizado a cargo de un tutor-consejero (en general, un trabajador social o un psicólogo). Sólo cuando logran asimilar actitudes mínimas de cumplimiento de consignas y de orden, manifiestan interés en capacitarse, y su familia los “habilita” para hacerlo (es decir, les permite dedicar un tiempo diario a la capacitación), se considera que se hallan en condiciones de incorporarse al taller de formación laboral, o a un emprendimiento productivo que maneja la institución.

Otra estrategia de adaptación e integración a la capacitación propiamente dicha, utilizada en experiencias que funcionan con la modalidad de Casa del Joven, es la puesta en marcha de un pre-curso de reforzamiento de habilidades básicas y sociales que es considerado preventivo de la deserción. Un aspecto importante respecto a esta secuenciación de actividades es que el cumplimiento de los objetivos de la primera etapa, en términos de logros en habilidades básicas y sociales, es considerado condición para que los jóvenes hagan un efectivo aprovechamiento de la formación laboral.

Estrategias con un solo componente o con componentes simultáneos

Los casos considerados en este ítem presentan, o bien un único componente, o bien distintas combinaciones entre los componentes de capacitación técnica, formación laboral amplia, otros componentes formativos complementarios y los de atención o compensación social.

Con relación a la **capacitación técnica**, según lo reseñado en el otro artículo de este libro, tiende a orientarse hacia la formación práctica en oficios tradicionales. En general se desarrolla en un taller escolar donde se simula el proceso productivo, pasando por distintos niveles de complejidad. Se dirige al desenvolvimiento de habilidades manuales, complementadas en mayor o menor medida con contenidos teóricos, pero no se suele incluir la comprensión global del proceso productivo (concepción y diseño, ejecución, comercialización y atención al cliente) sino que se centra en la ejecución.⁷

La calidad del componente de formación técnica es escasamente evaluada. La capacitación vinculada a los sistemas educativos se apoya en general en programas con muchos años de antigüedad, y su actualización depende de los instructores. Los equipamientos y materiales no son financiados por el Estado sino por los aportes de la comunidad y/o de la propia institución, lo cual implica que los recursos difieren de un centro a otro. En los cursos ofrecidos en organizaciones sociales, las evaluaciones de los organismos financiadores hacen poco hincapié en la calidad técnica de los mismos, y sus niveles son variables según los recursos y el perfil técnico de los instructores o del equipo a cargo. Los cursos del Proyecto Joven cuentan con una evaluación en el momento de la licitación y una supervisión global que tiene en cuenta algunos indicios de la calidad del diseño y de la ejecución. Se supervisa que los aspectos pedagógicos y administrativos, la infraestructura y el equipamiento estén de acuerdo con lo convenido. Se evalúa la relación entre los contenidos y el tiempo asignado; entre actividades, equipamiento propuesto y cantidad de beneficiarios; entre actividades y tareas principales de la ocupación; entre equipamiento para el curso y medios de trabajo habituales en la ocupación.

Son pocas las experiencias cuyo componente de formación técnica se articula con una demanda concreta del mercado de trabajo. En el caso del modelo de intervención propuesto por el Proyecto Joven, los cursos se distinguen por haber sido diseñados en relación con los lugares de trabajo donde los jóvenes realizan las pasantías, aunque se evidencie en algunos de ellos la necesidad de efectuar ajustes. En otros casos, se intenta una forma de acercamiento a la producción “real” por medio de la fabricación de productos u ofrecimiento de servicios para terceros

⁷ Cuando se atiende a adolescentes de entre 14 y 16 años, los cursos reconocidos por el sistema educativo duran dos años; en cambio, algunas ONGs han organizado cursos más cortos, y la oferta del PJ tiene una duración promedio de seis meses (en algunos casos, la etapa formativa se desarrolla directamente en la empresa donde se hará la pasantía). La extensión del curso se relaciona con las características de la población atendida y con el financiamiento con que se cuenta. Habitualmente se reconoce que los adolescentes y los grupos de jóvenes con condiciones de alta marginalidad precisarían una contención más amplia; de allí la mayor duración de los cursos ofrecidos.

involucrando el trabajo de los alumnos. En otras iniciativas, son los intentos de intermediación con el mercado de trabajo posteriores a la capacitación propiamente dicha, las instancias que han llevado a ajustar programas a situaciones reales de trabajo; por ejemplo, una experiencia reconoce haber rediseñado la capacitación basándola en familias de ocupaciones vinculadas con el ámbito socio-productivo, a partir de haber sido contratada para realizar trabajos con grupos de egresados de los cursos.

Con respecto a la inclusión de otros componentes formativos que apuntan a una formación para el trabajo en un sentido más amplio, se han considerado especialmente dos: reforzamiento de habilidades básicas y orientación socio-ocupacional.

La mayoría de las experiencias instrumentan algún **reforzamiento de habilidades básicas**. Las que tienen convenios con formación profesional, cuentan con una materia de apoyo; otras ONGs lo incluyen como requisito previo o como complementación del curso. Sólo los cursos del PJ omiten esta área, aunque algunos entrevistados lo manifiestan como una dificultad que en ocasiones hace peligrar la capacidad de aprehender lo técnico.⁸

Ahora bien, son contadas las experiencias que otorgan un lugar privilegiado a este componente, y pocas han desarrollado estrategias para motivar a los alumnos en este complemento de la capacitación técnica. En cuanto a lo último señalado, una ONG ha establecido un pre-curso orientado al reforzamiento de habilidades básicas como requisito para obtener una “beca” de formación; otras intentan integrarlo al aprendizaje técnico: por ejemplo, cálculos para diseño de un producto, o informes escritos para relatar la práctica realizada.

A pesar del lugar marginal que suele ocupar su desarrollo, el nivel de dominio de habilidades básicas con el que los jóvenes ingresan a la formación es considerado desde “muy bajo” hasta “desastroso”. Paradójicamente, suele ser un área rechazada por ellos, sobre todo cuando constituye una materia paralela a la formación técnica, sin ninguna integración con ésta.

Respecto al área de **orientación socio-ocupacional**, aunque todas las experiencias que exceden la capacitación puntual incluyen objetivos de socialización, pocas han institucionalizado un componente articulado que se proponga la formación en competencias sociales e interactivas para el trabajo. Suelen incorporarse informalmente algunos contenidos orientadores (dónde buscar trabajo, cuánto cobrar por una tarea), pero obviamente los jóvenes de limitadas condiciones sociales y educativas, que cuentan con una escasa red de relaciones de donde pueda provenir un empleo, requerirían una formación más articulada y amplia en este sentido.

⁸ Para una ampliación de esta limitación de Programa Joven, ver Jacinto (1997).

Excepto los cursos del Proyecto Joven, la mayoría de las experiencias desarrollan **actividades formativas ampliadas** incluyendo una o varias modalidades entre las deportivas, recreativas, expresivas y/o de trabajo comunitario con los jóvenes. En los centros de formación profesional, son consideradas un complemento de la capacitación técnica orientado a la socialización. En las Casas del Joven, estas actividades suelen constituir el centro de la tarea, apuntándose a la formación de habilidades cognitivas generales, pero sobre todo a competencias interactivas de participación y organización de los jóvenes. Un aspecto que llama la atención es que, en general, las experiencias con estos componentes no resignifican el aporte de estas habilidades en relación a la inserción laboral de los jóvenes.

En cuanto a los componentes que apuntan a una **atención social más integral**, son característicos de las organizaciones que se definen como sociales, e incluyen: atención y prevención sanitaria, tramitación de documentación, talleres con temas de interés de los jóvenes (sexualidad, drogadicción, etcétera), uso de servicios, y en algunos casos, alimentación.

Las experiencias que se definen como educativas y/o plantean una capacitación más puntual, sólo atienden estos aspectos ante la aparición de emergentes en la relación con los jóvenes. En esos casos, los orientan o derivan. Se suele argumentar, con respecto a esto, que la falta de equipos de profesionales especializados en las mencionadas problemáticas impide intervenciones sociales más amplias. Sin embargo, se reconoce que en ocasiones es imprescindible abordarlas.⁹

Articulaciones con otras instituciones y con el mercado laboral

La temática de las articulaciones interinstitucionales resulta relevante esencialmente por dos razones: porque una articulación con el contexto facilita el desarrollo y sustentabilidad de las experiencias; y por constituir uno de los aspectos de la gestión institucional que más transformaciones está sufriendo.

Se ha mencionado en artículos anteriores (Jacinto, 1995 y el artículo de la autora en la primera parte de este volumen) que la vinculación interinstitucional o la articulación externa con otras entidades de desarrollo comunitario y/o sectorial, con fuentes de empleo productivo o de servicios, y con instituciones públicas, impacta positivamente de distintas formas en relación a varios aspectos: la sustentabilidad y legitimación de la experiencia, la integralidad de la intervención, el ajuste de la formación a la demanda del mercado de trabajo y las posibilidades de actuar en la intermediación laboral. Profundizaremos especialmente este último punto después de presentar sintéticamente los anteriores.¹⁰

⁹ Incluso el Proyecto Joven ha debido instrumentar en sus oficinas regionales la recepción de demandas sobre temas no vinculados específicamente con la capacitación: se estima que tres de cada diez beneficiarios reciben orientación sobre esas problemáticas (tramitación de documentación, salud, alcoholismo, drogadependencia, violencia familiar, desempleo familiar, atención de niños de madres solteras) y son derivados para su atención a otras instituciones.

¹⁰ Para un tratamiento más pormenorizado de los mismos ver el otro artículo de la autora incluido en este volumen.

En relación a la sustentabilidad y el reconocimiento del centro de formación, la articulación interinstitucional refuerza los recursos materiales y humanos con los que se cuenta. Muchas veces como producto de dicha articulación se obtienen recursos físicos (locales, equipamientos, materiales), humanos (voluntarios) y financieros. También contribuye al reconocimiento zonal del centro y a la legitimación de la capacitación. Un entrevistado lo expresaba así: “Si nos relacionamos con otros, ganamos en confianza, porque se dan cuenta de que con nosotros se puede trabajar”.

Con respecto a la integralidad de la intervención, ésta se amplía ya que se posibilita a los jóvenes el acceso a otros servicios e instituciones, se les brinda mayor conocimiento de la localidad en que viven y se los integra a ámbitos territoriales más amplios. Esto último es especialmente importante en relación a la superación de la “marginación ecológica” que suele caracterizar a los pobladores de barrios marginales.

Cuando la articulación se realiza con instituciones económicas, contribuye al ajuste de la capacitación a situaciones reales de trabajo a nivel local, y posibilita la planificación de nuevas especialidades, en función de los nichos ocupacionales detectados. Facilita la constitución de bolsas de trabajo, y la realización de prácticas o pasantías de los alumnos. Y permite asimismo detectar espacios para la comercialización de lo producido en el centro de capacitación.

Dada la carencia de capital social del público atendido, que no cuenta con relaciones sociales de donde pueda provenir un empleo de algún grado de calificación, se evidencia que la institución tiene un importante papel por cumplir en cuanto a la vinculación con lugares de trabajo. Desde el punto de vista de la intervención, esta vinculación puede considerarse una estrategia de acompañamiento posterior a la formación; desde el punto de vista de la gestión institucional, constituye una estrategia de intermediación con el mercado laboral, en el sentido de que ubica al joven en situaciones de trabajo en contextos reales, las que en muchos casos terminan convirtiéndose en trabajos concretos. La mayor parte de las ONGs y algunas experiencias dependientes de centros religiosos, al visualizar su importancia, han comenzando acciones en este sentido; pero la complejidad y el esfuerzo de gestión que esto implica excede muchas veces la capacidad y competencias de los actores institucionales. En el caso de las entidades que participan del Proyecto Joven, la necesidad de organizar pasantías en empresas las ha llevado a desarrollar este tipo de articulaciones.

Hemos detectado las siguientes formas de acompañamiento o intermediación en las instituciones relevadas:

- **Pasantías:** Prácticamente sólo las instituciones que participan en el Proyecto Joven brindan cursos que incluyen pasantías, cuya obten-

ción y negociación con las empresas es justamente uno de los aspectos más problemáticos de su gestión. Más allá del amplio consenso existente sobre la potencialidad formativa de las pasantías, la figura del pasante tiene escasos antecedentes en las empresas argentinas. Seguramente no es casual que sea en la fase de pasantía donde la evaluación de impacto ha detectado que se concentran algunas de las críticas de los jóvenes beneficiados por el programa. Las quejas se centran en el desajuste respecto de lo estudiado y en la falta de apoyo de los tutores. En un estudio al respecto (Jacinto, 1997), se ha detectado que las instituciones de capacitación han iniciado un proceso en relación a desarrollar currícula en conjunto con las empresas y a negociar con éstas para garantizar cierto nivel de calidad en las mismas.

- **Constitución de grupos de trabajo con los jóvenes, coordinados por un instructor:** Aunque esta modalidad se ha observado sólo en una de las ONGs que funcionan como centro de capacitación, parece importante resaltar la concepción y objetivos de la misma. La experiencia ha institucionalizado un acompañamiento en la etapa posterior al egreso de formación, a través de la implementación del llamado “tercer año”. Durante el mismo, los jóvenes ya capacitados se organizan en grupos apoyados por un instructor, y es la institución la que consigue contratos de trabajo para los participantes. Este tercer año es considerado parte de la formación, si bien no se trata de una pasantía sino de un trabajo propiamente dicho. Según el testimonio recogido, la experiencia es muy positiva pero resulta problemático establecer los contratos, dadas las difíciles condiciones del contexto socioeconómico y productivo.

- **Organización de microemprendimientos productivos:** Como se ha mostrado, se trata de una modalidad de intermediación a la que apuntan las experiencias cuyos fines plantean más una inserción social alternativa, que la integración de los jóvenes a un mercado de trabajo que les ofrece escasísimas oportunidades de inclusión. Estas iniciativas avanzan con muchas marchas y contramarchas, siendo muy pocas las que logran subsistir en el tiempo; pero debe resaltarse que, para los jóvenes que participan en ellas, constituyen de algún modo una oportunidad de formación complementaria en el trabajo.

- **Escuela productiva:** Se consideran en esta modalidad las experiencias que han organizado circuitos de producción y comercialización de sus productos de manera relativamente estable. En muchos casos se involucra a alumnos aventajados y a egresados. Dos núcleos problemáticos se observan respecto de esta forma de intermediación: en primer lugar, la calidad y eficiencia de los procesos productivos, aun cuando la producción se halle separada de la formación, resulta en general bastante distante de los parámetros de las empresas con niveles promedio de

productividad; y en segundo término, debido no sólo a estas deficiencias de calidad y costos, sino también a las limitaciones en la gestión, la comercialización suele ser bastante dificultosa. Entre los mercados a los que dirigen sus productos pueden distinguirse los siguientes: mercados cautivos (muchas veces otras secciones de la propia institución, o personas o entidades vinculadas; por ejemplo las organizaciones relacionadas con iglesias que logran vender sus productos en ese circuito); mercados surgidos por vínculos externos (el caso de las instituciones muy fuertes que tienen vínculos con organismos públicos que les posibilitan la comercialización); mercado local, barrio (pequeños microemprendimientos que consiguen vender los productos a buen precio en el contexto local, si responden a una necesidad); y mercado abierto, competitivo (que es justamente al que se llega con menor frecuencia).

Frecuentemente, estas estrategias de intermediación responden también a la autosustentabilidad de la experiencia, y una parte de los recursos generados se dirige a ello. En algunos casos, el equilibrio entre la autosustentabilidad y el imperativo de generar fuentes de recursos para los jóvenes y para los propios participantes, no está exento de conflictos, sobre todo en un contexto tan difícil como el actual.

El cuadro 1 sintetiza y relaciona los distintos componentes de la estrategia de intervención (capacitación y selección, formación e intermediación) con las identidades institucionales¹¹ (definidas según el grado de centralidad de la formación profesional).

¹¹ La adecuación a las poblaciones atendidas se expresa en la secuenciación de los distintos componentes contenidos en el cuadro y en la atención con mayor o menor grado de personalización.

Cuadro 1

Estrategias de intervención Identidades Institucionales*	Captación y Selección	Formación						Intermediación			
		Técnica		Reforzamiento de habilidades básicas	Habilidades sociales	Otra formación ampliada	Atención social	Pasantías	Grupos de trabajo	Micro-emprendimiento	Escuela productiva
		Práctica en taller	Con producción								
Centros de formación (educativo)	Promoción en el barrio y/o escuelas primarias de una oferta de formación precisa	Componente central	Discontinua	Sí, poco articulada	Informal	Deportes, salidas	Eventual por derivación	No	Algunos casos	No	Algunos casos
Casas del Joven (compensatoria)	Promoción con base territorial dirigida a la participación en actividades variadas (planificación participativa)	Eventual	No	Algunos casos	A veces institucionalizada	Componente central	Sí, acompañamiento y derivación	Eventual	Eventual	Eventual	No
Centros comunitarios (atención, promoción, Asistencia)	Promoción con base territorial con foco en la atención de necesidades familiares más amplias, salvo alimentación	En general orientada al autoempleo	Discontinua	Algunos casos	Informal o talleres reflexivos	Algunos casos	Componente central	Eventual	Eventual	Algunos casos	No
Nuevas instituciones (capacitación)	Promoción s/criterio territorial por parte de la institución y/o en oficinas regionales del programa; oferta de formación precisa	Componente central	No	No	Marginal	No	Eventual y por derivación	Componente central	No	No	No

* Según grado de centralidad de la Formación Profesional.

CONCLUSIONES

El propósito de este artículo fue evidenciar las diferentes estrategias de intervención de las organizaciones e instituciones de base que realizan formación laboral de jóvenes pertenecientes a sectores de pobreza. La perspectiva de análisis fue ingresar en la “caja negra” de la capacitación, o sea en los procesos que caracterizan la atención de esos jóvenes. Por tratarse de una población con tantos *handicaps* sociales y educativos, y a la vez, con situaciones personales y sociales heterogéneas, el análisis abarcó a un conjunto de actores institucionales que conciben y ofrecen la capacitación laboral a partir de diferentes identidades, fines y objetivos. Interesó especialmente mostrar la variedad de estrategias de formación y de intermediación con el mercado laboral, tratando de aportar al debate conceptual sobre la calidad de esas intervenciones, ya que se considera que el mismo no debe circunscribirse sólo a la formación específicamente técnica.

En este punto, se trató de reflejar la imposibilidad de abordar esta problemática compleja y multidimensional sobre la base de enfoques acotados a la calidad de la formación. A dimensiones conceptuales corrientemente relacionadas con la calidad, como eficacia y eficiencia, deben sumarse la de pertinencia, en referencia a los requerimientos de habilidades y competencias en el mundo laboral, y la de relevancia, en referencia a las expectativas y necesidades de los propios jóvenes. Pero además, por tratarse de poblaciones con difíciles condiciones de vida, generalmente en situación de marginación ecológica, y con capitales culturales y sociales asociados a su vulnerabilidad social, existe también suficiente consenso acerca de que debe incluirse a la integralidad como dimensión complementaria de la calidad.

Se ha visto que los actores institucionales que participan en la atención de estos jóvenes presentan formas de intervención en las que la formación para el trabajo adquiere, no sólo diferentes tipos y niveles de integralidad, sino también diversas centralidades.

Según el grado de centralidad que ocupa la formación laboral, se han distinguido tres tipos de instituciones a los que se ha sumado recientemente un nuevo actor. Entre los tres primeros hemos señalado: a) aquellos que desde una identidad como institución educativa, se definen como centros de formación profesional o capacitación laboral para adolescentes y jóvenes; b) aquellos que identificándose como institución social centrada en la atención de jóvenes, acentúan la contención y la socialización desde propuestas como las “casas de jóvenes”; y c) organizaciones sociales con fuerte énfasis en la inserción territorial, que desde un enfoque de acción social comunitaria, incluyen a jóvenes. Los nuevos

actores de la formación laboral de jóvenes de sectores de pobreza son las instituciones que se involucraron en esa tarea a partir de la aparición del Proyecto Joven, un programa público que contrata cursos a través de licitaciones.

Respecto a las estrategias de intervención, se ha propuesto un esquema de análisis que incluye las prácticas de captación y selección, la formación, la atención social, y la intermediación laboral. Desagregar estas estrategias en sub-componentes permite examinar más ampliamente las experiencias desde el punto de vista de las distintas dimensiones asociadas a la calidad.

Con referencia a este aspecto y a la respuesta a las necesidades de la población objetivo, es interesante resaltar que se han detectado estrategias de formación secuenciadas que incorporan componentes previos a la formación laboral propiamente dicha, tales como talleres de reflexión o actividades recreativas; se trata de casos de atención a jóvenes en especial condición de vulnerabilidad social: chicos de la calle, grupos de comunidades aisladas, etcétera.

Los sub-componentes en las estrategias de formación y atención social se articulan y combinan de formas diversas, mostrando diferentes niveles y tipos de integralidad en la intervención. La estrategia de formación puede orientarse a la capacitación puntual (siendo en mayor o en menor medida eficaz, eficiente y pertinente), puede abarcar la producción de bienes o servicios, o puede orientarse hacia una formación para el trabajo más abarcativa, incluyendo reforzamiento de habilidades básicas y orientación socio-ocupacional. También se observan otros sub-componentes formativos (expresivos, recreativos, deportivos, etc.) que actúan en función de desarrollar competencias más amplias. Finalmente, un sub-componente que aporta a la integralidad es la atención de otras dimensiones de la problemática social del joven.

Las estrategias de articulación interinstitucional, y especialmente de intermediación con el mercado laboral, responden a un problema central en relación a la inserción de estos jóvenes: la formación laboral no resulta suficiente para el ingreso al mercado de trabajo; es preciso crearles las redes con las que no cuentan. En este sentido la intermediación resulta un elemento clave para el acompañamiento posterior al curso de capacitación. En rigor, en muchos casos no se trata de una intermediación real, sino de la oportunidad de un ingreso temporario al trabajo. Sin embargo, constituye un aprendizaje en el trabajo y genera condiciones que permiten a algunos jóvenes permanecer posteriormente en circuitos laborales antes vedados. Se trata de un componente de muy difícil gestión en sus diferentes formas (pasantías, escuelas productivas, grupos de trabajo, microemprendimientos), se dirija a la integración al mercado

formal o al informal, incluyendo en este último alternativas económicas solidarias.

A modo de síntesis final, puede proponerse la siguiente clasificación¹² de las estrategias de intervención en la formación laboral de jóvenes pobres, según los fines y objetivos de los actores institucionales, las poblaciones atendidas y la articulación entre los distintos componentes de formación e intermediación laboral:

A. Centros de formación profesional o capacitación laboral que se caracterizan por tener estrategias que suelen incluir:

- centralidad en la capacitación técnica, eventualmente con producción discontinua;
- reforzamiento de habilidades básicas, en general escasamente articuladas con la capacitación técnica;
- orientación socio-ocupacional informal;
- otros componentes formativos (deportes, religión, etcétera);
- atención social eventual, y por derivación;
- incipientes formas de intermediación: grupos de trabajo, escuela productiva.

B. Casas de jóvenes, que se caracterizan por estrategias que suelen incluir:

- centralidad en componentes formativos amplios y de socialización;
- orientación socio-ocupacional relativamente institucionalizada, enfocada sobre todo al desarrollo de competencias de organización y participación;
- capacitación técnica eventual, en la que participan sólo algunos de los jóvenes atendidos;
- estrategias secuenciadas en el caso de grupos de jóvenes más marginales;
- estrategias de intermediación con algunos jóvenes: pasantías, pequeños emprendimientos, contratos laborales.

C. Organizaciones sociales, que suelen incluir en las estrategias de intervención:

- centralidad en componentes de atención social y contención;
- algunos componentes formativos complementarios (deportes, recreación, campamentos, etcétera);
- orientación socio-ocupacional informal o en talleres de reflexión;
- capacitación técnica puntual orientada al autoempleo;
- intermediación generalmente orientada al microemprendimiento como alternativa económica solidaria.

D. Nuevas instituciones capacitadoras surgidas a partir de Proyecto Joven, que se caracterizan por las siguientes estrategias de intervención:

¹² Esta clasificación surge del cuadro presentado con anterioridad.

- centralidad en la capacitación técnica puntual, articulada con demanda laboral;
- escasa incidencia de otros componentes de formación laboral ampliada o formativos en general;
- atención social eventual, y por derivación;
- intermediación a través de pasantías.

A partir de esta caracterización, retomamos los interrogantes iniciales del presente artículo. El difícil desafío de encontrar estrategias de intervención adecuadas para jóvenes excluidos de dos ámbitos esenciales de participación social como son la educación y el trabajo, no tiene respuestas simples. Dado que la mayoría de las experiencias consideran la formación laboral como un elemento que compensaría en parte los *handicaps* previos, y pondría a los jóvenes en mejores condiciones de empleabilidad, es preciso examinarlas en su desarrollo e impacto para avanzar en la determinación de las formas de intervención más adecuadas en términos de calidad, eficacia, eficiencia, relevancia, pertinencia e integralidad. Lograr el objetivo de brindar oportunidades a estos jóvenes para que puedan consolidar identidades sociales positivas no es sólo un imperativo de la equidad sino una condición para la democracia.

Bibliografía

- ACEVEDO RIQUELME, D. (1995) *ONGs de jóvenes innovadoras y exitosas en Argentina*. Buenos Aires: BID-INDES, diciembre (mimeo).
- AGULHON, C. (1990) "Du lycée professionnel à l'emploi: passivité et stratégies", *Education et formation*, 25: 27-41.
- BESSEGA, C. (1996) *La situación educativa y laboral de los adolescentes en sectores en desventaja. Estudio de una institución de Formación Profesional para adolescentes del conurbano bonaerense*. Buenos Aires: Universidad del Salvador (tesis de grado).
- CASTRO, C. de Moura (1984) *Educación vocacional y productividad: alguna luz en la caja negra?* Brasilia: IPEA-IPLAN-CNHR.
- CASTRO, C. de Moura (1994) *Training policies for the end of the century*. París: IIEP.
- DEMAZIERE, D., C. Dubar y otros (1994) *La insertion professionnelle des jeunes de bas niveau scolaire*. París: CEREP (Documents synthèse, 91), enero.
- FELDMAN, S. (1996) El trabajo de los adolescentes. Construyendo futuro o consolidando la postergación social? In: I. Konterllnik y C. Jacinto (comp.), *Adolescencia, pobreza, educación y trabajo. El desafío es hoy*. Buenos Aires: Ed. Losada, UNICEF y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP.
- GALLART, M. A. (1985) *La racionalidad educativa y la racionalidad productiva: las escuelas técnicas y el mundo del trabajo*. Buenos Aires: CENEP (Cuadernos, 33-34).

- GALLART, M. A. (1995) *Restructuring, education and training*. Documento presentado en las jornadas "Poverty in Latin America", Kelloggs Foundation, University of Notre Dame, septiembre.
- GALLART, M. A. y C. Jacinto (1994) *Informe de evaluación de una institución de Formación Profesional*. Buenos Aires: UNICEF (mimeo).
- GALLART, M. A. y C. Jacinto (1995) "Competencias laborales: tema clave en la articulación educación-trabajo", *Educación y Trabajo*, 6(2): 13-18, Buenos Aires.
- GALLART, M. A., C. Jacinto y A. L. Suárez (1996) Adolescencia, pobreza y formación para el trabajo. In: I. Konterllnik y C. Jacinto (comp.), *Adolescencia, pobreza, educación y trabajo. El desafío es hoy*. Buenos Aires: Ed. Losada, UNICEF y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP.
- GALLART, M. A., M. Moreno y M. Cerrutti (1993) *Educación y empleo en el Gran Buenos Aires 1980-1991. Situación y perspectivas de investigación*. Buenos Aires: CENEP (Cuadernos, 49).
- GALLART, M. A., M. Moreno, M. Cerrutti y A. L. Suárez (1992) *Las trabajadoras de villas: familia, educación y trabajo*. Buenos Aires: CENEP (Cuadernos, 46).
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (1994) *Anuario estadístico de la República Argentina*. Buenos Aires.
- JACINTO, C. (1995a) Formación profesional y empleabilidad de jóvenes de bajos niveles educativos: ¿una articulación posible? In: M. A. Gallart (coord.), *Formación para el trabajo en el final de siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Buenos Aires, Santiago y México: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y OREALC-UNESCO (Lecturas de Educación y Trabajo, 4).
- JACINTO, C. (1995b) *Jóvenes de sectores de pobreza y políticas públicas de formación y empleo: ante el desafío de la equidad. El caso argentino*. Documento presentado en el seminario sub-regional "Educación para el mundo del trabajo y lucha contra la pobreza", IPE-UNESCO, INET y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP. Buenos Aires, noviembre.
- JACINTO, C. (1996a) *Las experiencias de formación para el trabajo con jóvenes de sectores de pobreza. Entre las nuevas estrategias y la pasividad*. Documento presentado en el seminario y foro "Formación de calidad para jóvenes de sectores de pobreza". Montevideo, Foro Juvenil, CINTERFOR y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 25-26 de marzo. (Versión original del primer artículo de la autora incluido en esta publicación.)
- JACINTO, C. (1996b) "El desempleo y transición educación-trabajo en jóvenes de bajos niveles educativos. De la problemática estructural a la construcción de trayectorias", *Dialógica*, 1(1), edición especial. Buenos Aires: CEIL-CONICET.
- JACINTO, Claudia (1997) "Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes en Argentina. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores", *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional (Volumen sobre «Jóvenes, formación y empleabilidad»)*, N° 139-140, abril-septiembre. Montevideo: CINTERFOR-OIT.
- JICK, T. (1979) "Mixing qualitative and quantitative methods. Triangulation in action", *Administrative Science Quarterly*, 24: 7-32.

- MACRI, M. R. (1995) *Articulación entre Estado y sociedad en la capacitación laboral de los adolescentes*. Documento presentado en el “XXX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología”. México, octubre.
- MINISTERIO de CULTURA Y EDUCACIÓN (1995) *Monografía Nacional*. Documento presentado en el seminario sub-regional “Educación para el mundo del trabajo y lucha contra la pobreza”, IPE-UNESCO, INET y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP. Buenos Aires, noviembre.
- MORENO, M. y A. L. Suárez (1995) *Los jóvenes pobres del Gran Buenos Aires: situación familiar, educativa y laboral*. Documento presentado en las “III Jornadas Argentinas de Estudios de Población”. Santa Rosa (Argentina), octubre.
- PIECK, E. (1996) *Experiencias de formación para el trabajo en México en sectores de pobreza: gestión institucional y empleabilidad*. Documento presentado en el seminario y foro “Formación de calidad para jóvenes de sectores de pobreza”. Montevideo, Foro Juvenil, CINTERFOR y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 25-26 de marzo. (Versión original del primer artículo del autor incluido en esta publicación.)
- POTTIER, F. (1993) *Bilan et synthèse des méthodologies d'enquêtes relatives à l'insertion des jeunes sur le marché du travail en Europe*. París: CEREQ.
- RAMIREZ GUERRRERO, J. (1995) *La capacitación laboral en Colombia desde la perspectiva de lucha contra la pobreza*. Documento presentado en el seminario sub-regional “Educación para el mundo del trabajo y lucha contra la pobreza”, IPE-UNESCO, INET y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP. Buenos Aires, noviembre.
- RAMIREZ, J. (1996) *Evaluación de experiencias de formación para el trabajo en Colombia*. Documento presentado en el seminario y foro “Formación de calidad para jóvenes de sectores de pobreza”. Montevideo, Foro Juvenil, CINTERFOR y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 25-26 de marzo. (Versión original del primer artículo del autor incluido en esta publicación.)
- RODRIGUEZ, E. (1995) *Capacitación y empleo de jóvenes en América Latina*. Montevideo: CINTERFOR (Estudios y monografías, 79).
- RUETALO, J. (1995) *Viajeros entre los mundos de la educación y el trabajo: juventud y pobreza en el Uruguay a finales del siglo XX*. Documento presentado en el seminario sub-regional “Educación para el mundo del trabajo y lucha contra la pobreza”, IPE-UNESCO, INET y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP. Buenos Aires, noviembre.
- RUETALO, J., J. Lasida y E. Berruti (1996) *Análisis socio-pedagógico y organizacional de experiencias de formación para el trabajo de jóvenes de hogares pobres*. Documento presentado en el seminario y foro “Formación de calidad para jóvenes de sectores de pobreza”. Montevideo, Foro Juvenil, CINTERFOR y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 25-26 de marzo. (Versión original del primer artículo de los autores incluido en esta publicación.)
- SCHMELKES, S. (1995) Introducción. In: Enrique Pieck Gochicoa y Eduardo Aguado López, *Educación y pobreza. De la desigualdad social a la equidad*. México: El Colegio Mexiquense y UNICEF.
- SCHMELKES, S., y S. Street (1991) “Tres visiones de la educación de adultos en México: los funcionarios, los instructores y los adultos”, *Revista latinoamericana de estudios educativos*, 21(1): 37-74, primer trimestre. México.

STRAUSS, A. y J. Corbin (1991) *Basic of cualitative research. Grounded theory procedures and techniques*. Londres: Sage publications.

UNICEF (1988) *Guía metodológica para la evaluación de proyectos de atención a menores en circunstancia especialmente difíciles (Niños trabajadores y de la calle)*. Bogotá (Serie metodológica), octubre.

