

Índice

Presentación	pág. 11
--------------------	---------

Introducción. Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina – María Antonia Gallart		13
I.	El contexto global de los interrogantes planteados	13
II.	La investigación regional.....	16
III.	Los resultados de las investigaciones	17
III.1	La magnitud y características de la población objetivo.....	17
III.2	El relevamiento de los programas	22
III.3	El análisis de algunas experiencias relevantes.....	31
III.4	Algunas conclusiones sobre lo observado en los programas.....	32
IV.	Conclusiones	40
IV.1	Los grandes desafíos	40
IV.2	Los temas pendientes	42
Bibliografía		44

* * * * *

Los jóvenes pobres y la capacitación ocupacional en Perú – Jaime Saavedra y Juan Chacaltana.....		45
I.	Introducción	45
II.	La situación social de los jóvenes en Perú.....	48
II.1	Los hogares de los jóvenes en situación de pobreza en sectores urbanos.....	48
II.2	El mercado de trabajo para los jóvenes	51

III. Educación y capacitación para jóvenes pobres	56
III.1 Los jóvenes y la educación formal	56
III.2 Capacitación para el trabajo	60
IV. Descripción general de la oferta de capacitación técnica	64
IV.1 Políticas públicas de capacitación y empleo	66
IV.2 Las instituciones que ofrecen capacitación técnica y ocupacional	68
V. El Programa de Capacitación Laboral Juvenil (PROJoven)	89
V.1 Impacto del Programa	90
VI. Resumen y conclusiones	92
Bibliografía	99
Comentarios al estudio de Perú – Félix Mitnik	103
I. Consideraciones previas	103
II. Cuatro aspectos centrales	104
II.1 El mercado de trabajo de los jóvenes	104
II.2 Efectos de la capacitación sobre los ingresos	105
II.3 El modelo de capacitación existente	105
II.4 Efectos de la capacitación sobre el empleo	106
III. Planteos e interrogantes para el futuro	106
III.1 Paradigma de la educación para el trabajo	106
III.2 El funcionamiento del sistema	107
III.3 La situación en los sectores rurales	108
III.4 El efecto del género en la inactividad absoluta	108
IV. Políticas públicas orientadas a la equidad	109
Bibliografía	110

* * * * *

Programas de capacitación para jóvenes en condiciones de pobreza.	
El caso de Bogotá, Colombia – Clara Ramírez Gómez y Oscar Castro	111
I. Introducción	111
II. Pobreza y juventud	112
II.1 La pobreza	113

II.2	Perfil educativo de los jóvenes.....	116
II.3	El perfil laboral.....	123
II.4	La formación profesional de los jóvenes	124
III.	Las políticas y programas de capacitación para jóvenes	132
III.1	Hacia una tipología de los programas de capacitación	133
III.2	Los programas escogidos: breve descripción	136
III.3	Elementos para la evaluación de los programas	142
IV.	Conclusiones y perspectivas.....	154
IV.1	Comentario final.....	158
Bibliografía	160
Comentarios al estudio de Colombia – Javier Lasida.....		165
I.	Introducción	165
II.	El análisis de los jóvenes	165
III.	Las políticas y los programas	169
Bibliografía	171

Capacitación de jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión: el caso de Chile – Marcela Gajardo y Pedro Milos.....		173
I.	Antecedentes generales	173
I.1	Desempleo y pobreza del sector juvenil.....	174
I.2	Los programas de capacitación de jóvenes	176
II.	Chile: ¿quiénes son y qué hacen los jóvenes pobres y en riesgo de exclusión laboral?	177
II.1	Jóvenes, pobreza e indigencia.....	178
II.2	Edad y pobreza	179
II.3	Sexo y pobreza.....	179
II.4	Tipo de actividad.....	180
II.5	La situación educativa	180
II.6	Asistencia a la escuela.....	183
II.7	Participación en la fuerza de trabajo	183
II.8	Categoría ocupacional: en qué trabajan los jóvenes	184

II.9	Nivel de ingresos.....	185
II.10	Concluyendo	186
III.	Políticas y programas de capacitación de jóvenes.....	187
III.1	La oferta educativa del sistema escolar.....	188
III.2	Capacitación: políticas e institucionalidad.....	190
III.3	Los programas de capacitación de jóvenes.....	193
III.4	Concluyendo	201
IV.	La oferta de capacitación a través de los organismos capacitadores.....	204
IV.1	Perfil de los organismos capacitadores.....	204
IV.2	Establecimientos que actúan en el marco del sistema educacional	206
IV.3	Organismos que ejecutan programas sociales públicos en el marco del sistema nacional de capacitación laboral	207
IV.4	Programa especial para jóvenes del FONCAP: Escuela de Formación Profesional en Oficios, Fundación Cristo Vive	210
IV.5	Ejecución de programas privados: Instituto de Formación y Capacitación (INFOCAP)	210
IV.6	Conclusiones sobre la ejecución de programas y políticas	210
V.	Conclusiones y recomendaciones de política	218
V.1	Conclusiones	218
V.2	Recomendaciones de política	222
Bibliografía	227
Comentarios al estudio de Chile – Claudia Jacinto		231
I.	Introducción	231
II.	Sobre la caracterización de los jóvenes pobres.....	232
III.	Sobre la oferta de educación y capacitación laboral	233
IV.	Sobre el perfil de los organismos capacitadores	235
V.	Sobre los ejes conceptuales detrás de los lineamientos de políticas	236
Bibliografía	240

El desafío de la formación para el trabajo de los jóvenes en situación de pobreza: el caso argentino – María Antonia Gallart	241
I. Introducción	241
I.1 El contexto global del problema	242
I.2 El mercado de trabajo en Argentina	243
I.3 La educación en Argentina	245
II. La situación educativa y ocupacional de los jóvenes pobres	246
II.1 La población objetivo	246
II.2 La situación educativa de los jóvenes pobres	247
II.3 La inserción laboral de los jóvenes pobres	251
II.4 Pobreza y género en la educación y el empleo de los jóvenes	257
II.5 La situación de los jóvenes pobres: reflexiones finales	259
III. La respuesta de la sociedad: los programas de formación	261
III.1 Los temas en discusión sobre la gestión de los programas de formación	261
III.2 Tipología de programas relevados	263
IV. El análisis de algunos programas específicos	265
IV.1 El Proyecto Joven en Argentina	267
IV.2 La Formación Profesional	280
IV.3 Comparación entre el Proyecto Joven y la Formación Profesional	291
V. Conclusiones y políticas	294
Bibliografía	299
Comentarios al estudio de Argentina – Luis Osvaldo Roggi	303

La capacitación para jóvenes en situación de pobreza. El caso de México – Enrique Pieck Gochicoa	313
I. Introducción: juventud, trabajo y capacitación en México en el marco de la crisis económica	313
II. El problema: juventud y pobreza en el Estado de México	317
II.1 El perfil de los jóvenes en el Estado de México	317
II.2 El contraste urbano – rural	328

III. La respuesta social: los programas de capacitación y su incidencia en las necesidades de los jóvenes pobres	333
III.1 Las opciones de capacitación	333
III.2 Alternativas de capacitación y sus aportes	339
IV. Conclusiones.....	357
IV.1 La problemática educativa y laboral de los jóvenes	358
IV.2 Las opciones de formación para los jóvenes	358
IV.3 ¿Cuál es la incidencia de estos programas en la población objetivo?	361
IV.4 Los retos de los programas de formación	363
Bibliografía	364
Comentarios al estudio de México – Guillermo Neiman.....	367
* * * * *	
Reflexiones finales – María A. Gallart.....	373

Presentación

El libro que aquí se presenta sintetiza los resultados de una investigación colaborativa que se llevó a cabo entre 1997 y 1999 en cinco países de América Latina: Colombia, Perú, Chile, Argentina y México. El estudio se realizó en el marco de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, y contó con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) del Canadá, de la Fundación Ford y de la Unidad de Estudios Prospectivos del Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile. Su realización contó con la valiosa participación de Jaime Saavedra y Juan Chacaltana de GRADE (Perú), de Clara Ramírez Gómez y Oscar Castro del CID de la Universidad Nacional (Colombia), de Marcela Gajardo de la Unidad de Estudios Prospectivos del MIDEPLAN y Pedro Milos del CIDE (Chile), y de Enrique Pieck de la Universidad Iberoamericana (México). El proyecto fue coordinado por María Antonia Gallart, del Centro de Estudios de Población (Argentina). Cabe agradecer a los investigadores y a las instituciones el haber hecho posible esta realización.

El libro recoge no sólo los resultados de este esfuerzo de investigación colaborativa que implicó una comunicación y un intercambio constantes a lo largo del desarrollo del proyecto, sino también los resultados de tres seminarios que se llevaron a cabo durante la realización del proyecto. En el último de los seminarios, llevado a cabo en Buenos Aires en noviembre de 1999, se discutieron los informes nacionales finales contando para ello con el valioso aporte de Claudia Jacinto, Javier Lasida, Félix Mitnik, Guillermo Neiman y Luis Osvaldo Roggi en carácter de comentaristas. El libro incluye estos comentarios junto a cada estudio nacional.

Los resultados del proyecto constituyen una contribución sustantiva y fundamentada empíricamente a la temática de la formación de

los jóvenes en situación de pobreza en América Latina, y culminan las actividades realizadas a lo largo de la última década del siglo en el marco de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. Se espera que constituyan un aporte a las políticas sociales para este sector crucial y para incrementar la justicia y la equidad en nuestros países en el siglo que se inicia. Para ello se realiza esta publicación, con la esperanza de que llegue a los actores responsables de esas políticas.

Introducción

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

María Antonia Gallart

I. El contexto global de los interrogantes planteados

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

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

1. Este capítulo sintetiza los resultados de la Investigación regional "Políticas y programas de capacitación para jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión" e incorpora los aportes realizados por los participantes del Seminario Regional Final del Proyecto.

La magnitud de la población en situación de pobreza estructural refleja la cantidad de jóvenes que corren ese riesgo de exclusión social. Dicha población persiste e inclusive se incrementa a lo largo de los períodos de crecimiento económico, lo cual es una preocupación central de gobiernos y organismos internacionales (PNUD, BID, BM). Los bolsones de pobreza se caracterizan no sólo por no alcanzar a cubrir las necesidades básicas de los hogares sino por las deficiencias en los servicios sociales básicos tales como salud y educación (Byrne, 1999).

Esta situación se integra en un proceso de cambios sustantivos en el mercado de trabajo, con una tendencia a la flexibilización del empleo y a la demanda de mayores calificaciones, que coinciden con una oferta laboral de amplios grupos de jóvenes no pobres con niveles educativos relativamente altos. Se trata de una transformación productiva y ocupacional que se puede caracterizar como un cambio tecnológico y organizacional con los siguientes rasgos: globalización de la comunicación, paso del fordismo al postfordismo, disminución del empleo formal en relación de dependencia y con cobertura social por ampliación de la subcontratación, crecimiento de los sectores laborales desprotegidos y precarios, y profundización de la extensión del empleo en el sector terciario. La nueva relación entre el Estado y el sector privado y la interrelación de las unidades empleadoras crean redes productivas inéditas (Novick y Gallart, 1997). En estas circunstancias, la exclusión de los jóvenes que intentan entrar en el mercado laboral con marcadas deficiencias de capital humano y social constituye un serio peligro.

Un autor -Manuel Castells- define la exclusión social al fin del milenio como "... el proceso por el cual a ciertos individuos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado". Normalmente, "... tal posición suele asociarse con la posibilidad de acceder a un trabajo remunerado relativamente regular al menos para un miembro de una unidad familiar estable." Por otro lado, "... la exclusión social es un proceso, no una condición. Por lo tanto sus fronteras cambian, y quién es excluido o incluido puede variar con el tiempo, dependiendo de la educación, las características demográficas, los prejuicios sociales, las prácticas empresariales y las políticas públicas." Existen muchos caminos hacia esa exclusión, por ejemplo, es posible que "... el analfabetismo funcional, la condición de ilegal, la imposibilidad de pagar el alquiler, lo que induce la carencia de techo, o la pura mala suerte con un jefe o un policía, desaten una cadena de acontecimientos que lleven a una perso-

na (y a su familia, con mucha frecuencia) a arrastrarse a la deriva hacia las regiones exteriores de la sociedad, habitadas por los despojos de la humanidad fracasada.” La exclusión no sólo produce la imposibilidad de acceder a satisfacer las necesidades básicas sino que “... el proceso de exclusión social y la insuficiencia de las políticas reparadoras de integración conducen a una integración perversa (que) hace referencia al proceso laboral en la economía criminal. Por economía criminal entiendo aquellas actividades generadoras de ingresos que son declaradas delito por las normas y, en consecuencia, perseguidas en un contexto institucional determinado. (...) Ciertos segmentos de la población socialmente excluida, junto con individuos que eligen modos más rentables aunque peligrosos de ganarse la vida, constituyen un submundo del hampa cada vez más poblado, que se está convirtiendo en un rasgo esencial de la dinámica social en la mayor parte del planeta.” (Castells, 1998: 98-100).

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

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

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

II. La investigación regional

La investigación colaborativa regional que se presenta aquí integra un estudio de determinadas áreas elegidas por los investigadores en cinco países (Argentina, Chile, Colombia, México y Perú), planteando los mismos interrogantes, pero con un cierto grado de autonomía en la aproximación metodológica, siguiendo las características de cada país y la experiencia de los investigadores².

Más concretamente, se desarrollaron tres etapas en cada estudio nacional, que corresponden a otras tantas preguntas, cuya respuesta conjunta permite avanzar sobre las cuestiones planteadas. El primer interrogante se refiere a la cantidad de jóvenes en situación de pobreza y sus peculiaridades educativas y ocupacionales; el segundo, a la descripción del conjunto de programas de formación implementados en cada lugar; el tercero pretende realizar una aproximación evaluativa a algunos de dichos programas, considerados relevantes para la población objetivo de jóvenes en situación de pobreza. La idea era que el primer paso develaría la magnitud de los desafíos que la integración social de esos jóvenes presentaba en cada caso, en términos de sus competencias laborales y su inserción ocupacional. El segundo mostraría la respuesta de la sociedad a dichos desafíos, la extensión de los programas de formación, sus características, su interrelación y, cuando fuera posible, sus resultados. El tercer paso permitiría explorar las mediaciones existentes entre los propósitos de los programas y su ejecución, y entre sus características institucionales y curriculares.

Estudios anteriores emprendidos dentro del marco de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo (Gallart, 1995; Jacinto y Gallart, 1998) brindan pistas importantes para situar esta investigación: la heterogeneidad de los jóvenes en situación de pobreza, la competencia con

2. Los proyectos fueron elegidos por un comité de selección entre aquellos que respondieron a una convocatoria realizada en el contexto de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. Los objetivos estaban determinados por la convocatoria, pero se dejaba cierta autonomía a los responsables nacionales en cuanto a las áreas en las que se focalizaría la investigación y en cuanto a la metodología utilizada.

los sectores medios por las posibilidades de capacitación y ocupación, la escasez de mujeres en los programas de formación dirigidos a ocupaciones técnicas y su sobrerrepresentación en las especialidades “femeninas”, la importancia de las habilidades básicas de lectoescritura y matemática aplicada para la inserción laboral, la escasez de evaluaciones de los programas existentes y la relevancia de las mediaciones institucionales para los resultados de la formación.

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

Con respecto al enfoque metodológico implementado, en el primer paso la descripción de la población objetivo, todas las investigaciones realizan una aproximación cuantitativa basada en datos de encuestas permanentes de hogares o similares. En el estudio de los programas, además del relevamiento y descripción del universo existente, se efectúa un análisis más detallado de algunos de ellos. En dos países (Colombia y Perú), este análisis se basa en encuestas aplicadas a las entidades responsables de los programas; en los restantes (México, Chile y Argentina), se basa en estudios cualitativos de casos institucionales. Pese a estas diferencias, los resultados de las investigaciones nacionales permiten llegar a un conjunto de conclusiones que se pueden plantear a nivel regional.

III. Los resultados de las investigaciones

III.1 La magnitud y características de la población objetivo

Como ya se señaló, se analizaron datos provenientes de encuestas permanentes de hogares o similares³. La magnitud de la población de jóvenes pobres, definidos como aquéllos pertenecientes a hogares bajo la línea de pobreza, es importante. Eran, hacia mediados de la década del noventa, casi trescientos mil en Bogotá, alrededor de medio millón en el Área Metropolitana de

3. Encuestas Permanentes de Hogares de 1997 en el caso de Perú y Argentina; en el caso de Chile la encuesta CASEN de 1996; en el caso de Colombia la Encuesta DANE de 1997; en el caso de México la Encuesta del Censo 1995.

Buenos Aires y en Chile, más de seiscientos mil en el Estado de México, y superaban el millón en el total del Perú Urbano. Los porcentajes de jóvenes pobres sobre el total de jóvenes del grupo de 15 a 24 años de edad varían entre el 22,1 por ciento en Chile al 40,0 por ciento en el Perú Urbano, registrando valores intermedios en Bogotá con el 23,9 por ciento, en el Estado de México con 25,3 por ciento y en el Área Metropolitana de Buenos Aires con el 27,2 por ciento. Esta población objetivo es entonces relevante para las políticas sociales, no sólo por las carencias que se habían detectado en los estudios ya realizados sino por su importancia cuantitativa: como mínimo uno de cada cinco jóvenes, y en algunos casos cerca de la mitad, se encuentra en esta situación. Llama la atención también que las diferencias entre las áreas estudiadas, aunque son remarcables, muestran en todos los casos una incidencia notable de la pobreza en sus respectivas sociedades (Cuadro 1).

Cuadro 1
Porcentaje de población pobre y de jóvenes pobres sobre la población total,
y número absoluto de jóvenes pobres por países.

	Argentina (AMBA)	Chile (País)	Colombia (Bogotá)	Perú (Perú Urbano)	México (Estado de México)
Porcentaje de población bajo la línea de pobreza	26,0	23,2	24,7	43,2	31,5
Porcentaje de jóvenes (15-24 años) bajo la línea de pobreza	27,2	22,1	23,9	40,0	25,3
Número absoluto de jóvenes pobres	497.216	555.193	299.623	1.100.000	653.870

Fuentes: Datos elaborados por los estudios nacionales de la Investigación regional "Políticas y programas de capacitación para jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión" en base a datos de: 1) Argentina y Perú: Encuestas Permanentes de Hogares de 1997. 2) Chile: Encuesta CASEN de 1996. 3) Colombia: Encuesta DANE de 1997. 4) México: Encuesta del Censo 1995.

Avanzando un paso más, interesa detectar si esta situación de pobreza incide en los logros escolares de los jóvenes, teniendo en cuenta que la formación básica es un antecedente fundamental para sus futuras trayectorias educativas y ocupacionales. En cuanto a las características educativas, en todos los lugares estudiados, la asistencia escolar de los jóvenes, el promedio de años aprobados y el porcentaje de ellos que ha alcanzado a realizar estudios terciarios es significativamente menor entre los pobres que entre los no pobres. Llama la atención que, si bien existen diferencias, el número de años aprobados resulta bastante similar en Argentina, Chile y Bogotá, y -aunque menor- no es demasiado distinto en México; pareciera que el haber alcanzado, en promedio, siete años de educación básica es un logro en toda la Región aun para los pobres. Aunque existen diferencias importantes entre la cobertura educativa de los distintos lugares, en todos los casos la mayoría de los jóvenes pobres sobrepasan los estudios primarios.

Sin embargo, cuando se observan los porcentajes de aquéllos que no han alcanzado ese promedio y de los que lo han superado, saltan a la vista las diferencias entre pobres y no pobres⁴: aproximadamente el doble de pobres que de no pobres no han sobrepasado los seis años aprobados de instrucción en la mayoría de los países estudiados. En el caso argentino la distancia es aún mayor: el 10,9 por ciento de los pobres en comparación con solamente el 2,4 por ciento de los no pobres. Esta relación se invierte cuando se observan las proporciones de los que han cumplido más de doce años de estudios: excepto en el caso del Estado de México, en todos los otros más de un quinto de los jóvenes no pobres ha alcanzado ese nivel, frente a porcentajes significativamente inferiores de los provenientes de hogares pobres. Finalmente, el atraso escolar, medido por la proporción de jóvenes actualmente en el sistema educativo que tienen dos años o más de retraso con respecto a su edad teórica⁵, es también más frecuente entre la población objetivo que entre los demás jóvenes. En Argentina, Perú y México, más de la mitad de los jóvenes pobres que continúan estudiando están en esta situación (Cuadro 2).

La inserción laboral muestra también las desventajas de los jóvenes pobres ya que las tasas de desempleo suelen duplicar o más que duplicar las de los no pobres. En el caso argentino, casi la mitad de los jóvenes pobres que buscan trabajo no lo encuentran (46,6%), en México y Bogotá aproximadamente un tercio estaban desocupados en el momento de aplicarse la encuesta, en Perú un quinto, y en Chile sólo el 8,4 por ciento, aunque este porcentaje se ha incrementado en la actualidad.

4. En este caso no se pueden realizar comparaciones entre países pues los datos de base difieren, como se puede ver en el Cuadro 2.

5. Se considera edad teórica a la que tendrían que tener si hubieran cursado regularmente los grados de instrucción desde el inicio de su edad escolar.

Lo anterior se agrava por el hecho de que, además, las tasas de actividad tienden a ser menores, salvo en el caso de México y Colombia. En Argentina (47,8 y 55,1), Chile (21,4 y 35,4) y Perú (42,5 y 56,6) existen significativas diferencias entre los niveles de actividad de la población objetivo y el resto de los jóvenes. El efecto de desaliento parece imponerse a la necesidad de buscar trabajo para generar ingresos.

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

	Argentina (AMBA)		Chile (País)		Colombia (Bogotá)		Perú (Perú Urbano)		México (Estado de México)	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
Asistencia escolar	35,2	51,3	43,0	51,5	46,3	56,6	48,8	47,8	27,3	32,9
Promedio de años aprobados	8,0	10,4	9,1	11,0	8,4	10,5	s/d	s/d	7,3	8,8
Distribución de los jóvenes según número de años aprobados:										
De 0 a 6 años	10,9	2,4	33,7 ¹	15,0 ¹	29,1	12,4	13,7	7,2	38,8	21,8
Más de 12 años	2,8	20,1	6,5 ²	25,7 ²	7,1	24,6	12,9	23,2 ³	1,8	7,6
Atraso escolar (2 años y más)	57,5	20,2	s/d	s/d	28,2	13,7	71,7	62,9 ⁴	55,0	46,4

Notas: (1) Se refiere al porcentaje de jóvenes que aprobaron entre 0 y 8 años, duración del ciclo de Enseñanza Básica. (2) Se refiere al porcentaje de jóvenes que aprobaron 13 años y más. (3) 12 años y más. (4) Se refiere solamente a educación básica y no especifica cuántos años de atraso.

Fuentes: Idem Cuadro 1

La pertenencia al sector informal es asimismo mucho más frecuente entre los jóvenes pobres que entre los demás. La mayor proporción de jóvenes pobres en establecimientos pequeños, la falta de cobertura s o-

cial y el empleo precario, constituyen problemas marcadamente mayores para la población objetivo que para los demás jóvenes.

Finalmente el dato más impactante es la cantidad de jóvenes pobres que no estudian ni trabajan: más de 210.000 en AMBA, 202.646 en Chile, 70.412 en Bogotá, 283.000 en Perú Urbano, y 226.605 en el Estado de México. Se trata de los jóvenes que evidentemente corren un riesgo mayor, y su magnitud es importante (Cuadro 3).

Cuadro 3
Variables relativas a la ocupación de los jóvenes según condición de pobreza y país.

	Argentina (AMBA)		Chile (País)		Colombia (Bogotá)		Perú (Perú Urbano)		México (Estado de México)	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
Tasa de actividad	47,8	55,1	21,4	35,4	58,4	58,3	42,5	56,6	57,7	58,6
Tasa de desempleo	46,6	18,4	8,4	3,6	35,2	19,8	19,3	10,3	30,2	10,7
Jóvenes que no trabajan ni estudian:										
• Porcentaje	42,3	16,6	36,5	16,7	44,1	25,6	27,6	17,6	35,8	22,9
• Números absolutos	210.255	220.634	202.646	326.328	70.412	105.576	283.000	305.000	226.605	436.752
Jóvenes en el sector informal:										
• Establecimientos de hasta 5 personas	65,2	41,5	s/d	s/d	59,7	41,4	72,6 ¹	61,1 ¹	s/d	s/d
• Al menos un beneficio social	25,6	56,3	s/d	s/d	76,0	89,7	9,9	30,7	s/d	s/d
• Con ocupación temporal o precaria	46,4	22,2	51,7 ²	33,7 ²	33,1	33,6	92,8 ³	88,7 ³	s/d	s/d
Ubicados en los deciles 1 y 2 de ingreso (%)	61,5	22,0	s/d	s/d	25,7	14,3	s/d	s/d	s/d	s/d
Ocupación no calificada (%)	56,1	38,9	s/d	s/d	58,9	48,1	s/d	s/d	s/d	s/d

Notas: (1) Empresas unipersonales y de 2 a 5 personas. (2) Incluye actividades temporales, a plazo fijo y por tarea o servicio. (3) Abarca contrato a plazo fijo, sin contrato y contrato por aprendizaje.

Fuentes: Idem Cuadro 1.

Los datos presentados en los estudios nacionales y resumidos muy brevemente en este capítulo muestran claramente la situación desventajosa de los jóvenes pobres en el conjunto de la Región. Si se vuelve a la conceptualización inicial sobre la pobreza –como medición puntual de una situación– y la exclusión –como un proceso de desintegración social–, aparece con toda claridad la problemática de estos jóvenes, los que mayoritariamente han abandonado el sistema educativo con niveles de estudio que no son competitivos en un mercado de trabajo exigente como el actual, y en consecuencia presentan déficits en sus competencias de empleabilidad.

Además, se observa que esa población no es homogénea sino que existen subsectores con diferentes logros y posibilidades, tanto en el campo educativo como en el ocupacional. Todo ello implica un desafío a las políticas públicas que combaten la pobreza y la exclusión, desafío incrementado por la edad de este grupo, pues sus integrantes se encuentran iniciando trayectorias que, según las expectativas de vida, se prolongarán muchos años, con tendencias que, si no son revertidas a tiempo, implican un grave riesgo social.

III.2 El relevamiento de los programas

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

III.2.1 Las formas de gestión y ejecución de los programas

Los programas son implementados y regulados por distintos organismos; algunos dependen de Ministerios de Educación, otros de Ministerios de Trabajo, otros de organismos de desarrollo, solidaridad o asis-

tencia social. Si bien los de mayor cobertura son financiados y monitoreados por el sector público, en muchos casos son ejecutados por instituciones de capacitación diferentes, tanto privadas como públicas. Las ONGs participan de estos programas del Estado, pero también cuentan con fuentes propias de financiación, tanto internacionales (agencias de cooperación) como locales (iglesias u otras).

Según la cobertura de la educación secundaria formal y su alcance a los jóvenes pobres, los estudios nacionales incluyeron o no la educación técnica formal en el relevamiento. En general, salvo en el caso de Chile para la educación técnico-profesional, en el análisis más detallado se privilegiaron los programas no formales o paraformales pues se consideró que eran los que llegaban de hecho a esa población, aunque a veces se analizó alguna institución específica focalizada en la población de interés, como en el caso del Bachillerato en Desarrollo Comunitario (FOVASO) de México. Las observaciones que se presentan a continuación se centran en los programas de capacitación no formal y paraformal.

La importancia relativa de los diferentes tipos de programas de formación varía entre países. Con respecto a los organismos responsables de ellos, en un extremo se ubica México donde tanto la gestión como la ejecución de los programas es casi absolutamente estatal, con una muy minoritaria acción de ONGs; en el otro se encuentra Chile, donde predominan absolutamente los programas financiados y regulados por el Estado pero ejecutados por instituciones privadas o locales (municipales) que compiten en un “mercado de la capacitación”. Los demás países ocupan una situación intermedia. En Argentina, predominan dos formas: los programas permanentes ejecutados por instituciones pertenecientes a los Estados provinciales, como la Formación Profesional, y aquellos que reciben apoyo de los organismos de cooperación internacional y son ejecutados por diversas instituciones públicas y privadas; las ONGs llegan a un número reducido de usuarios y algunas participan por convenio en los programas anteriores. En Colombia hay una extensa actividad de ONGs, una Institución de Formación Profesional (IFP) estatal y autónoma dominante –el SENA– que ejecuta algunos programas dirigidos a la población objetivo, aunque fundamentalmente se focaliza en trabajadores adultos en actividad, y un programa de licitación de cursos para jóvenes en riesgo, que ha sido suspendido⁶. En Perú se registra una muy fuerte inversión del Estado en programas de capacitación que tienen una amplia cobertura y llegan a esta población objetivo; son ejecutados por organizaciones públicas y privadas, y responden sea a un modelo común de ejecución institucio-

6. En el año 2000 se están realizando estudios previos a un posible relanzamiento de dicho programa.

nal (como por ejemplo, los CEOs), sea a programas de llamado a licitación de cursos homogéneos pero ejecutados por una variedad de instituciones que compiten entre sí, según el paradigma de Chile Joven.

Resumiendo, en todos los estudios nacionales se observa una cantidad de programas y acciones de formación provenientes de distintos ámbitos (Estado y sociedad civil), situados en varios niveles del Estado (nacionales, provinciales y locales), y con diferentes entidades ejecutoras (instituciones educativas secundarias y terciarias, centros estatales y privados de formación profesional, ONGs, instituciones de formación con fines de lucro).

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

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

En los estudios nacionales surge una multiplicidad de iniciativas de formación para el trabajo, muchas veces no incluidas en las grandes instituciones de formación profesional. Se observa que las IFP se inclinan a la capacitación de aquellos que ya están ocupados, mientras que los jóvenes pobres tienden a ser inactivos o desocupados. En general, las situaciones detectadas en cada país muestran en común tres características que dificultan la respuesta a los desafíos planteados por la población objetivo de esta investigación: 1) Existe una superposición de numerosos programas, lo que implica esfuerzos no coordinados. 2) La

oferta de capacitación prioriza la respuesta a la demanda social por matrícula y no a la demanda de las unidades ocupacionales. 3) La mayoría de la oferta de capacitación no está focalizada; los jóvenes pobres tienen acceso a ella, pero su participación sólo es mayoritaria en aquellas acciones que se localizan en lugares con predominio de población pobre. De todos modos, en algunos países como Colombia y Perú, las encuestas muestran que no es desdeñable la proporción de jóvenes pobres que han recibido este tipo de formación en algún momento de su vida.

III.2.2 Los diversos modelos de formación para el trabajo

En términos generales, la **formación profesional** propiamente dicha, o sea la que corresponde a las tradicionales instituciones nacionales de formación profesional⁷, se dirige fundamentalmente a los adultos, y entre ellos a los trabajadores en actividad. Aunque participan jóvenes, son pocos en relación con el total de los capacitados, sin que exista una focalización clara en los jóvenes pobres. La duración varía desde cursos cortos hasta otros de más de un año.

Sin embargo, en algunos países aparecen ofertas específicas de formación profesional apoyadas y reguladas por el Estado, y concretadas en centros creados especialmente para ofrecer formación a personas con problemas de empleo, particularmente jóvenes. Este es el caso de los Centros de Educación Ocupacional (CEOs) de Perú que capacitaron en 1997 a más de 200.000 personas, la mayoría de las cuales eran jóvenes, y en una proporción importante provenientes de sectores populares. También hay instituciones de educación formal que brindan cursos cortos para jóvenes, como los Institutos Superiores Tecnológicos, también en Perú, aunque en este caso predominan los usuarios de estratos medios. En el contexto rural, en México, aparecen igualmente centros de formación profesional de instituciones estatales (CATIs) cuyos cursos de capacitación modulares atienden mayoritariamente a población joven. Se considera positivo en estas instituciones la posibilidad de programas más largos que en los proyectos del modelo Chile Joven que se presentarán enseguida.

Asimismo, en programas específicos dirigidos a este tipo de población se incluye formación general; éste es el caso de la FP de adolescentes en Argentina. El hecho de tratarse de acciones permanentes con presupuestos fijos, permite una cierta continuidad institucional, que posibilita el aprendizaje organizacional. La principal crítica que se ex-

7. Desde hace más de cincuenta años existen en América Latina IFP nacionales, las cuales, financiadas generalmente por un impuesto a la nómina salarial, toman oficialmente a su cargo la formación profesional de los trabajadores de los diferentes sectores. Este sistema centralizado está hoy en día cuestionado, y muchas de las iniciativas relevadas en este estudio pretenden plantear alternativas al mismo.

presa ante ella es su formación de “oferta” que tiene poco contacto con el mercado de trabajo y tiende a repetir las mismas especialidades, las cuales en algunos casos están dirigidas a ocupaciones inexistentes o con poca demanda.

Un segundo tipo de programas, los que siguen el **modelo de Chile Joven**, se hallan claramente focalizados en la población objetivo. Se desarrollan en cuatro de los países analizados aquí: Argentina, Chile, Perú y Colombia. El modelo, que sigue el implementado en Estados Unidos por el *Job Training Partnership Act (JTPA)*, integra un curso de capacitación corto dirigido a ocupaciones semicalificadas (aproximadamente tres meses) con una pasantía (de una duración semejante), la cual asegura que las ocupaciones a las que se dirige estén vigentes. Se intenta asegurar la focalización mediante mecanismos de autofocalización (se supone que las ocupaciones no son atractivas para la población de clase media) y por formas de selección de los usuarios, tales como el reclutamiento en oficinas *ad-hoc* que examinan los antecedentes de los postulantes. La cobertura varía de un país a otro: en Chile y Argentina supera los 100.000 capacitados, mientras en Perú y Colombia ronda los 10.000.

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

Estos programas tienen diversos niveles de maduración. En el caso chileno, que registra casi una década de continuidad, y parcialmente en el argentino, se han revisado e innovado agregando nuevos contenidos y tipos de curso. En el colombiano el proyecto se ha discontinuado. El programa peruano, aunque de poco alcance, aparece como exitoso y muestra una diferencia interesante con respecto a los demás: está dirigido principalmente a ocupaciones como las textiles o relacionadas con automotores, mientras que en los otros países se dirigen mayoritariamente al sector servicios. Existen diferencias interesantes en la implementación de los programas: en algunos las empresas contribuyen a pagar los viáticos de los capacitandos y en otros no, notándose asimismo variaciones en el acompañamiento posterior de los egresados en el mercado de trabajo.

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

El tercer gran grupo de acciones se refiere a aquellas desarrolladas por las **ONGs**. Se conocen en la Región una cantidad de instituciones de la sociedad civil, algunas relacionadas con organizaciones más amplias (como las iglesias) que, focalizando su acción en las poblaciones carenciadas, implementan una diversidad de actividades de promoción social y de capacitación; son las instituciones que más llegan a los sectores más desprovistos de posibilidades, a los más pobres, a los chicos de la calle. Cada una de ellas abarca a una cantidad reducida de jóvenes, pero en su conjunto su alcance no es despreciable, aunque la calidad de la formación laboral impartida es muy desigual. Se ubican más cerca de las necesidades de la población objetivo que de las demandas del mercado de trabajo. Encaran la formación de manera más integral, como parte de un proceso de promoción humana y social, y en aquellas relacionadas con instituciones de iglesias suele existir asimismo un intento de integración entre la capacitación no formal y la educación escolar.

Si bien las instituciones de base suelen presentar problemas de continuidad, y muchas aparecen y desaparecen, existen ejemplos de permanencia y crecimiento. En el caso chileno, por ejemplo, algunas ONGs de importante trayectoria y presencia en los sectores populares en el pasado, han asumido la responsabilidad de participar en los programas implementados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y ejecutan cursos de Chile Joven; actualmente comparten también iniciativas más amplias como los cursos del FOSIS⁸, y de más largo plazo como los propiciados por FONCAP⁹.

8. Se trata de un programa semejante al Chile Joven pero focalizado en poblaciones carenciadas, con componentes importantes de integración social.

9. Fondo creado para sostener proyectos de cursos y desarrollo institucional de mediano y largo plazo situados en instituciones con experiencia en trabajo con la población objetivo.

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

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

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

III.2.3 Una tipología de programas de formación en la Región

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

Tipología de programas

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

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

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

Las experiencias focalizadas en la formación profesional a término con llamado a ejecutores privados o públicos son programas de la segunda generación, que en general se han extendido durante la década de los noventa, financiados en parte por los Bancos de cooperación y en parte por los Estados nacionales. Aquéllos focalizados en los jóvenes siguen comúnmente el modelo de Chile Joven, con cursos cortos y pasantías, dirigidos a ocupaciones existentes en las empresas. Hay una

excepción: el programa de capacitación de Jóvenes Bachilleres Desempleados instrumentado y realizado por el SENA de Colombia, programa supuestamente a plazo fijo pero cuyo ejecutor es la IFP nacional.

Cuando se analizan los programas permanentes de empleo o integración social con elementos de formación profesional, se observan marcadas variaciones de forma y alcance. En los específicos para jóvenes aparecen ONGs con financiamientos nacionales e internacionales, y programas estatales de apoyo a la pequeña empresa y los microemprendimientos; tienden a ser más integrales, cubriendo diversos aspectos de la vida de los jóvenes y adolescentes y adoptando en muchos casos la forma de una institución residencial o al menos de un hogar diurno. Los programas permanentes con jóvenes incluyen programas de integración social y cultural (educación no formal en Argentina), de apoyo al trabajo en PYMEs (PROBECAT en México) y de subsistencia (Huertos Orgánicos en México).

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

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

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

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

III.3 El análisis de algunas experiencias relevantes

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

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

En cada uno de los capítulos que resumen los estudios nacionales, se explicitan el análisis y las reflexiones que se extraen de estos casos particulares. A continuación sólo enunciaremos algunas de las conclu-

siones generales que se pueden plantear a partir del conjunto de esos estudios.

III.4 Algunas conclusiones sobre lo observado en los programas

Las preguntas originadoras de la evaluación de los programas eran las siguientes: 1) ¿Cómo responde cada programa a las carencias de la población objetivo? 2) ¿Cómo se relaciona ese programa con el mundo del trabajo? 3) ¿Cuáles son las formas institucionales que adopta su ejecución? Las conclusiones aquí planteadas se centran en las respuestas a estas preguntas, que surgen de los estudios nacionales incluidos en esta publicación.

III.4.1 La respuesta a las carencias de la población objetivo

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

El diagnóstico de los directivos y docentes de las instituciones analizadas señala con fuerza la insuficiencia de competencias sociales de los jóvenes provenientes de hogares pobres: desde competencias básicas de comportamiento como puntualidad, responsabilidad en la tarea asumida, orden, etcétera, hasta las más complejas de trabajo en equipo, manejo de tiempos y recursos y capacidad para responder coherentemente a una entrevista de trabajo. Las ONGs tratan de compensar estas carencias, e inclusive los daños psicosociales de los partici-

pantes, con la inclusión en los programas de roles de orientadores u otros semejantes. La dificultad que se plantea en este caso es la superación del rol “interno” tendiente a mejorar la convivencia institucional y la contención de los jóvenes y adolescentes, para proyectar ese aprendizaje al mundo externo transformándolo en competencias sociales de empleabilidad. El acompañamiento de los egresados durante sus experiencias en el mercado de trabajo, tarea realizada en otros contextos como apoyo fundamental a la inserción laboral, lo cual permite corregir problemas de desempeño laboral, es muy poco frecuente y parcial en los programas analizados.

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

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

Una última observación en este tema de las carencias de la población objetivo se refiere a la heterogeneidad de dicha población. Los programas tienden a focalizarse en un joven pobre “genérico”, mientras que lo que surge, tanto en el análisis demográfico como en las respuestas de los actores, es una enorme diversidad dentro de la población en situación de pobreza. Las realidades y perspectivas en el contexto rural y urbano son distintas: aquéllos por debajo de la línea de subsistencia

son muy diferentes de los que están próximos al límite superior de la línea de pobreza, los hogares donde hay adultos con mejores niveles de instrucción muestran en sus jóvenes mejores comportamientos con respecto a aquellos en que predominan personas de muy bajo nivel educativo, etcétera. Todo esto problematiza la respuesta institucional.

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

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

III.4.2 La relación de los programas de formación con el mundo del trabajo

Con referencia a la segunda pregunta, la relación de los programas de formación con el mundo del trabajo, la respuesta varía según los casos. En aquellos programas financiados por el Estado y que tienen permanencia más allá de los resultados en la inserción ocupacional de sus egresados, hay una tendencia importante a satisfacer principalmente la demanda social, o sea a las personas dispuestas a matricularse en un curso gratuito, dado que el único costo es el de oportunidad y existe flexibilidad de horarios. La demanda social parece sostenerse más

allá de la utilidad o no de la capacitación que brinde para el mercado de trabajo, lo que hace que la relación con la estructura ocupacional no sea primordial. El síntoma de ello se puede captar en los listados de especialidades de los cursos, que generalmente corresponden a oficios tradicionales u otros “de moda” como la computación; curiosamente, se repiten entre países y en distintos contextos. En general no se percibe una capacidad de adecuación, ni local, ni en el tiempo. En ciertos casos, como en Perú, en el que se realizó un análisis económico de las tasas de retorno de los diferentes cursos, es notable observar las casi inexistentes tasas de algunos con abundante matrícula como los impartidos por los CEOs. Esto coincide con la crítica expresada frecuentemente frente a los cursos de “oferta”, diseñados desde instituciones con financiamiento asegurado más allá de sus resultados.

La alternativa a lo anterior fue planteada por la nueva generación de programas, los “Proyectos Joven”, en los que el mecanismo de diseño de los perfiles y la obligación de la pasantía implican una adaptación constante a las ocupaciones reales. Sin embargo, en la mayoría de los países no existe una articulación institucional con las empresas ni la participación constante de éstas en la formación. Se podría sugerir la hipótesis de que las empresas no tienen un interés primordial en esta población objetivo, ya que pueden cubrir sus necesidades con jóvenes que demuestran mejores antecedentes. Sin embargo, la situación varía de país a país. En el caso de Perú, con un programa pequeño en términos de matrícula y con empresas que pagan parte de los costos de la formación, se ha detectado un interés mayor. En otros países pareciera que las empresas se prestan a recibir este tipo de pasantes más bien por razones humanitarias, o para evitar las cargas de los contratos de trabajo, o por intercambio de “favores” con las instituciones que ejecutan los cursos¹⁰; de esta manera no se asegura la pertinencia de la formación y el aprendizaje de la empresa que se persigue con la alternancia.

La variedad de las instituciones ejecutoras de los proyectos de este tipo agrega complejidad a esta articulación con el mundo del trabajo. Las instituciones con fines de lucro, las municipales o escolares y las ONGs tienen distintos tipos de vinculación con el sector productivo. Las primeras de las mencionadas, en muchos casos, ejecutan cursos a pedido de las empresas para sus propios empleados, lo que les permite negociar la inclusión de los egresados de los Proyectos Joven; el problema que surge en este caso es que, para adecuarse a las demandas de las empresas, tratan de proveerlas de los candidatos más aceptables, y en consecuencia, tienden a elegir a los jóvenes más empleables y los

10. En un estudio nacional, se detectó un complejo proceso de negociación en el que las instituciones realizaban ciertas prestaciones a las empresas a cambio de que ellas les tomaran pasantes, facilitándoles así el acceso a las licitaciones.

empleos menos calificados, tomando poco en cuenta las necesidades de los jóvenes. Las organizaciones locales estatales, sean escuelas o municipios, presentan la ventaja de percibir el problema de los jóvenes en situación de riesgo como un desafío comunitario, y por lo tanto están más preocupadas por su inserción social; la limitación manifiesta es que suelen privilegiar una inserción social más vasta que la relación con los empleadores (participación en programas comunitarios, reinserción escolar). En el caso de las ONGs, la inserción laboral forma parte de un proyecto mucho más abarcador de integración social y formación personal; para ellas la relación con las empresas tampoco es primordial, pero en la medida en que algunos empresarios participan de los objetivos de las instituciones, puede llegar a producirse una articulación favorable para el futuro de los jóvenes vulnerables. Por otro lado, en las ONGs parece predominar una orientación al trabajo por cuenta propia o en microemprendimientos, a menudo no demasiado realista.

Surge en varios de los estudios la exigencia de un enfoque más amplio que el individual de pasantía-curso para orientar la formación hacia el mercado laboral. Se plantea la necesidad de monitoreos del mercado de trabajo local o regional para observar la demanda por las diversas ocupaciones. Además, se considera que es indispensable, cuando se trata de cursos cortos, trabajar con plazos más largos que los tradicionales llamados a concurso semestrales o anuales. El seguimiento de las trayectorias individuales de los egresados, señalado en el apartado anterior, también podría ser útil para una programación de mediano plazo.

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

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

Como conclusión de este apartado, es importante señalar que la dificultad de articulación con el mercado de trabajo no es sólo cuestión

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

III.4.3 Las formas institucionales que adopta la ejecución de los programas

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

Los programas a término con llamado a ejecutores públicos o privados suelen seguir modelos provistos por el BID, pero adoptan formas distintas según los países. Varía la entidad que administra y adjudica la financiación, así como las características de las instituciones ejecutoras. Su independencia económica, pues administran sus propios fondos, hace que no tengan demasiado interés en coordinarse con otras iniciativas. Su dependencia del organismo internacional financiador conduce a que, en algunos casos, el juicio sobre el éxito y la relevancia del programa pase por la evaluación de dicho organismo, más que por los actores nacionales o locales; la contracara de esto, es que son los únicos programas evaluados con estándares internacionales (muestra estadística, grupo de control, etc.). El problema que surge en este caso es que se mide el impacto individual en un momento del tiempo de un programa determinado y no las políticas de capacitación y empleo en las que se inserta. Paradójicamente, como estos programas necesitan para su implementación el acuerdo con el sector estatal de cada país y manejan fondos “frescos”, la consecuencia lógica es que están muy influenciados por las necesidades políticas del gobierno de turno y corren el peligro de ser utilizados para fines clientelísticos. Los programas reales, tal como se observan en su ejecución, son el resultado de ese complejo sistema de fuerzas y, por tanto, su capacidad de respuesta a las necesidades efectivas de la población objetivo varía según el equilibrio de esas fuerzas. En algunos países, los intereses de los actores (Estado, instituciones ejecutoras, empresas) muestran niveles altos de coincidencia con las políticas requeridas para la población objetivo, pero en otros no.

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

El segundo interrogante apunta al aprendizaje institucional de los programas, que es fundamentalmente adaptativo y no proactivo. Lo que se observa, sobre todo en las organizaciones de gestión y ejecución, es la capacidad de adaptación a las nuevas demandas provenientes fundamentalmente de las entidades reguladoras y financiadoras, tratando así de mantener la continuidad organizacional. En general, la sistematización de experiencias y la evaluación de programas no parecen prácticas corrientes. En algunos proyectos en los que existen mecanismos de evaluación, continuidad de los programas e interés en el fortalecimiento institucional por parte de las entidades rectoras, aparecen casos interesantes de aprendizaje, tanto en la implementación de los cursos como en la organización que los sustenta; algunas instituciones chilenas pueden ejemplificar este resultado. Con respecto a la FP parece existir en su seno una tendencia a la continuidad sin gran esfuerzo de adecuación a los cambios; los programas a término señalan el peligro contrario al logro que acaba de mencionarse, pues frecuentemente la entrada y salida de las instituciones ejecutoras y las empresas en ellos no permite el desarrollo organizacional. En todos los casos es muy reciente la preocupación por cubrir las necesidades institucionales de mediano y largo plazo que exigen esfuerzo de escala, tales como el desarrollo curricular, la formación de formadores, y la actualización del equipamiento. El examen de los llamados a concurso, la modificación de la reglamentación y de las bases de la licitación en los proyectos del modelo Chile Joven señalan un aprendizaje continuo positivo.

Un último nivel en que se puede examinar el aprendizaje institucional, se refiere al ámbito reducido de las instituciones ejecutoras individuales; hay entre ellas escuelas, centros de formación escolar, semiescolares, instituciones con fines de lucro y ONGs. Ellas presentan diferencias en el manejo de algunas variables clave: la selección de los jóvenes, el perfil buscado en los docentes, la preferencia por cursos de corta o larga duración y la articulación con el mercado de trabajo. Las instituciones más escolares tienden a prolongar los cursos, llegar a niveles medios o altos de la población objetivo, tener docentes más “pedagógicos” y mostrar escasa articulación con el mercado de trabajo. Las instituciones con fines de lucro prefieren los cursos cortos, tienden también a “escremar” por arriba a los jóvenes pobres, eligen docentes capacitadores, en muchos casos con experiencia de formación en empresas, y tienen llegada a las empresas. Las ONGs son las únicas con larga experiencia de actuación con los sectores más pobres, mantienen una herencia algo “anárquica” que les hace costosa la articulación con el Estado y

otras organizaciones, cuentan con docentes “militantes”, experimentados en oficios y aprendizaje práctico de trabajo con jóvenes marginales, y su articulación con el mercado de trabajo se centra habitualmente en el sector informal. Si bien, para perfeccionar el desempeño institucional y para responder mejor a la heterogeneidad de la población objetivo, sería conveniente que cada una de estas variantes de las instituciones de base adquiriera alguna de las ventajas de las otras, es muy difícil predecir que con el sistema de premios y castigos existente actualmente en la compleja red institucional esto pueda lograrse.

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

IV. Conclusiones

IV.1 Los grandes desafíos

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

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

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

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

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

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

otras. Se lograría así un mutuo beneficio: las ONGs y los grupos de base podrían comenzar a tecnificar su accionar, mientras que las instituciones educativas y los grupos privados podrían concentrarse en lo que se supone saben hacer mejor.

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

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

IV.2 Los temas pendientes

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

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

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

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

Resumiendo, es menester profundizar el tema de la focalización y la llegada a los distintos grupos de la población objetivo, explorar más la inserción barrial y local, y analizar la autofocalización como mecanismo de selección no sólo de personas sino también de destinos ocupacionales. En este último aspecto es imprescindible evitar el peligro de la orientación a la precariedad laboral.

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

Bibliografía

- BYRNE, David, 1999. *Social exclusion*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- CASTELLS, Manuel, 1998. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol.3. El fin del milenio*. Madrid: Alianza Editorial.
- GALLART, María A. (coord.), 1995. *La 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 y OREALC-UNESCO.
- JACINTO, Claudia y María A. Gallart (coord.), 1998. *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: CINTERFOR-OIT y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- NOVICK, Marta y María A. Gallart (ed.), 1997. *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo y CINTERFOR-OIT.

Los jóvenes pobres y la capacitación en Perú

Jaime Saavedra y
Juan Chacaltana¹

I. Introducción

A nivel macroeconómico, las posibilidades de crecimiento y desarrollo de los países dependen en gran medida de la disponibilidad de recursos humanos calificados capaces de adaptarse a los constantes cambios tecnológicos y de organización de la producción. En este contexto, los sistemas educativos juegan un papel crucial en el proceso de acumulación de capital humano. A nivel microeconómico, la educación en general es una inversión que realizan los individuos y las familias cuyos retornos permiten generar un flujo de ingresos. Los ingresos adicionales que se generan como consecuencia de estas inversiones, permiten a los individuos ascender en la escala social y económica. En todos los países, se ha mostrado que la inversión en educación tiene rentabilidades iguales o superiores a la inversión en capital físico. Más aun, la literatura reciente muestra que la educación es uno de los vehículos más importantes para que las familias en estado de pobreza y de exclusión social puedan mejorar su situación.

En este sentido, los programas sociales de alivio a la pobreza que pueden tener un impacto sostenido sobre el bienestar de las personas, son aquellos que les permiten acumular activos físicos o de capital humano. Así, facilitar el acceso equitativo a una educación de buena calidad es un componente crucial de la política social. Muchos países de América Latina, entre ellos Perú, están haciendo esfuerzos por mejorar

1. GRADE, Lima. Los autores agradecen los comentarios de Félix Mitnik, María Antonia Gallart y del resto de los participantes del Proyecto Regional. Agradecen también a los integrantes del equipo de PROJOven, quienes generosamente proporcionaron toda la información necesaria para poder realizar la evaluación que se presenta en la sección V.

la cobertura y la calidad de sus servicios educativos. Estos esfuerzos son cruciales en casos como el peruano, donde existe evidencia de que durante las últimas décadas ha habido un deterioro sistemático en la calidad de los servicios educativos básicos, especialmente de aquéllos ofrecidos por instituciones públicas (Saavedra y otros, 1997). Cualquier inversión que se haga en educación básica tendrá un impacto en la generación que se está educando en la actualidad, cuando ésta ingrese al mercado de trabajo. Sin embargo, hay cohortes extensas de jóvenes, educados en los años ochenta y comienzos de los noventa, que pasaron por coyunturas extremadamente difíciles, en plena crisis económica, lo que se manifestó en un deterioro grave de los servicios educativos y a lo cual se aunaron doce años de violencia terrorista. Esta generación, que ya pasó por la educación básica, tiene en la actualidad que enfrentarse a un mercado laboral más competitivo y para el cual no está adecuadamente preparada.

Muchos jóvenes, en general aquéllos pertenecientes a los estratos de mayores ingresos, han accedido en proporciones crecientes a la educación post-secundaria, tanto universitaria como carreras técnicas. Sin embargo, a pesar de la creciente cobertura, en la actualidad un 50 por ciento de los jóvenes no continúan sus estudios luego de la secundaria, y se insertan – con desventajas – en el mercado de trabajo, permaneciendo en muchos casos simplemente en la inactividad. Este fenómeno es mucho más acentuado entre los jóvenes provenientes de familias pobres. En este contexto, cobra especial interés el análisis de la capacitación técnica y ocupacional, como una alternativa a la cual pueden acceder jóvenes de menores recursos o aquéllos que no quieren invertir mucho tiempo adicional en educación. Muchos de ellos, al no contar con recursos para invertir en una formación larga y costosa, se inscriben en cursos de capacitación cortos que les permiten mejorar sus posibilidades de inserción en el mercado de trabajo.

Existen distintas razones que justifican la inversión en programas y cursos de capacitación técnica para el trabajo. Diversos estudios basados en la teoría del capital humano muestran que la capacitación proporciona un conjunto de habilidades necesarias para la producción de bienes y servicios y logra aumentar la productividad y por ende los ingresos de los individuos. En Saavedra (1997a) y en Chacaltana y Saavedra (1999) se ha mostrado que estas inversiones, aunque no aseguran a todos los jóvenes una mayor empleabilidad en el mercado de trabajo, a los que sí logran acceder a él les generan un beneficio permanente en

términos de ingresos, respecto de otros jóvenes con características similares que no han recibido entrenamiento ocupacional.

En Perú, aparte de la oferta tradicional de educación post-secundaria y técnica, existe una oferta muy heterogénea de servicios de capacitación ocupacional y se vienen ejecutando diversos programas y políticas de capacitación para el trabajo, tanto públicos como privados. En este documento se hace una descripción y análisis de la oferta de capacitación técnica, destacándose en qué medida son opciones de acumulación de capital humano y de posterior mejora de inserción en el mercado de trabajo para jóvenes de escasos recursos. En primer lugar, se hace un análisis de la situación de los jóvenes provenientes de hogares pobres, de las características del hogar, del mercado de trabajo en los noventa y de sus formas de inserción ocupacional. Asimismo, se indaga sobre la problemática juvenil en términos de su acceso a la educación básica, a la post-secundaria y a la capacitación ocupacional. Seguidamente, se presenta una descripción general de la oferta de capacitación técnica y ocupacional, describiéndose las políticas estatales sobre capacitación y las entidades de capacitación existentes.

En el caso de los Centros de Educación Ocupacional (CEO) y de los Institutos Superiores Tecnológicos (IST) se hace un análisis del crecimiento reciente de este tipo de instituciones, de la distribución geográfica de la oferta de capacitación y su relación con los niveles de pobreza en los distintos departamentos del país. En este punto se distingue también la oferta privada de la pública. Asimismo, se examinan los resultados de una encuesta que se aplicó a más de la mitad de todas las instituciones de este tipo existentes en el país, en la que se indagó por la oferta de cursos de capacitación técnica y ocupacional de corta duración. Esta encuesta se efectuó en coordinación con el Viceministerio de Promoción Social del Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS) en catorce ciudades del país. En particular se estudia a qué tipo de población atienden estas instituciones, así como otras características relacionadas con infraestructura, insumos educativos y cursos ofrecidos. Se revisa brevemente el rol de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en los programas de capacitación. Finalmente se hace una evaluación del impacto que ha tenido el PROJoven, una de las experiencias de capacitación más interesantes de los últimos años.

II. La situación social de los jóvenes en Perú

II.1 Los hogares de los jóvenes en situación de pobreza en sectores urbanos

Hacia 1998, en las zonas urbanas de Perú residen aproximadamente 3,5 millones de familias que albergan a más de 16 millones de personas. Alrededor de 3,5 millones son jóvenes entre 15 y 24 años de edad. Un 39 por ciento de estas familias son pobres y comprenden 6,3 millones de personas, de las cuales cerca de 1,3 millones son jóvenes. Es decir, el 39 por ciento de los jóvenes vive en hogares pobres². Los hogares de los jóvenes pobres difieren del resto en términos de educación y composición familiar. Como se muestra en el Cuadro 1, el tamaño promedio de un hogar pobre en el que vive al menos un joven de entre 15 y 24 años de edad es de 5,2 miembros mientras que el de un hogar no pobre es de 4,7 miembros, a pesar de que entre los primeros la edad promedio de los padres es ligeramente menor.

El número de perceptores de ingreso es menor en los hogares pobres³, a pesar de que el tamaño de los hogares pobres es mayor. Entre los no pobres, el 62 por ciento de los individuos en edad de trabajar son perceptores de ingreso, cifra que baja a 42 por ciento en el caso de los hogares pobres. El ingreso promedio de cada perceptor en hogar pobre asciende a 299 soles, cifra que se eleva a 726 soles entre los no pobres. En los hogares de los jóvenes pobres, los ingresos son menores debido principalmente a que el nivel educativo y las oportunidades laborales de los padres son menores. En promedio, los jefes de familia en hogares pobres son bastante menos educados y experimentados en el mercado laboral. El promedio de años de educación de los padres en el caso de las familias no pobres es de 9,3, mientras que para las familias pobres esta cifra es de 7,0. Asimismo, tanto la experiencia potencial como la experiencia laboral (específica) también son menores para el caso de las familias pobres⁴.

Haciendo un análisis de regresión se puede determinar el efecto marginal de una variable o característica sobre la probabilidad de ser pobre (Cuadro 2). Se encuentra que si una familia tiene un miembro más, la probabilidad de que sea pobre se incrementa en 10 por ciento, mientras que si un miembro más trabaja, esa probabilidad se reduce en 20 por ciento. A mayor educación, mayor ingreso de la familia y menor probabilidad de ser pobre; los resultados muestran que un año más de educación de los padres reduce en aproximadamente 5 por ciento la

2. Esta tasa se encuentra dentro del rango de los resultados encontrados por otras instituciones para el mismo año. Véase: INEI (1997) y CUANTO S.A. (1997).

3. El total de ocupados en el mercado de trabajo está conformado por los perceptores y aquellos individuos que trabajan sin percibir remuneración.

4. Siguiendo a Mincer (1974), la experiencia potencial se define con la fórmula (edad - años de educación - 6); nótese que la experiencia potencial puede estar inclusive sobreestimada en los hogares más pobres, ya que en esos casos el ingreso tardío al sistema escolar es más frecuente, y por lo tanto en la fórmula anterior se debe sustraer siete u ocho años en muchos casos. La experiencia laboral son los años en el último puesto de trabajo.

probabilidad de ser pobre. Así, si por ejemplo ambos padres tienen educación superior completa (16 años de escolaridad), el joven tiene 28 por ciento más de probabilidades de no ser pobre que si ambos padres sólo tienen secundaria completa (11 años de escolaridad). Se encuentra también que si el joven es perceptor de ingresos, disminuyen en 8 por ciento las probabilidades de pertenecer a un hogar pobre. Esto tiene relación con las estrategias de ingresos de las familias, dado que el trabajo del joven implica una contribución al presupuesto familiar.

Cuadro 1
Perú Urbano: caracterización de los hogares con jóvenes de entre 15 y 24 años de edad, según condición de pobreza.

Características	No pobre	Pobre
Tamaño del hogar	4,7	5,2
Total de adultos	1,9	1,6
Total de niños	1,3	2,3
Total de jóvenes entre 15 y 24 años de edad	1,69	1,65
Educación de la madre (años)	8,9	6,6
Educación del padre (años)	9,7	7,4
Educación promedio del hogar (años)	9,3	7,0
Edad de los padres	45,5	42,7
Edad del jefe de hogar	46,8	43,9
Ocupados	2,4	1,6
Porcentaje de individuos que trabajan (1)	66,5	48
Número de perceptores	2,18	1,33
Porcentaje de perceptores en el hogar (2)	62,3	41,8
Ingreso promedio por perceptor (soles) *	726	299
Experiencia potencial promedio del hogar	15,7	15,5
Experiencia laboral promedio del hogar	5,4	5,2

Notas: (1) Se define como el ratio de la población ocupada entre el total de miembros en edad de trabajar. (2) Se define como el ratio de la población ocupada perceptora de ingresos entre el total de miembros en edad de trabajar. (*) Cifra mensual, equivalente a US\$ 273 y US\$ 114, respectivamente.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares especializada en Niveles de Empleo, 1997.

Cuadro 2
Perú Urbano: impacto de atributos familiares y personales sobre la probabilidad de ser pobre entre los jóvenes (Modelo Probit).

	Total		Mujeres		Varones	
A. Atributos familiares						
Años de educación promedio de los padres	-0,044	***	-0,045	***	-0,044	***
Edad promedio de los padres	-0,009	***	-0,009	***	-0,009	***
Tamaño de la familia	0,100	***	0,101	***	0,099	***
Total de ocupados en el hogar	-0,205	***	-0,213	***	-0,195	***
B. Atributos individuales						
Varón	-0,009					
Casado	-0,013		-0,042	***	0,064	***
Perceptor	-0,084	***	-0,043	***	-0,137	***
R cuadrado	0,23		0,23		0,23	
N° de observaciones	10.720		5.796		4.924	
Chi cuadrado	3330		1827		1517	

Notas: En esta tabla se reportan los efectos marginales de cada regresor, es decir, el efecto de cada variable sobre la probabilidad de ser joven pobre, haciendo distinciones por género. La variable dependiente toma el valor de uno si el joven proviene de un hogar pobre, y el valor de cero si proviene de un hogar no pobre. (***) 99% de significancia.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Hogares del INEI-MTPS (ENAHOG), 1997.

Finalmente, un resultado interesante se refiere al tema del género. En la regresión general, se puede observar que el coeficiente no es significativo para la variable “varón”, lo cual indicaría que no existen diferencias por género en las probabilidades de que un joven provenga de un hogar pobre. Sin embargo, cuando se analizan las regresiones por separado, se encuentra que para las mujeres jóvenes, casarse significa aumentar sus posibilidades de salir de la pobreza. No ocurre lo mismo en el caso de los varones, para los cuales el matrimonio incluso aumenta sus probabilidades de permanecer en la pobreza.

II.2 El mercado de trabajo para los jóvenes

II.2.1 Tendencias macroeconómicas recientes

En agosto de 1990 se aplicó en Perú un severo programa de estabilización macroeconómica, que estuvo acompañado por el inicio de un conjunto de reformas estructurales que intentaban cambiar de manera drástica el patrón de crecimiento de la economía. Durante los dos primeros años de la década, este proceso tuvo efectos negativos sobre la producción, especialmente en aquellos sectores no acostumbrados a competir en el contexto internacional.

Recién a partir del tercer año la economía empezó a recuperarse, dinamizando el mercado laboral a través de diversos mecanismos. La tasa de participación en Lima Metropolitana se incrementó del 57 a más del 63 por ciento entre 1992 y 1997. En este contexto, la tasa de participación laboral juvenil pasó del 45 por ciento a inicios de la década, a 54 por ciento hacia 1996 (Cuadro 3). En el caso de los jóvenes, la tasa de crecimiento del empleo (6,1% anual) ha sido ligeramente mayor al crecimiento de la PEA (5,7% anual) lo que ha permitido que las tasas de desempleo se redujeran de 14,7 a inicios de la década a 13,0 por ciento en 1996. En cambio, la tasa de desempleo de los adultos pasó de 5,8 a 6,3 por ciento en similar período de análisis. Estos procesos están relacionados con transformaciones drásticas en la legislación laboral, con el crecimiento acelerado del sector servicios y con cambios tecnológicos.

II.2.2 La situación laboral de los jóvenes pobres hacia fines de 1997

La participación laboral de los jóvenes debe analizarse separando grupos de edad, ya que muchos de ellos se encuentran aún en la etapa de asistencia al sistema escolar. Si bien pueden haber desertado del sistema escolar básico, todavía no han enfrentado la decisión de ir al mercado de trabajo *versus* continuar en la educación post-secundaria. Como se observa en el Cuadro 4, entre los jóvenes de 15-19 años, un tercio sólo trabaja, un 5,7 por ciento se declara desempleado y casi dos tercios se encuentran fuera del mercado laboral. De estos jóvenes inactivos, casi el 75 por ciento estudia, en tanto que uno de cada cuatro se encuentra en situación de **inactividad absoluta**. En el caso de los jóvenes de 20-24 años, la tasa de participación asciende al 67,4 por ciento. Por su parte, la inactividad absoluta alcanza al 18,8 por ciento.

Cuadro 3
Lima Metropolitana: composición de la población en edad de trabajar (PET)
según grupos de edad. Períodos 1990-1992 y 1995-1997
(promedios) (en miles de personas).

	Períodos		Tasa de crecimiento
	1990-92	1995-97	promedio anual
Población de 15 a 24 años			
PET	1.391	1.512	1.7
PEA	621	819	5.7
Ocupados	530	712	6.1
Desocupados	91	107	3.3
No PEA	770	693	-2.1
Tasa de desempleo (1)	14.7	13.0	-2.4
Tasa de participación (2)	44.7	54.1	3.9
Ratio Ocupados/PET	0.381	0.470	4.3
Población de 25 años v más			
PET	2.853	3.389	3.5
PEA	1.883	2.356	4.6
Ocupados	1.773	2.208	4.5
Desocupados	109	148	6.2
No PEA	970	1.033	1.3
Tasa de desempleo (1)	5.8	6.3	1.6
Tasa de participación (2)	66.0	69.5	1.0
Ratio Ocupados/PET	0.622	0.651	0.9
Total			
PET	4.407	5.030	2.7
PEA	2.516	3.200	4.9
Ocupados	2.315	2.942	4.9
Desocupados	202	258	5.1
No PEA	1.891	1.830	-0.7
Tasa de desempleo (1)	8.0	8.0	0.1
Tasa de participación (2)	57.1	63.6	2.2
Ratio Ocupados/PET	0.525	0.585	2.2

Notas: (1) Porcentaje de desocupados respecto a la PEA. (2) Porcentaje de PEA respecto a la PET.
Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS (1990-1992) y del INEI (1995-1997).

El Cuadro 4 muestra también que la tasa de participación es menor entre los jóvenes pobres (42%) que entre los no pobres (58%). Las diferencias son aún más pronunciadas en el grupo de 20-24 años de edad donde las tasas de participación ascienden al 55,7 y 73,4 por ciento para pobres y no pobres respectivamente. Sin embargo, el problema no sólo es laboral. Uno de cada cinco jóvenes pobres se encuentra en situación de inactividad absoluta, es decir, no trabaja y tampoco asiste a ningún centro de enseñanza, y en el grupo de 20-24 años, este indicador sube al 29,7 por ciento del total de jóvenes, cifra que es más del doble de lo observado en el caso de los no pobres.

Por otro lado, en el Perú Urbano existen unos 241 mil jóvenes desocupados que representan el 45 por ciento del total de desempleados urbanos⁵. La tasa de desempleo entre los jóvenes pobres asciende al 21 por ciento, más del doble que la de los no pobres (9,7%). Si a esto se agrega que el 65 por ciento de los jóvenes pobres se encuentra en situación de subempleo, podemos concluir que sólo el 18 por ciento de los jóvenes pobres se insertan adecuadamente en el mercado laboral. En el caso de los jóvenes no pobres esta cifra es exactamente el doble: 36 por ciento⁶. Esto evidencia las precarias condiciones en las que los jóvenes pobres se insertan en el mercado laboral y expresa su menor productividad promedio, lo cual se asocia a importantes diferencias en el acceso y calidad de la educación que reciben.

En resumen, la evidencia analizada sugiere que la situación de los jóvenes pobres en el mercado laboral peruano es particularmente crítica. Al enfrentar mayores problemas de acceso al mercado de trabajo, y al experimentar mayor inactividad laboral y absoluta, en el mediano plazo pueden terminar reproduciendo sus condiciones de vida, al tiempo que sus probabilidades de salir de la pobreza serán bajas.

La inserción ocupacional de los jóvenes pobres en el mercado de trabajo no es muy favorable (Cuadro 5). Casi el 56 por ciento de los jóvenes se encuentran trabajando como asalariados, principalmente para empresas privadas. La proporción de jóvenes "patrones" es sólo de 1,4 por ciento, en tanto que los trabajadores por cuenta propia son el 18,5 por ciento. La participación del empleo independiente es mayor entre los pobres. El reducido porcentaje de jóvenes por cuenta propia seguramente está asociado a la falta de recursos para iniciar un negocio propio o, probablemente, a la falta de experiencia laboral. En todo caso, esta evidencia indica que programas de capacitación empresarial para los jóvenes, especialmente los pobres, no contarían con mucho espacio de acción. Asimismo, se encuentra que la proporción de trabajadores familiares no remunerados es el doble entre los jóvenes pobres (23,1%) que entre los no pobres (11,6%).

5. En total, la ENAHO 1997 indica que existen cerca de 550 mil personas en condiciones de subempleo abierto en el Perú Urbano.

6. Existen dos tipos de subempleo. El subempleo por ingresos, está conformado por personas que trabajando 35 o más horas semanales, reciben ingresos por debajo de un mínimo referencial (dado por una canasta de pobreza por perceptor de ingreso). El subempleo por horas está conformado por quienes, independientemente del ingreso recibido, trabajan menos de 35 horas por semana, deseando trabajar más.

Cuadro 4
Perú Urbano: características de la población joven en edad de trabajar,
según grupos de edad y situación de pobreza.

	Grupos de edad						Total de jóvenes		
	15 a 19 años			20 a 24 años			No Pobre	Pobre	Total
	No Pobre	Pobre	Total	No Pobre	Pobre	Total			
A. Valores absolutos (miles)									
PET	1.079	788	1.867	1.092	557	1.650	2.172	1.345	3.517
PEA	457	255	712	801	310	1.112	1.258	566	1.824
Ocupados	404	202	606	732	245	976	1.136	447	1.583
Subempleado	283	149	432	396	194	590	679	343	1.021
Adecuadamente empleado	121	53	175	336	51	387	457	104	561
Desempleados	53	53	106	70	66	136	122	119	241
Aspirante	16	9	26	8	9	18	24	19	43
Cesante	37	44	80	61	56	118	98	100	198
No PEA	623	533	1.155	291	247	538	913	780	1.693
Estudiante (1)	478	392	871	147	81	228	625	474	1.099
No estudiante	144	140	285	144	166	310	288	306	594
B. Estructura porcentual									
PET	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ocupados	37,4	25,7	32,5	67,0	43,9	59,2	52,3	33,2	45,0
Subempleado	26,2	18,9	23,1	36,2	34,8	35,7	31,2	25,5	29,0
Adecuadamente empleado	11,2	6,8	9,4	30,8	9,1	23,4	21,1	7,7	16,0
Desempleados	4,9	6,7	5,7	6,4	11,8	8,2	5,6	8,8	6,9
Aspirante	1,5	1,2	1,4	0,8	1,7	1,1	1,1	1,4	1,2
Cesante	3,4	5,5	4,3	5,6	10,1	7,1	4,5	7,4	5,6
No PEA	57,7	67,6	61,9	26,6	44,3	32,6	42,1	58,0	48,1
Estudiante (1)	44,3	49,8	46,6	13,5	14,6	13,8	28,8	35,2	31,2
No estudiante	13,4	17,8	15,2	13,2	29,7	18,8	13,3	22,8	16,9
C. Indicadores									
Tasa de participación	42,3	32,4	38,1	73,4	55,7	67,4	57,9	42,0	51,9
Tasa de inactividad absoluta	13,4	17,8	15,2	13,2	29,7	18,8	13,3	22,8	16,9
Tasa de desempleo	11,5	20,8	14,8	8,7	21,2	12,2	9,7	21,0	13,2
Tasa de subempleo	61,9	58,3	60,6	49,4	62,4	53,0	53,9	60,6	56,0

Nota: (1) Esta categoría hace referencia a los jóvenes que están fuera de la PEA ("inactivos") y que actualmente se encuentran asistiendo a algún centro de enseñanza.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Hogares del INEI (ENAHOG), 1997.

Cuadro 5
Perú Urbano: población joven ocupada por categoría ocupacional,
según grupos de edad y condición de pobreza, 1997.

Categoría ocupacional	Grupos de edad						Total de jóvenes		
	15 - 19 años			20 - 24 años			No pobre	Pobre	Total
	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total			
Patrón	0,2	0,1	0,2	2,4	1,5	2,2	1,6	0,8	1,4
Independiente	12,7	16,0	13,8	19,5	27,1	21,4	17,1	22,1	18,5
Estado	2,1	1,1	1,8	7,0	3,8	6,2	5,3	2,6	4,5
Empresa privada	47,9	42,5	46,1	55,5	49,9	54,1	52,8	46,5	51,0
Cooperativa, SAIS, etc.	0,8	0,7	0,7	2,4	2,1	2,3	1,8	1,5	1,7
Familiar no remunerado	20,3	35,4	25,3	6,8	12,9	8,3	11,6	23,1	14,8
Trabajador del hogar (1)	16,1	4,1	12,1	6,3	2,7	5,4	9,8	3,4	8,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Valores Absolutos (miles)	404	202	606	732	245	976	1.136	447	1.583

Notas: (1) Entre los individuos que, al momento de la encuesta, dijeron ser “trabajadores del hogar”, hay un 74% que no son miembros del hogar, lo que indicaría que están contestando desde su lugar de trabajo. Lo que muestra el cuadro, es que son los hogares no pobres los que cuentan con “trabajadores del hogar”.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Hogares del INEI-MTPS (ENAHOG), 1997.

Al interior de los asalariados también existen importantes diferencias. El 73,4 por ciento de los jóvenes pobres trabajan en la micro y pequeña empresa, porcentaje que se reduce a 60,5 por ciento entre los no pobres. Si se analiza el grupo de 20 a 24 años, que tiene una mayor inserción en el mercado de trabajo, el 46,6 por ciento de los jóvenes pobres trabaja en empresas de 2 a 5 trabajadores, cifra que en el caso de los no pobres es 33,2 por ciento (Cuadro 6). Las empresas de menor tamaño son usualmente las de más baja productividad, donde se remunera menos la mano de obra y especialmente donde se observa un menor cumplimiento de la legislación laboral.

El Cuadro 6 muestra el tipo de empleo al que tienen acceso los jóvenes pobres en Perú, de acuerdo con el grado de protección laboral, analizado en base a dos aspectos: la afiliación al seguro social y el tipo de contrato con el que se insertan los jóvenes en el mercado laboral⁷. Sólo un 22 por ciento de jóvenes tiene seguro de salud. En el caso de los

7. Ambos indicadores son aplicables al conjunto de los asalariados. Existen otros beneficios que sólo se aplican a un segmento de ellos.

Cuadro 6
Perú Urbano: población joven asalariada por características de la inserción laboral,
según grupos de edad y situación de pobreza.

	Grupos de edad						Total de jóvenes		
	15 - 19 años			20 - 24 años			No pobre	Pobre	Total
	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total			
Tamaño de la empresa (%)									
Unipersonal	25,1	18,3	22,8	21,1	22,7	21,5	22,5	20,7	22,0
2 a 5 trabajadores	46,9	60,1	51,3	33,2	46,6	36,5	38,0	52,7	42,2
6 a 49 trabajadores	19,2	16,0	18,1	22,0	16,7	20,7	21,0	16,4	19,7
50 a 99 trabajadores	1,2	1,2	1,2	3,1	1,8	2,8	2,4	1,5	2,2
100 o más trabajadores	7,6	4,5	6,6	20,7	12,3	18,6	16,0	8,7	14,0
Total de ocupados (miles)	404	202	606	732	245	976	1.136	447	1.583
Tenencia de seguro de salud (%) (2)									
No	84,8	93,1	87,0	68,6	89,6	73,1	74,1	91,0	78,1
Sí	15,2	6,9	13,0	31,4	10,4	26,9	25,9	9,0	21,9
Modalidad contractual (*)									
Contrato indefinido	1,7	.	1,2	9,5	2,6	7,9	7,1	1,5	5,7
Contrato a plazo fijo	9,1	1,4	6,7	24,6	10,8	21,5	19,9	7,1	16,7
Sin contrato (3)	84,7	93,2	87,3	56,3	78,4	61,3	64,9	84,3	69,8
Convenio de Form. Laboral (4)	2,0	2,4	2,1	5,0	3,9	4,7	4,1	3,3	3,9
Servicios no personales	1,3	1,1	1,2	3,1	1,4	2,7	2,6	1,3	2,2
Otros	1,3	1,9	1,5	1,5	3,0	1,8	1,4	2,5	1,7
Valores absolutos	205.1	89.7	294.8	471.1	136.5	607.6	676.2	226.2	902.4
Total de asalariados (miles) (1)	270	98	368	521	143	665	791	241	1.033

Notas: (1) El total de asalariados incluye a los individuos que trabajan para el Estado, para empresas privadas y para cooperativas. También incluye a los trabajadores del hogar. (2) Esta categoría incluye la afiliación en el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), en el Seguro Privado de Salud, y en otras modalidades. (3) En esta categoría, aproximadamente un 7% de los individuos que reportan no tener contrato laboral, tienen seguro, por lo que pueden existir "contratos verbales". De este total, 16% corresponde a jóvenes que pertenecen a hogares pobres y 84% a jóvenes que pertenecen a hogares no pobres. (4) Esta modalidad incluye los "Contratos de Aprendizaje", los "Períodos de Prueba", y los "Programas de Formación Laboral Juvenil". (*) Este porcentaje se ha calculado sobre la muestra de trabajadores que efectivamente respondieron en esta pregunta.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Hogares del INEI-MTPS (ENAH0), 1997.

jóvenes pobres ese porcentaje se reduce a 9 por ciento y es menor aún en el grupo de 15 a 19 años de edad.

La informalidad en la que los jóvenes desempeñan su actividad laboral se refleja también en el tipo de contratos que los respaldan. La legislación peruana contempla la existencia de diversas modalidades formales de contratación, tales como los contratos de duración indeterminada o los contratos a plazo fijo; también existe la posibilidad de contratar profesionales como servicios de terceros (“no personales”). Para el caso específico de los jóvenes, la legislación contempla la posibilidad de establecer contratos ligados a actividades de capacitación, bajo modalidades contractuales tales como prácticas profesionales y contratos de aprendizaje⁸. En la práctica, las empresas utilizan poco estas modalidades para jóvenes; por el contrario, prefieren tenerlos sin contrato. Entre los jóvenes la proporción de trabajadores sin contrato asciende al 70 por ciento; entre los pobres, ese porcentaje llega al 84,3 por ciento y en el grupo de pobres de 15-19 años al 93,2 por ciento.

8. Ver sección IV.

9. En 1999, se ha planteado la reducción en un año de la educación secundaria, y la creación de un bachillerato no obligatorio de dos años de duración. En ese año se ha iniciado un proyecto piloto y el nuevo sistema se generalizaría recién en el 2003.

10. En rigor, existe un nivel más: el nivel inicial o primer nivel. No obstante, para fines de exposición en las secciones que siguen se le une a la educación primaria.

11. Ley General de Educación 1982.

12. Aquí no se están incluyendo los cursos cortos o modulares de capacitación laboral o certificación no profesional que se imparten en los institutos de educación superior.

III. Educación y capacitación para jóvenes pobres

Las dificultades que enfrentan los jóvenes pobres para insertarse en el mercado de trabajo tienen relación directa con sus problemas de acceso a una preparación adecuada para el trabajo. No sólo no cuentan con las calificaciones necesarias para poder competir en igualdad de condiciones por los escasos puestos de trabajo disponibles, sino que, si acceden a ellos, no disponen de la capacitación necesaria para adaptarse rápidamente al trabajo y tienen dificultades para adquirir y dominar los conocimientos específicos requeridos para el puesto.

III.1 Los jóvenes y la educación formal⁹

En la actualidad, el sistema de educación básica peruano tiene tres niveles¹⁰. El nivel **primario** se realiza en seis grados, es obligatorio y está destinado a niños a partir de los 6 años de edad. El nivel **secundario** se imparte en cinco grados y tiene por finalidad profundizar los resultados logrados en la educación primaria y orientar a los educandos en diferentes campos vocacionales acordes con sus aptitudes¹¹. El nivel **post-secundario** es de duración variable, dado que existe la opción de elegir entre una Universidad, en cuyo caso los años de estudios son por lo menos cinco, y una opción no universitaria (en los denominados institutos de educación superior), en cuyo caso la duración de la carrera fluctúa entre uno y tres años¹².

A nivel escolar, se encuentran diferencias importantes entre el desempeño de los jóvenes según su situación de pobreza (Cuadro 7). Entre los jóvenes de 15 a 19 años se registra una asistencia escolar mayor entre los pobres. Esto se debe a que el 40 por ciento de los jóvenes pobres que asiste actualmente a la educación básica está atrasado, la mitad de ellos en más de dos años, debido a varias causas: mayores tasas de repetición, entrada tardía al sistema educativo y asistencia irregular a lo largo del ciclo escolar, en algunos casos por la necesidad de interrumpir sus estudios para trabajar. Entre los jóvenes de 20 a 24 años, casi un tercio de los no pobres asiste a la educación post-secundaria, cifra que llega a sólo 20 por ciento en el caso de los pobres. Como resultado, los jóvenes pobres muestran logros educativos menores que los jóvenes no pobres. En el Cuadro 8, se muestra que entre los pobres sólo el 15,7 por ciento tiene más de doce años de educación, mientras que entre los no pobres esta cifra se eleva a 24,8 por ciento. Las diferencias son más importantes en el grupo de 20-24 años, donde los porcentajes son de 29,5 y 40,5 por ciento para pobres y no pobres respectivamente.

Una razón que usualmente se menciona como causa de la deserción de los jóvenes pobres del sistema educativo es que tienen que insertarse muy temprano en el mercado laboral. El paso de la educación al mercado de trabajo no es lineal; se presentan combinaciones de trabajo y educación y de entradas y salidas del mercado que son difíciles de rastrear con los datos disponibles. El 31 por ciento de los jóvenes sólo trabajan y un 34 por ciento sólo estudian¹³. Existe un 22 por ciento de jóvenes que no estudia ni trabaja, en tanto que un 14 por ciento se encuentra trabajando y estudiando a la vez (Cuadro 9). Se registran, sin embargo, diferencias notables según la situación de pobreza. Entre los jóvenes pobres la proporción que no estudia ni trabaja es mayor (28,7%) que en el caso de los no pobres (17%). Entre los jóvenes de 20 a 24 años el contraste es aún más marcado, y un elevado 39,4 por ciento de los jóvenes pobres está en total inactividad, *versus* 17,9 por ciento entre los no pobres de ese mismo grupo de edad. Nótese que en este grupo, la proporción de estudiantes es similar; la diferencia es que la proporción de jóvenes que trabajan entre los no pobres es mayor. Aquí se puede argumentar que justamente la razón por la que han salido de la pobreza es porque trabajan.

13. En este caso, se consideran como estudiantes a aquellos que asisten a la escuela, educación post-secundaria o cursos de capacitación.

Cuadro 7
Perú Urbano: población joven por asistencia a la educación básica
y post-secundaria formal, según grupos de edad y situación de pobreza
(porcentaje).

Asistencia	Grupos de edad						Total de jóvenes		
	15 - 19 años			20 - 24 años			No pobre	Pobre	Total
	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total			
Asiste actualmente									
(educ. básica) (1)	48,9	56,9	52,3	2,3	3,2	2,6	25,5	34,7	29,0
Con adelanto (2)	1,8	2,2	2,0	.	.	.	0,9	1,3	1,0
En su nivel	16,7	15,1	16,0	.	.	.	8,3	8,8	8,5
Con retraso	30,4	39,7	34,3	2,3	3,2	2,6	16,3	24,6	19,4
Un año	17,2	18,1	17,6	0,7	0,9	0,8	8,9	11,0	9,7
Dos o más años	13,3	21,6	16,8	1,6	2,3	1,8	7,4	13,6	9,7
Asiste actualmente (educación post- escolar) (3)	15,0	8,8	12,4	27,8	20,8	25,5	21,4	13,8	18,5
No asiste actualmente	36,1	34,3	35,4	69,9	76,0	71,9	53,1	51,6	52,5
Asistió anteriormente	35,9	33,4	34,8	69,6	74,7	71,3	52,8	50,5	51,9
Nunca asistió	0,2	0,9	0,5	0,3	1,3	0,6	0,3	1,0	0,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Valores absolutos (miles)	1.079	788	1.867	1.092	557	1.650	2.172	1.345	3.517

Notas: (1) Se refiere a la educación primaria y secundaria. (2) Todos los casos reportaron un solo año de adelanto. (3) Se refiere a la educación post-secundaria formal, ya sea superior (Universidades) o superior no universitaria (carreras técnicas en Institutos Tecnológicos, Institutos Superiores Pedagógicos y Centros de Formación Sectorial). (4) Debido a las reglas para el ingreso al sistema escolar, se consideró que no hay atraso si el individuo tiene la edad normativa correspondiente al grado o un año más.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Hogares de INEI-MTPS (ENAHOG), 1997.

En suma, estos datos confirman no sólo que los jóvenes pobres tienen mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, sino que también son más afectados por la inactividad absoluta. Esto plantearía severas limitaciones a sus posibilidades de insertarse de manera adecuada en el mercado de trabajo. Resultados no reportados aquí muestran que la inactividad absoluta es mucho mayor entre las mujeres que entre los varones.

Cuadro 8
Perú Urbano: población joven por años de educación formal alcanzados,
según grupos de edad y condición de pobreza (en porcentaje).

Años	Grupos de edad						Total de jóvenes		
	15 - 19 años			20 - 24 años			No pobre	Pobre	Total
	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total			
0 - 2	1,3	2,1	1,6	1,1	2,7	1,6	1,2	2,3	1,6
3 - 6	6,8	10,5	8,4	4,5	10,3	6,5	5,7	10,4	7,5
7 - 11	82,9	81,6	82,4	53,8	57,5	55,1	68,3	71,6	69,6
12 o más	8,9	5,9	7,7	40,5	29,5	36,8	24,8	15,7	21,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Valores absolutos (miles)	1.079	788	1.867	1.092	557	1.650	2.172	1.345	3.517

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Hogares de INEI-MTPS (ENAHOG), 1997.

III.2 Capacitación para el trabajo

Una parte de los jóvenes pobres suelen trabajar y aportar a la economía familiar, lo cual, en ciertos casos, les impide seguir formándose en el sistema educativo; en este proceso influye el hecho de que la educación que se recibe en este sistema es de baja calidad. Otros grupos ni estudian ni trabajan. Una alternativa para estos jóvenes pobres es una formación más directamente vinculada al trabajo, que no demanda mucha inversión ni en tiempo ni en recursos. Es en este contexto que los programas de formación laboral que se imparten en diferentes entidades, cobran relevancia.

Aquí se define como capacitación técnica todos los cursos de entrenamiento ocupacional que puede haber seguido un joven, independientemente de la institución en donde se recibieron. Típicamente estos cursos de capacitación tienen una duración menor a un año. Como se verá en las secciones siguientes, en Perú existe un abundante conjunto de instituciones que ofrecen programas de capacitación ocupacional y formación técnica¹⁴.

14. En la sección IV se hace un análisis detallado de esta oferta.

Cuadro 9
Perú Urbano: población joven por condición de educación y trabajo,
según grupos de edad y condición de pobreza (en porcentaje).

Condición de educación y trabajo	Grupos de edad						Total de jóvenes		
	15 – 19 años			20 - 24 años			No pobre	Pobre	Total
	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total			
Sólo trabaja	20,0	13,1	17,1	52,0	36,6	46,8	36,1	22,9	31,0
Sólo estudia	46,4	53,1	49,3	15,1	16,8	15,7	30,7	38,1	33,5
Estudia y trabaja	17,4	12,6	15,4	15,0	7,2	12,4	16,2	10,4	14,0
No estudia ni trabaja	16,1	21,2	18,3	17,9	39,4	25,2	17,0	28,7	21,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Valores absolutos (miles)	1.079	788	1.867	1.092	557	1.650	2.172	1.345	3.517

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Hogares de INEI-MTPS (ENAHOG), 1997.

En este contexto, es interesante determinar si realmente los jóvenes pobres están haciendo uso de este sistema, y qué efectos tienen estas inversiones sobre su futuro. En el Cuadro 10 se muestra el porcentaje de jóvenes que asiste o ha asistido a algún curso de capacitación de acuerdo con el *status* de pobreza. Se observa que, si bien los pobres utilizan menos estos servicios de capacitación que los no pobres, las diferencias de acceso entre los deciles más pobres y más ricos no es muy grande.

La evidencia indica que la mayor parte de los jóvenes se capacita (o se capacitó) en Centros de Educación Ocupacional (CEOs) o en Institutos Superiores Tecnológicos (ISTs) (Cuadro 11). Sólo un 7 por ciento de los jóvenes lo hizo en cursos de formación técnica en universidades. Los Colegios Secundarios Técnicos (CST) explican un 19 por ciento del total, en tanto que los Centros de Formación Sectorial explican un 5 por ciento. En general, las modalidades de capacitación son similares entre pobres y no pobres, aunque los no pobres suelen capacitarse con mayor frecuencia en ISTs.

Cuadro 10
Perú Urbano: distribución de los jóvenes que se capacitan por deciles de ingreso laboral total del hogar, según tipo de entidad (en porcentaje).

Deciles de ingreso laboral	Tipo de entidad		
	General	ISTs	CEOs
I	41,0	15,2	9,7
II	32,1	6,5	11,4
III	34,6	7,3	12,5
IV	40,4	10,0	14,8
V	37,4	9,3	10,9
VI	41,5	11,5	12,5
VII	43,0	13,3	12,1
VIII	43,6	13,1	10,9
IX	46,8	15,3	12,3
X	50,5	19,6	12,0
Total	41,3	12,2	11,9

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Hogares INEI-MTPS (ENAH0), 1997.

Cuadro 11
Perú Urbano: PET joven por modalidades de capacitación, según condición de pobreza y grupos de edad (en porcentaje).

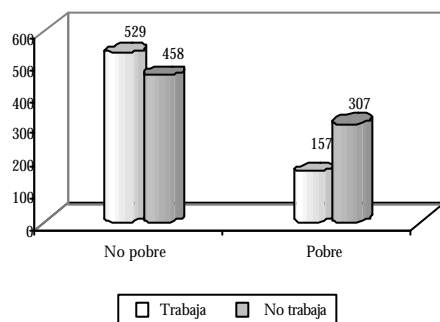
Tipo de centro donde se capacitó	Grupos de edad						Total de jóvenes		
	15 - 19 años			20 - 24 años			No pobre	Pobre	Total
	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total			
Centro de Educación Ocupacional	26,0	22,6	24,8	30,3	35,7	31,9	28,6	29,4	28,9
Centro de Formación Sectorial	4,0	3,6	3,9	5,2	4,4	5,0	4,7	4,0	4,5
Instituto Superior Tecnológico	24,9	17,1	22,0	35,7	33,4	35,1	31,5	25,5	29,6
Universidad	6,8	4,3	5,9	8,0	6,1	7,5	7,5	5,2	6,8
Colegio Secundario Técnico	29,7	41,8	34,1	7,6	8,9	8,0	16,3	24,7	19,0
Centro de Trabajo	0,5	1,3	0,8	5,2	2,6	4,5	3,4	2,0	2,9
Otro	8,0	9,5	8,5	7,9	8,9	8,2	7,9	9,1	8,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Valores absolutos (miles)	387	224	611	600	240	841	988	464	1.452

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Hogares de INEI-MTPS (ENAH0), 1997.

III.2.1. Los efectos de la capacitación para el trabajo sobre el empleo y los ingresos

La capacitación para el trabajo aumenta la empleabilidad en el mercado laboral. Sin embargo, no todos los que acceden a cursos de capacitación logran insertarse de manera adecuada. Como se puede derivar a partir de las cifras del Gráfico 1, del total de jóvenes que se han capacitado para el trabajo el 53 por ciento no trabaja; entre los jóvenes pobres, esta cifra asciende a 66 por ciento.

Gráfico 1
Caracterización de los jóvenes que se capacitan según condición laboral y pobreza (en valor absoluto).



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Hogares INEI-MTPS (ENAHOG), 1997.

No obstante, los que se han capacitado y trabajan pueden tener mejores condiciones de trabajo. Aquí nos interesa analizar en qué medida el haber accedido a cursos de capacitación tiene un efecto positivo sobre los ingresos. Dado que es necesario aislar el efecto de la capacitación técnica sobre los ingresos, del efecto que tiene la educación formal (primaria, secundaria, secundaria o superior no

universitaria) sobre los mismos, es útil sistematizar estos efectos a través de la estimación de una ecuación de ingresos del tipo Mincer (1974) de la forma:

$$Y^i = \alpha + \beta X^i + \delta E + \pi C_s + \varepsilon$$

donde Y^i es el logaritmo del ingreso laboral horario, X es un vector de atributos personales, E son los años de educación y C_s es un conjunto de variables que refleja el tipo de institución donde estudió el individuo. Los resultados se muestran en el Cuadro 12.

Las conclusiones que se extraen son directas. Las variables de control (educación, estado civil, sexo) presentan los signos esperados. Por ejemplo, entre los jóvenes, cada año de educación formal conlleva un aumento de ingresos de 12 por ciento. Estar casado aumenta los ingresos en un 9 por ciento, mientras que la mujer joven percibe 42 por ciento menos, *ceteris paribus*, que un varón joven. Lo que interesa resaltar es que la capacitación para el trabajo, dada la educación básica, contribuye de manera importante a mejorar los ingresos de los jóvenes. En particular, son considerables los retornos que pueden obtener los jóvenes si siguen cursos de capacitación en Institutos Superiores Tecnológicos (ISTs) o en Centros de Formación Sectorial (CFS)¹⁵. Del mismo modo, es importante notar que la capacitación en la empresa (adicional a la adquisición de experiencia laboral) contribuye en un 53 por ciento a la mejora en los ingresos de los jóvenes. En cambio, los retornos a la capacitación en universidades son nulos.

En suma, las inversiones en capacitación tienen claros efectos positivos sobre los ingresos y posibilidades de desarrollo de los jóvenes que consiguen empleo en el mercado de trabajo. La oferta de instituciones de capacitación, aunque no asegura mayor empleabilidad a todos los jóvenes, especialmente a los pobres, brinda a los individuos mayor capacidad para desenvolverse en el mercado laboral.

IV. Descripción general de la oferta de capacitación técnica

La oferta de capacitación técnica en Perú es sumamente heterogénea. En términos generales, existen dos grandes formas a través de las cuales los jóvenes pueden obtener dicha capacitación en el país. La primera está constituida por un conjunto de políticas y programas que ofrecen capacitación técnica a través de una vinculación explícita con el trabajo en empresas.

15. Los términos "Centros de Formación Sectorial" y "Servicios Nacionales de Capacitación" hacen referencia a la misma modalidad

Cuadro 12
Perú Urbano: efectos de la capacitación sobre los ingresos laborales.

	Jóvenes		Todos	
Intercepto	1,161 (13,22)	***	1,616 (46,70)	***
Años de educación	0,116 (20,64)	***	0,079 (40,38)	***
Casado	0,088 (2,82)	***	0,114 (7,74)	***
Mujer	-0,424 (-16,70)	***	-0,378 (-28,33)	***
Centro de Educación Ocupacional	0,028 (0,74)		0,042 (2,08)	***
Centro de Formación Sectorial	0,223 (2,93)	***	0,266 (6,35)	***
Instituto Superior Tecnológico	0,323 (6,90)	***	0,375 (14,60)	***
Universidades	0,127 (1,53)		0,361 (9,55)	***
Colegio Secundario Técnico	-0,053 (-0,94)		0,000 (0,01)	
Centro de Trabajo	0,528 (6,73)	***	0,369 (14,05)	***
Otros (2)	0,190 (3,06)	***	0,190 (7,93)	***
Experiencia potencial	0,037 (3,47)	***	0,024 (16,08)	***
Experiencia potencial al cuadrado (por 100)	0,001 (1,58)		-0,0003 (-12,53)	***
Experiencia laboral	0,086	***	0,020	***

				sigue
	(5,61)		(11,01)	
Experiencia laboral al cuadrado (por 100)	-0,009	***	-0,0004	***
	(-4,56)		(-8,28)	
Total de horas trabajadas a la semana	-0,014	***	-0,013	***
	(-18,25)		(-33,88)	
R cuadrado	0,39		0,39	
R cuadrado ajustado	0,39		0,39	
F	119		554	
N	2771		12931	

Notas: (1) La variable dependiente es el logaritmo del ingreso horario. (2) La categoría "otros" incluye la capacitación recibida en las Fuerzas Armadas, los cursos recibidos por correspondencia, y otros. (***) Estadísticos t.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Hogares del INEI-MTPS (ENHAO), 1997.

Actualmente, los programas más conocidos son aquellos impulsados por el MTPS: los Contratos de capacitación laboral, los Convenios de formación laboral juvenil, las Prácticas pre-profesionales y los Contratos de aprendizaje, y el Programa de capacitación laboral juvenil (PROJoven).

La segunda forma se da a través de una red de entidades de capacitación. Esta red se puede subdividir en un segmento que podríamos denominar "formal", el cual se encuentra normado explícitamente por el Estado; y otro segmento "no formal", donde las iniciativas son más bien *ad-hoc*. En el segmento formal, se destacan los Servicios Nacionales de Capacitación Sectorial (SNC), los Institutos de Educación Superior (IES), que pueden ser tanto Institutos Superiores Tecnológicos (IST) como Institutos Superiores Pedagógicos (ISP), los Centros de Educación Ocupacional (CEO) y los Colegios secundarios diversificados con variante técnica. En el segmento no formal se pueden mencionar programas específicos, como los programas de extensión universitaria y los programas llevados a cabo por ONGs.

IV.1 Políticas públicas de capacitación y empleo

Según el MTPS (1997a) estos mecanismos tienen el objetivo de reducir los elevados niveles de desempleo y subempleo que enfrentan los jóvenes, y cubrir el déficit de habilidades y conocimientos específicos que tiene el sistema educativo formal con respecto a las exigencias

del mercado laboral. Actualmente existen tres tipos de contratos de capacitación laboral¹⁶.

- 1) Las **Prácticas pre-profesionales** tienen por objeto brindar capacitación técnica y profesional a estudiantes y egresados de universidades e institutos superiores¹⁷. No existe límite de edad y lo que se busca es relacionar los conocimientos teóricos impartidos en el centro de estudios con los criterios prácticos aplicados en las empresas, las cuales están obligadas a pagar un sueldo mínimo.
- 2) Los **Convenios de formación laboral juvenil** tienen como finalidad proporcionar conocimientos teóricos y prácticos en el trabajo a jóvenes de entre 16 y 25 años de edad con educación secundaria o con estudios técnicos o superiores no concluidos, a fin de incorporarlos a la actividad económica en una ocupación específica. La duración de estos convenios tiene un máximo de tres años en la misma empresa y el número mayor de jóvenes que se puede contratar bajo este tipo de convenios no puede exceder el equivalente al 40 por ciento del total del personal en planilla. En contraprestación al trabajo desarrollado, la empresa debe asignar un tutor que asegure el cumplimiento del programa de capacitación descrito en el convenio y otorgar al joven una subvención económica no menor a la remuneración mínima mensual.
- 3) Una modalidad vigente pero menos utilizada es la de los **Contratos de aprendizaje** que tienen por finalidad capacitar a jóvenes en determinados oficios técnicos. A través de estos contratos, el aprendiz se obliga a prestar servicios en una empresa por tiempo determinado a cambio de que ésta le proporcione los medios para adquirir formación sistemática e integral sobre la ocupación para cuyo desempeño ha sido contratado. Esta modalidad no genera relación laboral alguna, y el aprendiz no tiene derechos laborales a excepción de su afiliación a la seguridad social. En el caso de la rama industrial, el proceso de aprendizaje debe realizarse a través del Servicio Nacional de Aprendizaje en Trabajo Industrial (SENATI).

Según cálculos realizados, basados en las Encuestas de Hogares, hacia 1998 existían 108.071 jóvenes con contratos vigentes bajo estos tres tipos de modalidades. Por otro lado, la información disponible del Ministerio de Trabajo, que corresponde sólo a las Prácticas pre-profesionales y a los Convenios de formación laboral juvenil, muestra que entre octubre de 1990 y noviembre de 1998 se habían suscripto 210.631 convenios en el ámbito nacional, de los cuales casi el 80

16. Aun cuando los Convenios de formación laboral juvenil y las Prácticas pre-profesionales no son contratos en sentido estricto, en este documento se los denomina así con el fin de facilitar la exposición.

17. Antes de la reforma laboral de 1991, bajo estas modalidades sólo se podían contratar estudiantes

por ciento se han concentrado en Lima, el 55,1 por ciento correspondiente a Prácticas y el 44,9 por ciento a Convenios de formación laboral juvenil. A pesar de las facilidades concedidas para contratar a los jóvenes, esta cifra representa sólo el 3,5 por ciento del empleo formal y el 5 por ciento del total de jóvenes asalariados en empresas formales. Cabe señalar, asimismo, que si bien la ley obliga a los empresarios a pagar el salario mínimo (345 soles), en la práctica se paga más.

IV.2 Las instituciones que ofrecen capacitación técnica y ocupacional

La capacitación técnica y ocupacional se imparte también a través de una red bastante heterogénea de instituciones. Esta red se puede tipificar de la siguiente manera:

Sistema formal:

- Los **Colegios secundarios con variante técnica**.
- Los **Servicios Nacionales de Capacitación** (SNCs) que están entre las experiencias de capacitación técnica más reconocidas del país. Todos son organismos públicos adscriptos a algún Ministerio pero que se financian a partir de contribuciones empresariales, recursos del Tesoro Público y recursos propios. Los SNCs principales son el Servicio Nacional de Aprendizaje en Trabajo Industrial (SENATI), el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO), el Centro de Formación en Turismo (CENFOTUR) y el Instituto Nacional de Investigaciones y Capacitación en Telecomunicaciones (INICTEL).
- Los **Institutos de Educación Superior** (IES) que pueden ser Institutos Superiores Tecnológicos (ISTs) o Institutos Superiores Pedagógicos.
- Los **Centros de Educación Ocupacional** (CEOs) que brindan capacitación ocupacional y técnica, en cursos usualmente menores a un año, a jóvenes que no necesariamente han completado su secundaria, así como a desempleados y subempleados.

Sistema no formal:

- Programas de capacitación públicos.
- Programas de extensión universitaria.
- Programas de capacitación de ONGs.
- Capacitación en centros de trabajo.

En este estudio se pone énfasis en el análisis de la capacitación ocupacional en la forma de cursos cortos, y no en la capacitación que

lleva a obtener especializaciones profesionales técnicas o carreras técnicas. En los SNCs y los ISTs se imparten carreras técnicas que conducen a una certificación profesional. Sin embargo, una parte importante de su oferta está constituida también por cursos cortos y modulares que son más flexibles para las disponibilidades de tiempo y de recursos económicos de los jóvenes. Estos cursos, que conducen a una certificación no profesional, son usualmente más demandados por jóvenes de escasos recursos, quienes muchas veces deben combinar trabajo con educación, o necesitan una capacitación rápida antes de insertarse con mayor éxito en el mercado de trabajo. Las universidades, por ejemplo, también ofrecen cursos cortos de entrenamiento ocupacional para egresados de secundaria. En el caso de los CEOs y de las ONGs la mayor parte de su oferta consiste en cursos cortos y modulares. En el Gráfico 2 estas modalidades están señaladas con un recuadro.

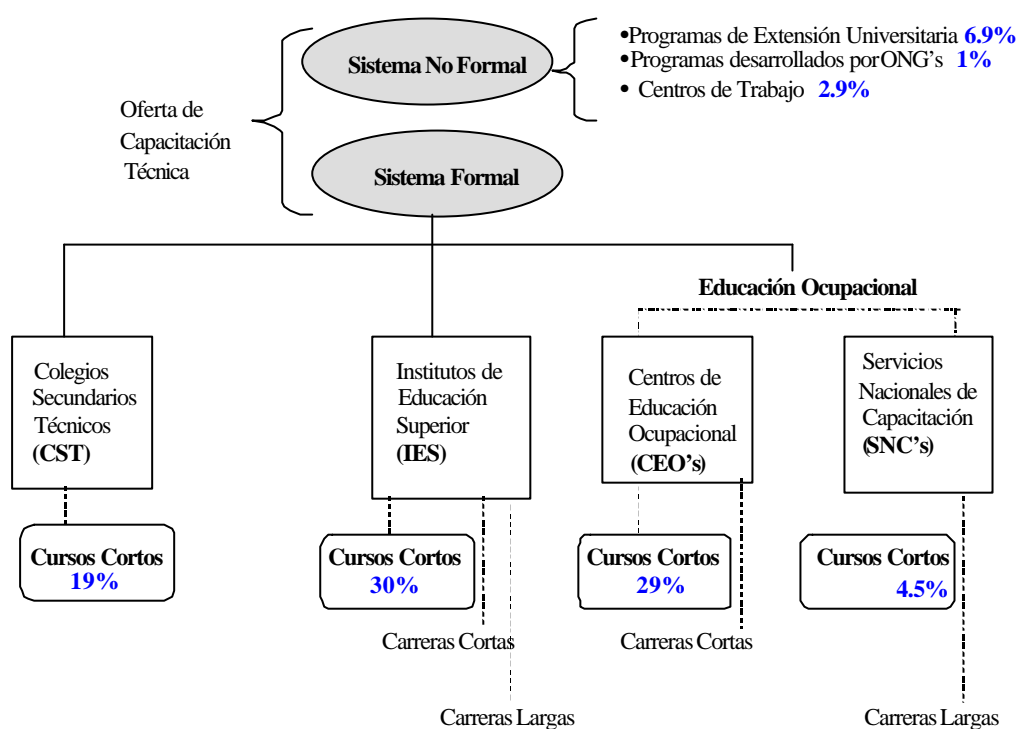
Según datos obtenidos a partir de encuestas de hogares, en las áreas urbanas de Perú, existen cerca de 1,5 millón de jóvenes que reciben entrenamiento ocupacional actualmente o lo han hecho anteriormente. En el Gráfico 3 se muestra que la mayor parte lo ha hecho en cursos impartidos por ISTs (29,6%) o en CEOs (28,9%). Los servicios nacionales de capacitación han logrado capacitar al 4,5% de estos jóvenes, en tanto que un 3% se ha capacitado en su centro de trabajo. En el rubro “otros” se incluye la capacitación recibida en las Fuerzas Armadas, en los cursos por correspondencia, y en otros programas.

IV.2.1 El caso de los ISTs y CEOs

Los Institutos Superiores Tecnológicos

Los ISTs ofrecen **carreras** que requieren no menos de cuatro ni más de seis semestres académicos. Los perfiles académicos de estas carreras son desarrollados de acuerdo con una estructura curricular básica elaborada por el Ministerio de Educación (MINED), la cual posibilita a los ISTs combinar cursos de formación general y tecnológica. Este tipo de educación permite a los alumnos obtener diplomas de competencia y títulos a nombre de la Nación. El diploma de competencia es un documento otorgado por el IST, a través del cual se certifica que el egresado está capacitado para ejercer una profesión técnica.

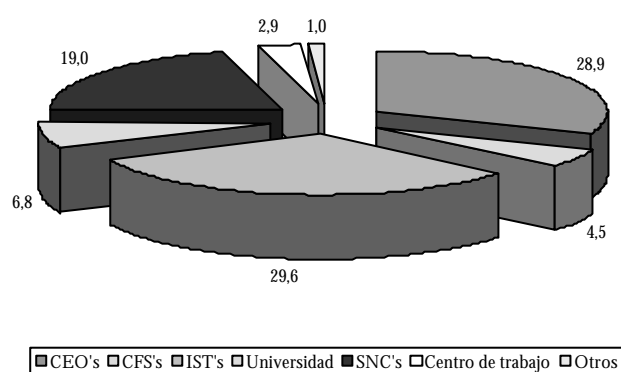
Gráfico 2
Oferta de capacitación técnica a través de instituciones
(porcentaje a nivel de Perú Urbano)



En segundo lugar, los ISTs están capacitados para ofrecer estudios que conduzcan a una **certificación no profesional**, y cuya duración no podrá ser de más de seis semestres académicos. Nótese que en esta modalidad están incluidos todos los cursos cortos, que son aquéllos a los cuales pueden acceder con mayor facilidad los jóvenes de escasos recursos. Los ISTs están habilitados para entregar certificados en dos modalidades: certificados de cursos o certificados de módulos. El **certificado de cursos** es un documento que acredita que un alumno ha aprobado uno o más cursos del plan de estudios; se entiende por “curso” una unidad del plan de estudios concebida para comprender, en un

tiempo prefijado, determinados aspectos de un conjunto articulado de conocimientos. El **certificado de módulo** acredita la aprobación de un módulo, o unidad de formación conducente al desarrollo de capacidades y habilidades específicas y finales en el ámbito de una profesión u ocupación; estos certificados pueden acumularse para la obtención de un título profesional.

Gráfico 3
Perú Urbano: tipo de capacitación que reciben o han recibido los jóvenes (en porcentaje).



Los Centros de Educación Ocupacional

El entrenamiento ocupacional es una acción educativa intersectorial en la que participan tanto el Ministerio de Educación (MINED), como el MTPS y las entidades capacitadoras. Según la normatividad vigente, el MTPS debe establecer los perfiles ocupacionales y el MINED debe plasmar estos perfiles en la currícula y regular el funcionamiento de las instituciones; en la práctica el rol del MTPS es mínimo. Esta modalidad de capacitación se puede impartir en CEOs, en los Servicios Nacionales de Capacitación Sectorial y en las propias empresas.

El objetivo de la educación ocupacional es capacitar a adolescentes y adultos desempleados o subempleados, en ocupaciones vinculadas a las diversas ramas de la actividad productiva. Asimismo, aspira a facilitar la conversión profesional (a una actividad o carrera profesional) entre actividades ocupacionales afines, de acuerdo con la demanda y el desarrollo del país. Finalmente, intenta promover la eficiencia (productividad) de los trabajadores en el servicio y elevar su nivel cultural y técnico.

Los CEOs organizan cursos o módulos en ocupaciones determinadas en función del diagnóstico de necesidades de su zona de influencia. La duración de los cursos es flexible, en función de las posibilidades de cada centro o programa y de los requerimientos de los usuarios. Los cursos técnicos o de actualización, perfeccionamiento y especialización, pueden tener una duración de entre 30 y 120 horas y los modulares de entre 480 y 650 horas. El contenido curricular destina 80 por ciento a la formación técnica y 20 por ciento a la parte teórica. El MINED también autoriza y regula el funcionamiento de CEOs privados, o Centros de Gestión Ocupacional no Estatal (CEOGNE).

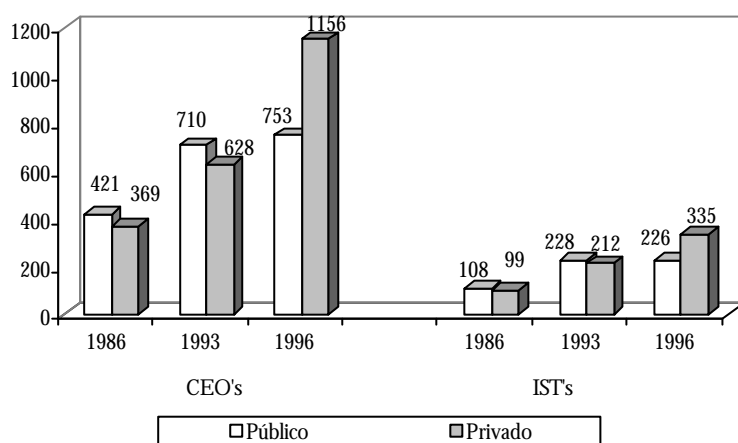
IV.2.2. Algunas tendencias recientes del nivel y distribución geográfica de la oferta de capacitación

A nivel nacional, en 1986 existían 996 de estas entidades, cifra que se incrementó a 1.778 en 1993 y a 2.470 en 1996. En ese año, el 60 por ciento de las instituciones eran privadas y el 40 por ciento restante eran públicas. Nótese que la participación del sector privado en la capacitación técnica es mucho mayor que en la educación básica, donde alcanza apenas un 17 por ciento. Por otra parte, como se observa en el Gráfico 4, las entidades privadas, sobre todo en el caso de los CEOs, tuvieron un crecimiento muy por encima del reportado por las entidades públicas. En términos generales, entre 1986 y 1996, el número de instituciones públicas se duplicó, mientras que el de las privadas se triplicó.

El incremento notable de la oferta de capacitación técnica en la última década, tiene un impacto importante sobre la evolución de la matrícula en estas entidades. En el Cuadro 13 se muestra que en 1996 la matrícula en este tipo de instituciones fue de cerca de 420 mil alumnos, cifra 20 por ciento superior a los 350 mil captados en 1993¹⁸.

18. Cada una de estas instituciones capacitaba a alrededor de 170 alumnos. Esta cifra es mayor en los ISTs que en los CEOs (347 versus 120).

Gráfico 4
Número de Centros de Educación Ocupacional (CEOs)
e Institutos Superiores Técnicos (ISTs),
según tipo de gestión educativa, 1986, 1993 y 1996.



Fuentes: 1993: Censo Escolar, Ministerio de Educación. 1996: Registros del Ministerio de Educación, cifras ajustadas.

El crecimiento de la oferta de los CEOs e ISTs ha estado influenciado por dos factores. En primer lugar, la demanda por cursos de capacitación se ha incrementado notablemente. A esto ha contribuido de manera decisiva el tamaño absoluto de la cohorte actual de jóvenes, notablemente superior a la de décadas pasadas, y la mayor demanda por servicios de capacitación que permitan a la persona insertarse rápidamente en el mercado de trabajo. En segundo lugar, se han flexibilizado notablemente los requisitos administrativos para la constitución de entidades de capacitación.

Cuadro 13
Perú : evolución de la matrícula por regiones, según modalidades educativas
(escolarizada y no escolarizada).

	1993				1997			
	ISTs (1)	CEOs (2)	Total	%	ISTs (1)	CEOs (2)	Total	%
Nivel nacional	161.898	188.136	350.034	100,0	191.001	228.712	419.713	100,0
Región								
Costa	110.451	126.178	236.629	67,6	128.548	156.876	285.424	68,0
Sierra	40.784	41.108	81.892	23,4	50.401	50.762	101.163	24,1
Selva	8.794	15.398	24.192	6,9	12.052	21.074	33.126	7,9

Notas: (1) Los IST son los Institutos Superiores Tecnológicos y corresponden a la modalidad de Educación Superior no Universitaria. (2) Los CEO son los Centros de Educación Ocupacional. En esta categoría hemos agrupado a los CEOs escolarizados y los no escolarizados.

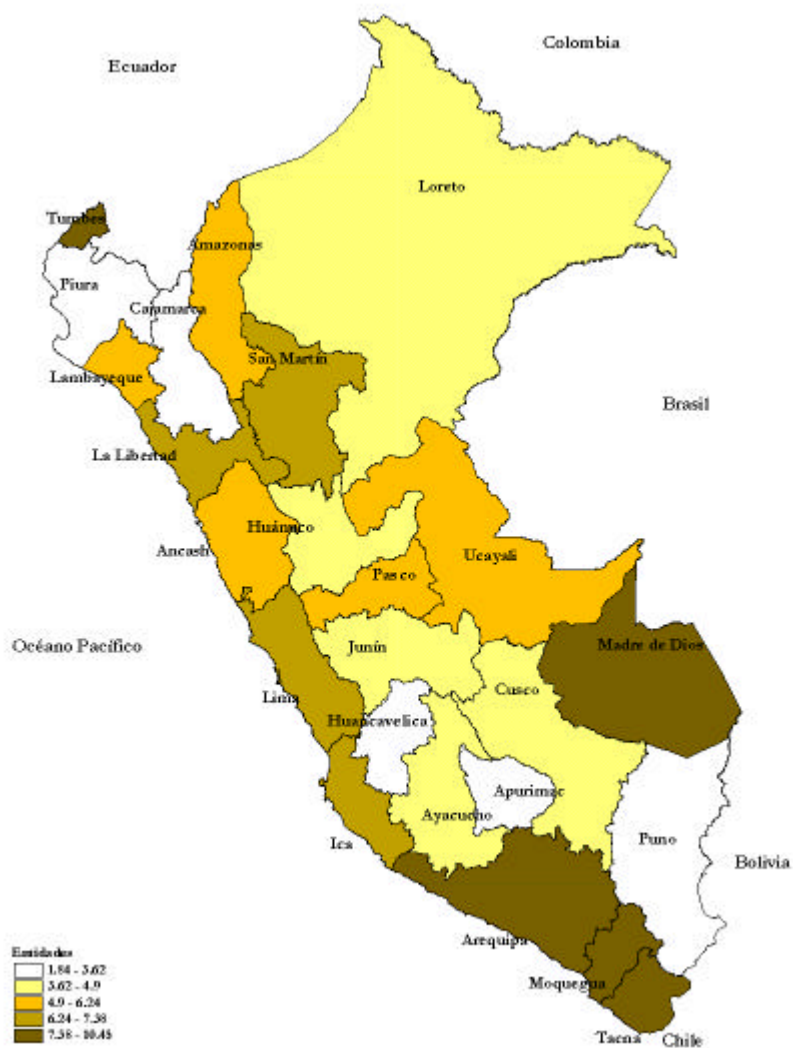
Fuente: Unidad de Estadística del Ministerio de Educación, 1997.

Diversos estudios han destacado este crecimiento importante en la oferta de CEOs e ISTs¹⁹. Lamentablemente, según el propio MINED, este explosivo crecimiento ha sido inorgánico y ha ocurrido en el contexto de una “(...) gran desarticulación entre los niveles y modalidades del sistema educativo (secundaria, tecnológica y ocupacional), así como una falta de participación del sector productivo (...) ha estado acompañado de una alta heterogeneidad de los niveles de calidad”.

Dadas las disparidades económicas, geográficas y sociales existentes en el país, es importante analizar la distribución geográfica de la oferta de capacitación. Un primer indicador es la distribución geográfica de la oferta medida según el número de instituciones por departamento. Lima concentra la mayor parte de la oferta: el 35 por ciento de los CEOs e ISTs. Luego se encuentran departamentos principalmente de la costa norte, como Ancash, La Libertad, Lambayeque, Piura. En el sur, la mayor oferta se registra en Arequipa, y en el centro del país en Junín. En general, la mayor parte de la oferta está concentrada en la costa, la cual en su conjunto reúne el 58 por ciento del total de entidades. La sierra explica el 32 por ciento y la selva el 10 por ciento restante.

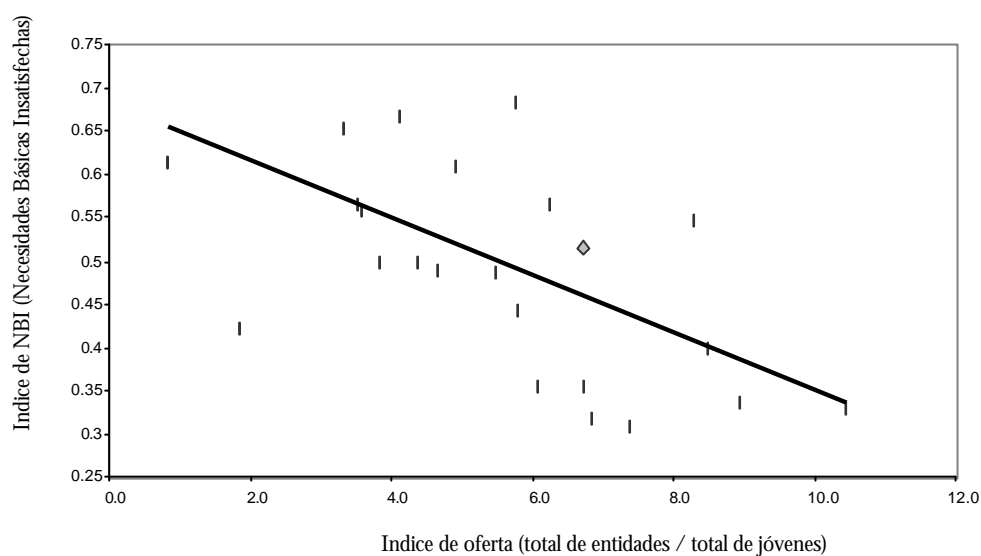
19. Véase por ejemplo, MINED (1997a), Sulmont (1991) y MINED (1996).

Gráfico 5
Oferta relativa de entidades de capacitación técnica a nivel departamental.



Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Educación, 1996.

Gráfico 6
Relación entre la oferta relativa de entidades de capacitación y el índice de pobreza.



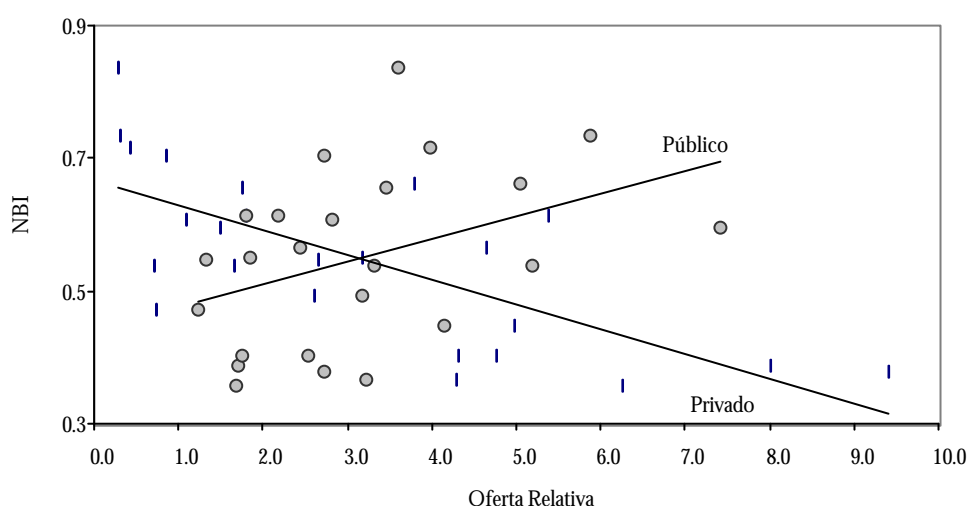
Fuente: Elaboración propia en base a MINED (1996) e INEI (1997).

Un indicador más interesante es el análisis de la oferta relativa, definida como el número de entidades por cada 10 mil jóvenes en el departamento. En el Gráfico 5 se muestra el mapa de la oferta relativa de capacitación a nivel departamental. En este caso, Lima ya no aparece como el departamento con mayor oferta, y son más bien otros departamentos de la costa, de nivel medio de desarrollo, los que exhiben los mayores índices de oferta relativa de capacitación técnica.

Sin embargo, se observa que cuatro de los departamentos más pobres, Huancavelica, Apurímac, Puno y Cajamarca, tienen las menores ofertas relativas del país, mientras que departamentos más ricos, como Tumbes, Tacna, Moquegua y Arequipa, presentan ofertas relativas mucho mayores. En el Gráfico 6 se muestra la relación entre la oferta relativa de capacitación y el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de cada departamento, confirmandose una clara relación inversa

entre ambas variables: a mayor pobreza menor es la oferta de capacitación técnica. Esto muestra un panorama en el cual los jóvenes que residen en zonas pobres son potencialmente excluidos del acceso a este tipo de formación o, en todo caso, encuentran mayores dificultades para acceder a ella.

Gráfico 7
Oferta pública y privada versus índice de pobreza.



Fuente: Elaboración propia en base a MINED (1996) e INEI (1997).

La existencia de una mayor oferta en los departamentos más ricos se debe a que el sector privado, el cual tiene un rol muy importante en la provisión del servicio de entrenamiento ocupacional, se concentra en esos departamentos. En el Gráfico 7 se muestra la relación de la oferta relativa de instituciones privadas y públicas por cada 10 mil jóvenes respecto de un índice de pobreza por separado. Los resultados muestran una marcada relación negativa entre la oferta de entidades

privadas y el índice de pobreza, es decir, existen más entidades privadas por alumno en las zonas de mayores ingresos. Por un lado, esto sugiere que las instituciones que deben cobrar por la provisión del servicio de capacitación se localizan donde los ingresos de las familias son más altos y donde la demanda puede ser mayor. Es posible también que, si estas instituciones proveen un servicio de mejor calidad que el público, individuos que viven en zonas de ingresos más elevados tengan acceso a una capacitación de mayor calidad.

En contraste, existe una clara relación positiva entre la oferta relativa de capacitación ofrecida por instituciones públicas y la pobreza. Es decir, el Estado tiende a complementar o compensar la oferta de capacitación en aquellas zonas donde la participación del sector privado tiende a ser menor. Este rol complementario del sector público compensando la menor oferta relativa privada no es suficiente, ya que, como se vio antes, la oferta relativa total sigue siendo menor en los departamentos más pobres. Adicionalmente, es necesario indagar si la calidad de la oferta pública es similar a la privada. Esto se explora en la siguiente sección.

IV.2.3 La oferta de CEOs e ISTs en catorce ciudades: resultados de la encuesta

Con la finalidad de analizar las principales características de los CEOs e ISTs, se aplicó una encuesta en las catorce ciudades más importantes del país, donde reside el 70 por ciento de la población urbana²⁰. En dicha encuesta se indagó sobre el tipo de gestión de la institución, cursos cortos de entrenamiento ocupacional ofrecidos, población objetivo de estos cursos, características del local y del personal; se incluyeron además preguntas cualitativas sobre la gestión de la entidad. La encuesta fue respondida por los directores generales o académicos de estas entidades, y se aplicó a todas las instituciones identificadas como operativas a octubre de 1998 en las catorce ciudades mencionadas²¹. Se verificó in situ la existencia de 1.517 instituciones; se obtuvo información de dos tercios de ellas, cifra bastante alta si se considera la dispersión geográfica de las mismas.

El perfil de los alumnos de los CEOs e ISTs²²

- **Edad.** La mayor parte de los alumnos que se registran para recibir capacitación técnica en esas instituciones son jóvenes de entre

20. Estas ciudades son Lima, Callao, Huancaayo, Chimbote, Arequipa, Trujillo, Pucallpa, Tacna, Iquitos, Chiclayo, Puno, Cusco, Ica y Piura.

21. Para elaborar el catastro de CEOs e ISTs se depuraron las bases de datos del MINED y se utilizaron bases de datos de empresas del MTPS y de la autoridad tributaria para completar el registro de entidades privadas. El detalle de este trabajo se encuentra en Chacaltana, Saavedra y Burga (1999).

22. A partir de esta sección, toda la información ha sido trabajada sobre la base de las encuestas efectivamente respondidas por las entidades de capacitación.

15 y 24 años de edad (61,7%), tanto en el caso de CEOs como de ISTs. El grupo de individuos de 25 años y más llega a explicar el 33,3 por ciento del alumnado en el caso de los CEOs y el 25,6 por ciento en el caso de los ISTs. Esto revela que los cursos de entrenamiento ocupacional también son demandados por adultos, que están probablemente complementando otro tipo de educación.

- **Educación y trabajo.** Los resultados de la encuesta indican que aproximadamente tres de cada cuatro alumnos de estas entidades han concluido la secundaria (Cuadro 14). El porcentaje de alumnos que terminaron la secundaria en los CEOs es del 65 por ciento, siendo ligeramente más alto en los CEOs privados que en los públicos. Esto es esperable debido a que en este tipo de entidades no se requiere haber completado ese nivel para poder inscribirse. En los ISTs existe el requisito de haber completado la secundaria en el caso de las carreras técnicas; en el caso de los cursos cortos este requisito no existe y un 20 por ciento de los alumnos no la ha terminado.

Cuadro 14
Desempeño educativo según gestión y tipo de Institución.

	IST		CEO	
	Público	Privado	Público	Privado
Porcentaje de alumnos que:				
Terminaron la escuela secundaria	80,8	81,7	61,5	68,4
Estuvieron matriculados antes en otra entidad de capacitación	33,1	28,6	17,1	24,6
Trabajan además de capacitarse	44,4	48,6	42,6	48,7

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta GRADE-MTPS, 1998.

Por otro lado, aproximadamente un 30 por ciento de los alumnos de ISTs y un 20 por ciento de CEOs, estuvieron matriculados previamente en carreras profesionales en otra institución de capacitación o educación superior, lo cual revelaría que para muchos jóvenes, sobre todo los de escasos recursos, una sola capacitación resulta insuficiente para poder insertarse en el mercado laboral, probablemente porque el acceso a entidades de calidad les está restringido por cuestiones económicas. Asimismo, en entrevistas realizadas directamente con representantes de algunas de estas entidades, se encontró evidencia de que muchos egresados de universidades asisten también a cursos de entrenamiento ocupacional para actualizar sus conocimientos y aumentar su empleabilidad.

Finalmente, el porcentaje de alumnos que trabajan además de capacitarse llega a 47 por ciento, lo cual sugiere que parte importante de la capacitación responde a la demanda de aquéllos que ya están empleados, y que precisamente requieren capacitarse para mejorar sus condiciones de trabajo o simplemente para actualizarse y así mantenerse en el mercado. Un resultado interesante es que en las entidades privadas y en las orientadas a los no pobres existen relativamente más alumnos que trabajan además de capacitarse. Es probable que en estas entidades los jóvenes tengan una mayor tasa de inserción en el mercado laboral. También es posible que el mayor costo de las entidades privadas haga que trabajar sea necesario justamente para solventar los gastos de capacitación.

- **Nivel socioeconómico.** Sobre la base de la información provista por los mismos responsables de las instituciones, se hizo una aproximación al nivel socioeconómico de los alumnos de cursos cortos de CEOs e ISTs²³. Los resultados indican que una gran parte de la oferta de capacitación técnica en Perú está orientada a los estratos medios y pobres de la población. Se puede afirmar que este tipo de capacitación a través de cursos cortos o modulares, no está diseñada para los estratos más ricos: sólo un 5,2 por ciento de los alumnos provienen del estrato A, cifra incluso menor en el caso de los CEOs (4,4%) (Cuadro 15). Así, el principal grupo objetivo son los estratos medios en el caso de los ISTs, y los medios y pobres en el caso de los CEOs²⁴.

23. En ningún caso las instituciones tenían información que pudiera ser utilizada para clasificar a su alumnado, por lo que se pidió que indicaran cuál era su percepción al respecto, teniendo en cuenta el ingreso mensual típico del hogar de los jóvenes de su institución y su lugar de residencia.

24. Nótese que estos resultados provienen de las percepciones subjetivas de los responsables de las instituciones. El primer posible sesgo es que la percepción de lo que puede ser cada estrato, a pesar de que se dieron algunas indicaciones objetivas, depende también de la posición socioeconómica de quien respondió la encuesta. Asimismo, la dispersión del ingreso implícita en esta clasificación es la dispersión del ingreso de cada localidad. Así, un individuo que en una localidad es percibido como de estrato A, en otra localidad podría pertenecer a un estrato más pobre. Finalmente, es posible que al responder la encuesta implícitamente se haya intentado dividir a la población del CEO o del IST en cuatro grupos y se haya consignado el tamaño relativo de cada uno de estos grupos. El problema de esto es que, en general, los que aquí se consideran los más pobres, son los más pobres entre aquéllos que tienen alguna posibilidad de acceder a este tipo de educación; posiblemente, no incluyen al 15 por ciento en extrema pobreza.

Más interesante aún es la existencia de diferencias entre las entidades públicas y privadas. En el caso de las entidades públicas, el 84 por ciento del alumnado proviene de los estratos C y D, en tanto que en el caso de las entidades privadas esta cifra es de 64,7 por ciento. Este patrón es aún más acentuado en el resto urbano del país, donde, en los CEOs públicos, el 91 por ciento de los alumnos provienen de los Estratos C y D, cifra que desciende al 71,7 por ciento en los CEOs privados.

Características de las entidades de capacitación

La oferta de entidades de capacitación es bastante heterogénea. Aquí se hace un análisis de características del local y de la maquinaria, y de características de los cursos. Se establecieron dos categorías de entidades en función del nivel de pobreza de su alumnado. Así, se clasificó como entidad orientada principalmente a la población pobre a aquellas cuya proporción de alumnos en los estratos C y D supera el 80 por ciento, es decir, el 49 por ciento de los CEOs e ISTs. Si bien la cifra de 80 por ciento es elevada, debe notarse que el alumnado perteneciente a estos estratos comprende el 70,1 por ciento del total de jóvenes. Utilizando esta clasificación, los ISTs están orientados hacia los estratos más altos de ingresos ya que sólo un 34 por ciento está mayoritariamente orientado a los estratos C y D. En cambio, un 64 por ciento los CEOs se orienta principalmente a los estratos pobres.

La propiedad del local es un indicador de estabilidad y solvencia de la entidad de capacitación. Además, un local propio constituye un colateral para realizar inversiones en maquinarias e infraestructura. Es también un indicador de estabilidad institucional, más aún en un contexto en el que la creación y destrucción de instituciones son muy elevadas. Los resultados de la encuesta señalan que sólo un 50,3 por ciento de los ISTs y un 43 por ciento de los CEOs cuentan con local propio. La mayoría (83,7%) de las entidades de capacitación públicas tienen locales propios; entre las instituciones privadas, tienen la propiedad del local el 45 por ciento de los ISTs y sólo el 37 por ciento de los CEOs. En este último caso, la incidencia de propiedad del local es mucho más baja entre aquéllos que se dirigen a los estratos más pobres.

En general, estos locales cuentan con casi todos los servicios públicos. La mayoría de las entidades posee servicios permanentes; tal el caso de la electricidad en el 98 por ciento de ellas. Los CEOs orientados a los pobres tienen un menor acceso a servicios permanentes que los orientados a los no pobres. Asimismo, entre las entidades privadas los servicios permanentes son más frecuentes que entre las públicas.

Cuadro 15
Distribución ponderada del alumnado por lugar de residencia y nivel socioeconómico,
según tipo de institución y gestión educativa (en porcentaje).

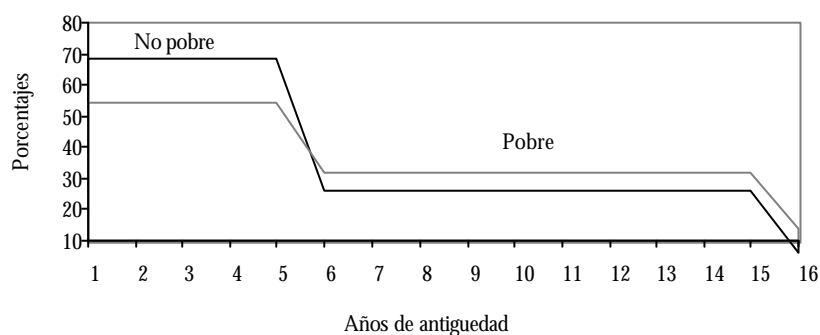
	ISTs			CEOs			Total		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
Total									
Estrato A	1,0	7,8	7,0	1,9	5,9	4,4	1,7	6,6	5,2
Estrato B	42,2	41,0	41,1	10,1	20,5	16,7	14,2	28,7	24,6
Estrato C	45,3	35,4	36,5	47,2	54,4	51,8	46,9	46,8	46,8
Estrato D	11,4	15,9	15,4	40,9	19,2	27,1	37,1	17,9	23,3
Lima									
Estrato A	1,0	5,2	4,8	1,6	5,9	4,4	1,5	5,6	4,5
Estrato B	53,5	41,0	42,1	11,9	19,7	17,0	16,6	28,4	25,3
Estrato C	38,4	35,3	35,6	48,4	56,2	53,5	47,2	47,6	47,5
Estrato D	7,1	18,5	17,5	38,2	18,2	25,1	34,6	18,4	22,6
Resto urbano									
Estrato A	0,9	15,4	12,9	2,4	5,8	4,4	2,2	9,4	7,0
Estrato B	26,7	40,9	38,5	6,6	22,6	16,1	9,7	29,4	22,8
Estrato C	54,9	35,5	38,8	44,8	50,0	47,9	46,4	44,5	45,2
Estrato D	17,5	8,2	9,8	46,1	21,7	31,6	41,8	16,7	25,1

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la encuesta aplicada por GRADE, 1998.

Otro indicador que permite aproximarse al concepto de calidad de la entidad educativa es la antigüedad de la maquinaria. Si la maquinaria, así como los materiales de instrucción, es muy antigua, la entidad educativa no ha renovado la tecnología utilizada y probablemente los cursos que brinda se encuentren desfasados respecto de las necesidades de

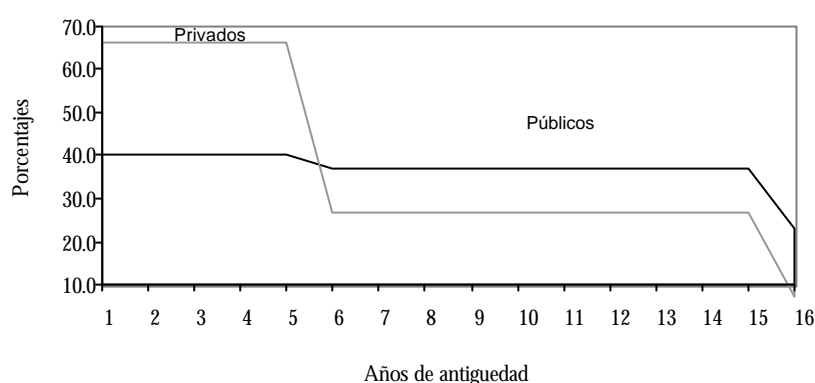
las empresas. Lo que se observa en las encuestas es que la maquinaria utilizada por las entidades orientadas a los sectores pobres es más antigua que la de aquellas entidades orientadas a los sectores no pobres (Gráfico 8). Las diferencias son aún más marcadas cuando el análisis se hace diferenciando por gestión educativa: el 68 por ciento de la maquinaria y equipo en las entidades privadas tiene menos de cinco años, cifra que en el sector público llega a sólo 40 por ciento, como se ve en el Gráfico 9. Más aún, en promedio, un 20 por ciento de la maquinaria en entidades públicas tiene más de quince años.

Gráfico 8
Perú Urbano: antigüedad de la maquinaria y/o equipo de las entidades de capacitación, según orientación socioeconómica.



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta GRADE-MTPS, 1998.

Gráfico 9
Perú Urbano: antigüedad de la maquinaria y/o equipo de las entidades de capacitación, según tipo de gestión educativa.



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta GRADE-MTPS, 1998.

La antigüedad de la infraestructura y la maquinaria de las instituciones de capacitación resulta más grave, si es que son obsoletas respecto de la tecnología que utilizan las empresas. En la encuesta se indagó sobre qué proporción de maquinaria, en opinión de los directivos, debería renovarse para tener maquinaria similar a la utilizada en las empresas donde potencialmente podrían laborar sus egresados. Los resultados indican que existen diferencias importantes de acuerdo con el tipo de población hacia las cuales se orientan las instituciones. Así, entre los CEOs orientados a la población pobre este porcentaje asciende al 47,2 por ciento, en tanto que entre los orientados a no pobres al 31,3 por ciento. Asimismo, las diferencias entre entidades públicas y privadas son notorias. En el caso de los ISTs, las entidades públicas consideran que el 51,6 por ciento de su maquinaria debería ser renovada para poder impartir sus cursos de manera adecuada, mientras que sólo piensa esto el 28,3 por ciento de las privadas. Para los CEOs, los porcentajes son 58,6 y 37,1, respectivamente (Cuadro 16).

Cuadro 16
Perú Urbano: porcentaje de la maquinaria que debería renovarse, por orientación socioeconómica de la institución, según tipo de institución y gestión educativa.

Orientación socioeconómica	ISTs			CEOs			Total		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
No pobres	51,0	27,0	30,3	51,4	29,3	31,3	51,2	28,1	30,8
Pobres	53,0	31,8	35,3	59,8	42,2	47,2	59,1	40,1	45,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Valores absolutos	51,6	28,3	31,6	58,6	37,1	41,9	56,9	34,0	38,5

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la encuesta aplicada por GRADE, 1998.

Finalmente, es importante conocer la pertinencia de los cursos que son impartidos en relación a las necesidades de las empresas. En realidad, muchas entidades operan sólo en función de las preferencias de los jóvenes y no tienen un contacto con el sector empresarial que les permita diseñar la currícula y los contenidos de sus cursos de manera que se adecuen a las necesidades de las empresas. Un indicador de los esfuerzos que hacen las instituciones para acercar a sus alumnos al mundo laboral e incrementar sus posibilidades de acceder exitosamente al mismo es si la entidad promueve convenios con empresas para que los alumnos puedan realizar prácticas. Se encontró que sólo un 31,9 por ciento de los CEOs encaraban este esfuerzo, mientras que en los ISTs esta cifra ascendía al 49,2 por ciento (Cuadro 17). Otro indicador de la vinculación de estas instituciones con la demanda es la frecuencia con la que se realizan convenios con empresas para capacitar a sus trabajadores. En este caso, se encontró que un 43 por ciento de los ISTs y un 29 por ciento de los CEOs establecen este tipo de convenios, con una frecuencia mayor entre las instituciones privadas que entre las públicas.

Cuadro 17

Perú Urbano: entidades que han firmado convenios de capacitación con empresas para sus trabajadores en servicio y convenios para la realización de prácticas laborales para sus egresados, según tipo de institución y gestión educativa (valores absolutos y porcentajes).

	ISTs			CEOs			Total		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
Prácticas									
Sí	62,8	47,1	49,2	22,1	34,5	31,9	32,7	39,2	38,0
No	37,2	52,9	50,8	77,9	65,5	68,1	67,3	60,8	62,0
Convenios									
Sí	34,9	44,2	42,9	25,4	30,2	29,2	27,9	35,4	34,0
No	65,1	55,8	57,1	74,6	69,8	70,8	72,1	64,6	66,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Valores absolutos	43	276	319	122	467	589	165	743	908

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta GRADE-MTPS, 1998.

IV.2.4 Programas específicos: capacitación en organismos no gubernamentales

Finalmente, existe un tipo de capacitación que se imparte a través de programas de extensión en universidades, en gremios empresariales y especialmente en ONGs. La mayor parte de las ONGs actúan en forma descentralizada en diferentes sectores, proporcionando capacitación usualmente como complemento de programas más amplios, como por ejemplo de crédito y asistencia técnica.

Con la finalidad de conocer la magnitud de la oferta de capacitación técnica a través de ONGs, se aplicó una encuesta abierta a este tipo de entidades en las catorce ciudades principales del país. El objetivo fue conocer en general cuántos programas existían y cuáles eran los resultados principales. Se lograron identificar 128 ONGs que declararon

brindar programas de capacitación laboral en dichas ciudades del país, casi la mitad de las cuales se encuentran en Lima Metropolitana (Cuadro 18). Debe notarse que esta encuesta se aplicó únicamente en zonas urbanas.

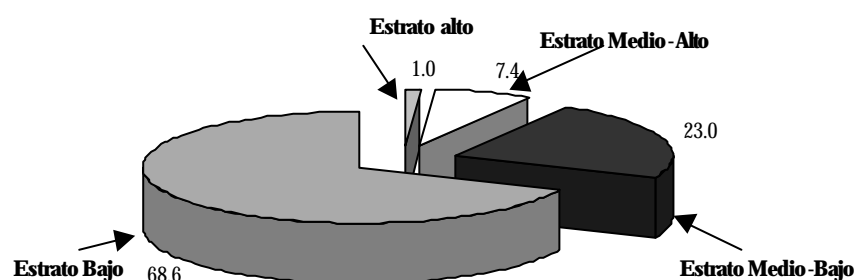
Cuadro 18
Perú Urbano: distribución geográfica de las ONGs
según ofrezcan o no capacitación laboral.

Ciudades	Capacitación laboral		Total
	Sí	No	
Arequipa	3	3	6
Callao	0	2	2
Cusco	11	8	19
Chimbote	4	3	7
Ica	1	2	3
Huancayo	11	9	20
Trujillo	5	2	7
Chiclayo	5	1	6
Lima	58	36	94
Iquitos	1	6	7
Piura	9	2	11
Puno	8	0	8
Tacna	5	1	6
Pucallpa	7	0	7
Total	128	75	203

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la encuesta aplicada por GRADE, 1998.

Los programas que ofrecen las ONGs son usualmente de tamaño reducido. El presupuesto medio de estos programas es de 45 mil dólares anuales, y el número promedio de beneficiarios es de 757 personas. De este modo, la inversión por cada usuario capacitado es de 62 dólares. La suma de esta multiplicidad de programas logra tener una cobertura importante y, a pesar de no contar con elevados recursos económicos, la inversión por persona permitiría incrementar la productividad y la inserción en el mercado de trabajo de los beneficiarios. Cabe mencionar que este tipo de instituciones tiene una orientación más marcada hacia los individuos en situación de pobreza. Como se puede observar en el Gráfico 10, el 69 por ciento de los beneficiarios de los programas de las ONGs proviene del estrato más bajo de ingresos y un 23 por ciento adicional proviene de los estratos medio-bajos. Sólo el 7,4 por ciento de los usuarios de estos programas proviene de los estratos medio-altos y el 1 por ciento del estrato alto. Esto sugiere que las ONGs son exitosas en focalizar adecuadamente a su población, tanto individual como geográficamente.

Gráfico 10
Perú Urbano: distribución porcentual de los usuarios de programas de ONGs por estrato social.



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta GRADE-MTPS, 1998.

V. El Programa de Capacitación Laboral Juvenil (PROJoven)

El Programa de Capacitación Laboral Juvenil (PROJoven) se creó a mediados de 1996 a iniciativa del MTPS, con dos objetivos fundamentales. Por un lado, facilitar el acceso de jóvenes de escasos recursos al mercado de trabajo, proporcionándoles un mínimo de capacitación y experiencia laboral en ocupaciones específicas de semicalificación, de acuerdo con las demandas del sector productivo. Por otro, elevar el nivel de competencia y eficiencia del mercado de capacitación, logrando una mayor interacción entre las instituciones de capacitación y las necesidades del sector productivo demandante de fuerza laboral (MTPS, 1996).

La meta inicial del Programa era beneficiar a una población de 160.000 jóvenes en un lapso de cinco años de ejecución; sin embargo, las metas de ejecución se redujeron drásticamente debido a que no se contó con financiamiento del Tesoro Público. Así, entre 1996 y 1998, el programa ha realizado cuatro convocatorias y ha logrado beneficiar a más de 8 mil jóvenes, tanto en Lima como en dos ciudades del interior –Trujillo y Arequipa– con una inversión aproximada de 4,4 millones de dólares²⁵.

La población objetivo de este programa está conformada por jóvenes de entre 16 y 25 años de edad, con bajos niveles de escolaridad –secundaria completa como máximo– o con un nivel de capacitación técnica u ocupacional equivalente a un máximo de 300 horas²⁶. Los jóvenes deben pertenecer a hogares pobres o en pobreza extrema; para determinar esta pertenencia se utilizan como criterios las características de la vivienda, situación laboral y educación de los padres, condiciones de vida, tipo de colegio y uso y acceso a programas sociales. Asimismo, deben estar desempleados, subempleados o en inactividad forzosa.

Con estos criterios, PROJoven ha implementado un sistema bastante elaborado de focalización²⁷. Sólo se acreditan jóvenes que hayan cumplido los requisitos establecidos por el programa en términos de deficiencias educativas y laborales y de situación de pobreza. Se han instalado oficinas de registro de jóvenes en zonas urbanas periféricas con mayor concentración de jóvenes con las características indicadas por el programa; en ellas se acredita a los beneficiarios del programa luego de aplicar un cuestionario en el que se obtiene información de diversas características socioeconómicas.

25. Para el período 1999-2001, PROJoven ha conseguido el financiamiento del gobierno de Alemania por un monto de 12 millones de marcos, lo que permitirá capacitar a 20.000 jóvenes a escala nacional. A esta cifra habría que unirle el presupuesto regular del MTPS y los fondos que recientemente ha ganado PROJoven en un concurso privado de proyectos que permitirán ampliar aún más su cobertura.

26. Si estos jóvenes se encontraban cursando estudios escolares bajo la modalidad regular.

27. “Focalizar” implica seleccionar a un grupo específico, con características en común. Gracias a la focalización, la aplicación de algunas políticas tiene mayores efectos que si se aplicara sobre la población en general, por lo tanto permite optimizar los recursos y provoca un impacto per cápita elevado.

PROJoven intenta garantizar la calidad técnica de los cursos de capacitación laboral, así como su pertinencia, a través de la utilización de mecanismos guiados por la demanda (*demand-driven*). El programa convoca a entidades de capacitación para que organicen e implementen cursos diseñados en función de los requerimientos del sector empresarial y en función de las características del grupo de jóvenes beneficiarios. Estos cursos se licitan sobre la base de criterios de calidad y precio. PROJoven exige a las entidades que suscriban “Cartas de Intención” con empresas, a fin de asegurar que los cursos tengan una fase práctica y que los jóvenes se capaciten en actividades efectivamente demandadas por el sector productivo²⁸.

El desarrollo de los cursos implica dos fases. Una fase lectiva de formación técnica que tiene una duración promedio de tres meses (300 horas como máximo), y que involucra el desarrollo de habilidades técnicas específicas, y promueve actitudes y valores indispensables para el trabajo²⁹. Durante este período, la capacitación es gratuita y el Programa otorga a los beneficiarios una subvención mensual para gastos de movilidad y refrigerio, y un seguro médico³⁰. Luego de la fase lectiva se realizan prácticas laborales que las entidades de capacitación tienen que haber concertado con empresas privadas. Las empresas pagan la subvención a los alumnos durante la fase práctica y coordinan con las entidades de capacitación el contenido de los cursos que se van a dictar, logrando una mayor pertinencia. Estas prácticas tienen una duración mínima de tres meses e implican la suscripción de un Convenio de formación laboral juvenil (CFLJ)³¹.

Hasta 1998, se adjudicaron 433 cursos a cargo de 84 entidades de capacitación. Hasta ese momento, la concentración se produjo en dos cursos principalmente: textiles y confecciones, y mecánica y motores. La concentración de los cursos en estas dos áreas implica que las entidades de capacitación encuentran más facilidades para conseguir cartas de intención en las empresas de estas ramas. El costo por beneficiario ha ascendido a 531 dólares por alumno.

V.1 Impacto del Programa

PROJoven es uno de los pocos programas públicos que ha construido una línea de bases de datos que permiten realizar su seguimiento y evaluar su impacto sobre los beneficiarios. Para esto ha diseñado una metodología de evaluación de impacto, que compara la situación laboral inicial de los beneficiados, con su situación a los seis y a los doce me-

28. En la primera convocatoria se presentaron 154 propuestas de cursos a cargo de treinta entidades de capacitación (ECAP). De estas propuestas, 89 aprobaron la revisión de los aspectos formales y pasaron a la etapa de evaluación técnico-pedagógica. A continuación fueron ordenadas en función del puntaje técnico obtenido en su evaluación y precio, decidiéndose finalmente la adjudicación de 75 propuestas de cursos, con los cuales se alcanza a 1.515 beneficiarios.

29. Cabe recordar que el enfoque de las competencias laborales sostiene que es necesario desarrollar no sólo la parte cognitiva y física, sino también el campo de la personalidad, de tal forma que el individuo adopte una actitud positiva frente al trabajo y a la capacitación.

30. En el caso de las mujeres con hijos, se brinda un subsidio adicional por cada niño menor de cinco años, a fin de promover su participación en el programa.

31. Como se mencionó en la parte de “Modalidades Contractuales”, un CFLJ le permite a la empresa contratar a jóvenes por un período de 36 meses como máximo, con una subvención económica mínima equivalente a un salario mínimo vital y la obliga a proveerles un seguro médico contra enfermedades y accidentes.

ses de haber concluido el proceso de capacitación. Esta metodología ha tratado de aislar el efecto del Programa sobre las modificaciones en las variables que miden el cambio en la situación de los beneficiarios, tales como ingresos, situación laboral, búsqueda de empleo, etc. Se ha utilizado un grupo de control comparable con el grupo de beneficiarios; los individuos incorporados en cada grupo fueron elegidos aleatoriamente³².

32. En rigor, se utilizó el método de *matching comparison*, que establece la equivalencia inicial entre ambos grupos, a través de un estudio retrospectivo.

La primera evaluación de impacto se realizó seis y doce meses después de finalizado el primer programa, entre octubre de 1997 y abril de 1998, sobre la base de una muestra aleatoria estratificada de beneficiarios con su respectivo grupo de control. Los resultados obtenidos son los que se muestran en el Cuadro 19.

Cuadro 19
Impacto del Programa PROJoven (resultados de la primera convocatoria a los 6 y 12 meses de haber egresado).

	Beneficiarios			Grupo de control		
	Antes	Después de		Antes	Después de	
		6 meses	12 meses		6 meses	12 meses
Efectos sobre el empleo (%)						
Ocupados	54,4	64,4	64,2	52,0	61,8	60,8
Trabajadores asalariados	24,5	54,8	56,4	31,5	40,8	42,7
Trabajadores por cuenta propia	11,2	6,6	6,2	18,6	15,3	15,6
Trabajadores no remunerados	18,7	3,0	1,6	1,9	5,7	2,5
Desocupados	26,4	19,1	19,4	30,1	14,0	14,6
Inactivos	19,1	16,4	16,3	17,7	24,1	24,6
Efectos sobre los ingresos						
Ingresos reales (índice antes=100)	100,0	228,0	n.d.	100,0	124,0	n.d.
Varón	100,0	201,2	n.d.	100,0	113,7	n.d.
Mujer	100,0	284,1	n.d.	100,0	144,8	n.d.
Aporte al ingreso del hogar (%)	14,6	32,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Elaboración propia en base a PROJoven.

- **Efectos sobre el empleo.** El programa ha permitido que la proporción de ocupados en el grupo de beneficiarios crezca ligeramente más que en el grupo de control. En el caso de los beneficiarios de PROJoven, paralelamente se observa una reducción de la inactividad y del desempleo. En cambio, entre los jóvenes del grupo de control, se observa más inactividad laboral luego del período de evaluación y más bien menos desempleo. Más importante aún, también se ha alterado de manera sustancial la composición de la ocupación. Entre los jóvenes beneficiarios se ha incrementado la proporción de trabajadores asalariados, mientras que entre los jóvenes del grupo de control esta proporción se incrementa en menor medida. Esto se debe fundamentalmente a que entre los jóvenes de PROJoven se reduce tanto el empleo por cuenta propia como el trabajo familiar no remunerado. En cambio, en el grupo de control se incrementa este último ítem.
- **Efectos sobre los ingresos.** Según el estudio realizado por el equipo de PROJoven, la implementación del programa ha implicado una fuerte variación en los ingresos reales de los beneficiarios. Así, los beneficiarios muestran un incremento de 128 por ciento en sus ingresos reales, mientras los jóvenes del grupo de control presentan un aumento de sólo 24 por ciento. El mayor impacto en términos de ingresos se da en el caso de las beneficiarias mujeres, quienes alcanzan un incremento real de 184 por ciento. Antes del programa la diferencia entre varones y mujeres era de 45 por ciento a favor de los primeros; después del programa, las diferencias entre varones y mujeres se redujeron a 3 por ciento. Mientras tanto, para el grupo de control, las variaciones de ingresos por género solamente se redujeron de 65,5 a 30 por ciento³³.

Estos hallazgos empíricos a favor de PROJoven están relacionados con la reducción de la pobreza en las familias de los beneficiarios del programa. Así, si antes del programa la contribución de los jóvenes al ingreso familiar representó el 14,6 por ciento, después del programa este porcentaje se incrementó al 32 por ciento, lo cual significó un incremento real del 25 por ciento en el ingreso familiar total.

VI. Resumen y conclusiones

Los jóvenes provenientes de familias de escasos recursos viven en hogares donde el nivel educativo de la familia es menor, existen problemas de inserción laboral, y un número proporcionalmente más

33. Con la finalidad de validar estas conclusiones, PROJoven ha realizado una estimación econométrica de los diferenciales de ingreso corrigiendo sesgos de selección. Se encuentra un efecto positivo y estadísticamente significativo de PROJoven sobre el diferencial de ingresos posterior con respecto a las condiciones antes del programa. Estos resultados están evidentemente asociados con el hecho de haber obtenido empleo después de los cursos de capacitación (condición de ocupado). En general, se encuentra que el haber participado en PROJoven aumenta, en promedio, 60 por ciento la diferencia de ingresos antes y después del Programa con respecto al grupo de control.

bajo de perceptores de ingreso deben solventar los gastos de la familia, la que a su vez tiende a ser más grande. Por otro lado, la tasa de participación de los jóvenes pobres en el mercado de trabajo es inferior a la de los no pobres, mientras que la tasa de subempleo es mayor. Pero tan importante como esto, es que un tercio de los jóvenes pobres ni estudia ni trabaja. Este estado de inactividad absoluta es mucho menos frecuente entre los jóvenes de hogares no pobres. Por otro lado, los empleos a los que logran acceder los jóvenes pobres cuentan con escasa protección laboral y tienden a ser de menor productividad. Los jóvenes pobres trabajan con mayor frecuencia como asalariados en empresas pequeñas y como trabajadores familiares no remunerados, en comparación con los jóvenes no pobres. El 90 por ciento de ellos no cuenta con un seguro de salud y el 85 por ciento carece de contrato.

En términos de acceso a la educación formal básica, la problemática de los jóvenes es heterogénea. Entre los pobres de 15 a 19 años de edad se observan mayores tasas de asistencia a la escuela que entre los no pobres, debido a problemas graves de retraso escolar. Pero entre los jóvenes pobres de 20 a 24 años de edad, la asistencia a la educación postsecundaria es bastante menor que entre los jóvenes no pobres. Debe notarse, sin embargo, que no hay diferencias importantes en el acceso a la educación formal, tanto básica como superior, entre varones y mujeres. Por otro lado, la transición de las aulas al trabajo no es lineal. Se encuentra que un 14 por ciento de los jóvenes estudia y trabaja simultáneamente, fenómeno que es más prevaleciente entre los no pobres. Más preocupante es el hecho de que un 29 por ciento de los jóvenes pobres ni estudia ni trabaja. Entre los jóvenes pobres de 20 a 24 años de edad esta cifra es extremadamente alta: 40 por ciento.

Una alternativa para los jóvenes pobres es invertir en cursos de corta duración de capacitación para el trabajo. Se ha encontrado que la incidencia de este tipo de capacitación es elevada y que las diferencias de acceso entre jóvenes de distintos niveles de ingreso no son marcadas. Más aún, no hay diferencias significativas en la incidencia de la capacitación ocupacional a lo largo de la distribución del ingreso. Sin embargo, se observa también que poco más de la mitad de los que se capacitan no hacen uso efectivo de esa formación al no poder insertarse adecuadamente en el mercado de trabajo. En este sentido, no siempre las inversiones en capacitación son rentables en términos de conseguir empleo, lo cual se debe posiblemente a la gran heterogeneidad y dispersión de calidades de esta formación.

Más bien entre aquéllos que sí logran insertarse en el mercado de trabajo y perciben ingresos, se observan elevados retornos a la capacitación ocupacional, por encima de lo que se registra para la educación básica o la educación post-secundaria. En particular, las experiencias de capacitación que han tenido lugar en Institutos Superiores Tecnológicos (ISTs), en Servicios Nacionales de Capacitación (SNCs), como el SENATI o SENCICO y en el propio centro de trabajo, tienen elevados retornos pecuniarios. En cambio, la capacitación recibida en universidades o en los Centros de Educación Ocupacional (CEOs), si bien tiene un efecto positivo sobre los ingresos de los trabajadores en general, no lo tiene sobre los jóvenes en particular. Más que evaluar las diferencias en el impacto en el mercado de trabajo entre uno y otro tipo de capacitación, lo que la información permite establecer con certeza es que existe una gran heterogeneidad en este impacto, posiblemente relacionado a una gran heterogeneidad en la calidad de la capacitación.

Si bien los jóvenes en situación de pobreza no parecen ver restringido su acceso a cursos de capacitación, o al menos, no enfrentan las diferencias de acceso que se observan en la educación post-secundaria formal, los cursos a los cuales estos jóvenes efectivamente asisten pueden ser de calidad distinta a la de los cursos a los que acceden los jóvenes no pobres.

Como se ha descrito, la oferta de capacitación técnica y ocupacional en Perú es sumamente heterogénea. En el estudio se ha puesto énfasis en el análisis de la capacitación ocupacional en la forma de cursos cortos, y no en la capacitación que lleva a obtener especializaciones profesionales técnicas o carreras técnicas. Además de las carreras técnicas que se ofrecen en los ISTs y en los servicios nacionales de capacitación, tales como SENATI y SENCICO, existe una gama muy variada de cursos cortos de entrenamiento ocupacional ofrecidos por estas mismas entidades y por las universidades. Por su parte, los CEOs imparten cursos y módulos de capacitación flexibles, de duraciones menores a un año, y, por lo general, de menos de 600 horas. Asimismo, una multiplicidad de ONGs brindan programas cortos de capacitación. El 60 por ciento de los jóvenes que reciben o han recibido entrenamiento ocupacional hacia 1997, lo han hecho en ISTs y CEOs, un 20 por ciento en los servicios nacionales de capacitación y una minoría en cursos impartidos por ONGs.

Por otro lado, existen oportunidades de capacitación en programas públicos como el caso de PROJoven, así como incentivos para que las empresas inviertan en capacitación a través de contratos especialmente diseñados para estimular la contratación de jóvenes; este último tipo de contratos, sin embargo, no se utiliza mucho. Según información

basada en Encuestas de Hogares, tan sólo un 3 por ciento declara haber recibido capacitación en su centro de trabajo. Esto revela una muy baja inversión empresarial al respecto; inclusive a través de los Contratos de formación laboral, cuya normatividad legal exige un proceso formal de capacitación que no siempre se cumple de manera adecuada. Al no haber mecanismos de inspección efectivos, muchas empresas utilizan estos contratos simplemente como una manera de conseguir mano de obra con menores costos no salariales. Por otro lado, la legislación peruana no otorga ningún incentivo tributario o fiscal a las empresas que propicien la capacitación en recursos humanos, por lo que el poco financiamiento que se destina a este rubro suele orientarse a los trabajadores con mayor capital humano inicial.

La oferta de CEOs e ISTs se ha incrementado de manera muy rápida durante los últimos años. En el ámbito nacional, en 1986 existían 996 de estas entidades, cifra que trepó a 1.778 en 1993 y a 2.470 en 1996. Es decir, un crecimiento de 147 por ciento. En ese período, el número de CEOs públicos se incrementó un 79 por ciento y el de privados un 213 por ciento; en el caso de los ISTs, estas cifras fueron de 109 y 238 por ciento respectivamente. Como consecuencia de esto, hacia 1996, el 60 por ciento de las instituciones eran privadas y el 40 por ciento restante eran públicas. Así, la participación del sector privado en la capacitación técnica es mucho mayor que en la educación básica, donde alcanza apenas un 17 por ciento.

El crecimiento de la oferta de los CEOs e ISTs ha estado influenciado por un incremento en el tamaño absoluto de la cohorte actual de jóvenes, ya que cada vez más jóvenes egresan del sistema educativo convirtiéndose en una demanda potencial por servicios de formación para el trabajo. Muchos de estos jóvenes no pueden solventar varios años de educación post-secundaria o desean o necesitan insertarse de manera rápida en el mercado de trabajo. Por otro lado, la flexibilización de los requisitos administrativos para la constitución de entidades educativas y el mantenimiento de un régimen tributario relativamente favorable, también facilitó el crecimiento del número de estas instituciones.

Si bien en términos absolutos la mayor parte de la oferta de capacitación se encuentra en Lima, cuando ésta se analiza con relación a la población juvenil potencialmente demandante de capacitación, se encuentra que la mayor oferta relativa está en otros departamentos costeros tales como Tumbes, Arequipa, Moquegua y Tacna. Sin embargo, también se constata que la oferta relativa es menor en los departamen-

tos más pobres. Esta inequidad geográfica en la oferta es similar a las inequidades del mismo tipo que se encuentran en la educación básica, en donde el gasto por alumno es menor en los departamentos más pobres. En el caso de la capacitación técnica, sin embargo, se ha observado que el sector público compensa al menos parcialmente la inequidad existente. Así, si bien la oferta relativa de las entidades privadas –que conforman la mayor parte de la oferta– es más alta en los departamentos más ricos, la oferta relativa pública tiende a ser mayor en los departamentos más pobres.

La aplicación de una encuesta a 1.517 ISTs y CEOs en catorce ciudades, con una tasa de respuesta de 67 por ciento, evidenció una importante y gran heterogeneidad en la calidad de estas instituciones. Los estudiantes de cursos cortos en ISTs suelen tener –con respecto a los usuarios de CEOs– mayor escolaridad, tanto básica como asistencia previa a educación superior u otro entrenamiento ocupacional. Asimismo, se encuentra que casi la mitad de los que asisten a cursos de entrenamiento ocupacional también trabajan, fenómeno que es más frecuente en las instituciones privadas, ya sea porque los que asisten a éstas tienen mayor empleabilidad o porque deben hacerlo justamente como una estrategia para solventar los gastos que la educación privada implica. Por otro lado, según la percepción de los directivos de las instituciones, sólo el 5 por ciento de los estudiantes provienen de familias del estrato alto, el 25 del estrato medio-alto, el 47 del estrato medio-bajo y el 23 por ciento del estrato bajo. Las diferencias entre entidades públicas y privadas son marcadas. En el caso de las públicas, el 84 por ciento del alumnado proviene del estrato bajo y medio-bajo, mientras que en las privadas, esta cifra es de 65 por ciento. Esta evidencia, junto con el análisis de la distribución geográfica, muestra que las instituciones públicas satisfacen la demanda de los estratos más pobres de la población.

Por otra parte, cuando se analizan las características de estas instituciones de acuerdo con su carácter público o privado y de acuerdo con el estrato socioeconómico del alumnado, se encuentran disparidades que pueden estar reflejando diferenciales de calidad. Por ejemplo, las instituciones orientadas a los estratos no pobres suelen, con mayor frecuencia, alquilar o ser dueños de su propio local, mientras que en el caso de las orientadas a los pobres el régimen de alquiler es más bien reemplazado por modalidades informales (prestados, cedidos) y son quienes con mayor frecuencia, sobre todo en el caso de los CEOs, carecen de servicios públicos permanentes. Asimismo, hay una diferencia clara en la disponibilidad de maquinaria más adecuada: las entidades

orientadas a los segmentos más pobres tienen un mayor porcentaje de maquinaria antigua que las orientadas a los no pobres, y lo mismo sucede

con las entidades públicas respecto de las privadas. Este problema es grave en la medida en que implique un desfase entre la tecnología utilizada por las instituciones de capacitación y la utilizada por las empresas que potencialmente demandan los servicios de los egresados de las mismas. Efectivamente, se encontró que en los CEOs e ISTs públicos, en promedio un 59 y un 52 por ciento de la maquinaria debería renovarse para ser similar a la utilizada en las empresas del sector productivo correspondiente. En cambio en las instituciones privadas, estas cifras bajaban a 37 y 28 por ciento respectivamente. Se encontró también que un mayor porcentaje de instituciones privadas realizaba convenios con empresas para capacitar a sus trabajadores o establecía vínculos para lograr que sus alumnos realizaran prácticas en empresas.

Se puede concluir entonces que, si bien la capacitación técnica y ocupacional es una alternativa para todos los jóvenes, inclusive los de menores recursos que tienen dificultades de inserción en el mercado de trabajo, existe evidencia de diferencias en la calidad de esas instituciones en un contexto de gran heterogeneidad. Las entidades públicas atienden proporcionalmente más a la población más pobre, lo cual se confirma tanto cuando se clasifican los departamentos según su nivel de pobreza como cuando se analiza el estrato social de los estudiantes. Adicionalmente, se pone de manifiesto que estas entidades públicas tienen mayores dificultades y restricciones para proveer el servicio educativo. Inclusive, al interior de las instituciones privadas, las que atienden a la población pobre tienen menor calidad de infraestructura. En general se puede concluir que, más grave que el desbalance geográfico y social en términos de acceso y disponibilidad de capacitación, es la heterogeneidad en términos de calidad.

Finalmente, como ejemplo de una alternativa muy interesante y cuya replicabilidad y ampliación deben ser consideradas, se hizo un análisis del Programa de Capacitación Laboral Juvenil del MTPS, PROJoven. Este programa público, además de tener mecanismos de focalización adecuados para proveer subsidios a la población pobre de las áreas urbanas, logra vincular a los ofertantes de capacitación con las empresas del sector productivo. Así, consigue asegurar la pertinencia de la capacitación, y también mejorar su calidad. De esta manera, es un mecanismo que permite el acceso a la capacitación ocupacional a jóvenes pobres que no hubieran podido hacerlo por restricciones financieras. Por encima de esto, logra incrementar la calidad de la formación que reciben estos jóvenes.

En suma, la capacitación ocupacional se presenta como una al-

ternativa válida para los jóvenes, en particular para aquéllos que han recibido una formación básica inadecuada. El rol de la capacitación puede ser crucial para jóvenes en situación de exclusión, ya que además de otorgar algunas habilidades, aumenta las posibilidades de una primera inserción en el mercado de trabajo. Sin embargo, la capacitación que reciben los jóvenes de menores ingresos tiende a ser de menor calidad. En este sentido, es crucial una mayor inversión del Estado, de las personas y de las empresas. Por un lado, el Estado debe aumentar la magnitud de programas del tipo PROJoven, que permiten subsidiar la capacitación de jóvenes que de otra manera no se capacitarían. En segundo lugar debe promover mecanismos que aseguren la pertinencia de la capacitación y su vinculación permanente con el mundo del trabajo. PROJoven cumple en parte este rol de dinamización del mercado de capacitación al introducir mecanismos de evaluación de la oferta e incentivar las relaciones de entidades de capacitación con las empresas. La incidencia de este programa es sin embargo muy limitada. Sería recomendable la implementación, en el servicio brindado por las entidades públicas de capacitación, de esos mecanismos de evaluación y de adecuados sistemas de información, para que los jóvenes que van a invertir su tiempo y dinero en capacitarse puedan conocer el desempeño en el mercado de trabajo de los egresados de instituciones públicas y privadas.

Por otro lado, es crucial que el Estado sea más activo en su rol de igualador de oportunidades y que asegure la provisión de un servicio de capacitación de calidad uniforme. Con este fin, sería necesario que aumentara la inversión pública al respecto y que esto se diera en un marco de mayor competencia, mayor autonomía y mayor rendición de cuentas sobre la eficiencia de los recursos utilizados por las instituciones públicas de capacitación. Finalmente, sería conveniente explorar la utilidad de incentivos tributarios y fiscales a empresas que destinen recursos para la formación de sus recursos humanos, más aun dada la evidencia de que la capacitación en el centro de trabajo es una de las formas de entrenamiento ocupacional con mayor rentabilidad en términos de incremento de ingresos laborales.

Bibliografía

- CINTERFOR-OIT, 1990. *Capacitación y empleo de jóvenes en América Latina*. Montevideo: CINTERFOR-OIT (Estudios y Monografías, 79).
- CINTERFOR-OIT, 1997. "Formación, democracia y ciudadanía". *Boletín*, 138. Montevideo.
- CHACALTANA, J. y J. Saavedra, 1999. *Los jóvenes pobres en el Perú: condiciones de empleo y posibilidades de la capacitación laboral*. Lima: GRADE (mimeo).
- CHACALTANA, J. y N. García, 1999. *Mujer, empleo y pobreza: la experiencia reciente de los países andinos*. Lima: OIT (Documento de Trabajo, 100).
- CHACALTANA, J., 1994. La medición de la pobreza. En: Anderson y otros, *Pobreza y políticas sociales en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico, Taller de Políticas Sociales.
- CHACALTANA, J., J. Saavedra y C. Burga, 1999. *La oferta de capacitación técnica en el Perú*. Lima: GRADE (mimeo).
- CHILE, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 1994. *Creando oportunidades: el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes: Chile Joven*. Santiago de Chile.
- DÍAZ, Hugo, 1996. Capacitación y reconversión laboral en el Perú. En: *Reconversión y capacitación laboral para el Siglo XXI: Países Andinos*. Parte del Proyecto OIT – Gobierno de España.
- GRUPO DE ANÁLISIS PARA EL DESARROLLO, 1993. *El mercado de trabajo técnico y profesional y la oferta y demanda de educación superior*. Lima: GRADE (mimeo).
- HUNTING, Gordon, M. Zymelman y otros, 1986. *Evaluating Vocational Training Programs*. Washington: World Bank.
- INEL, 1997. *Pobreza y desigualdad en el Perú, 1996*. Lima.
- JACINTO, Claudia y María A. Gallart, 1997. *Formación para el trabajo de jóvenes*. Buenos Aires: CENEP.
- JACINTO, Claudia y María A. Gallart, 1998. *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: CINTERFOR-OIT y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- MINCER, Jacob, 1974. *Schooling, Experience and Earnings*. New York: National Bureau of Economic Research.
- MINED, Ministerio de Educación de Perú, 1996. *Estudio de las características cuantitativas de la producción de servicios de capacitación en trece provincias del Perú*. Lima: MINED e INEL.
- MTPS, Ministerio de Trabajo y Promoción Social de Perú, 1996. "Programas del Ministerio de Trabajo y Promoción Social", *Boletín de Economía Laboral*, 1.

- Lima.
- MTPS, 1997a. "Cobertura e impacto de los mecanismos de capacitación para el trabajo", *Boletín de Economía Laboral*, 3. Lima.
- MTPS, 1997b. "Capacitación para el trabajo", *Informe Estadístico Mensual*, 5. Lima.
- MTPS, 1998. *Nueva estructura curricular*, Julio de 1998. Lima.
- MTPS, 1998a. "Hacia una interpretación del problema del empleo en el Perú", *Boletín de Economía Laboral*, 8 (Abril). Lima.
- MTPS, 1998b. "Evolución del poder de compra de las remuneraciones, 1991-97", *Informe Estadístico Mensual*, 20 (Enero). Lima.
- MTPS, 1998c. "Evolución del poder de compra de las remuneraciones, 1991-1997", *Informe Estadístico Mensual*, 20. Lima.
- MTPS, 1998d. "Programas del Ministerio de Trabajo y Promoción Social", *Boletín de Economía Laboral*, 9. Lima.
- MTPS, 1998e. "Programa de Capacitación para el Trabajo", *Informe Estadístico Mensual*, 31. Lima.
- MTPS, Programa de Capacitación Laboral Juvenil – PROJoven, 1997. *Análisis de demanda de capacitación en el Perú*. Lima.
- MTPS, Programa de Capacitación Laboral Juvenil – PROJoven, 1998. *Análisis de demanda de capacitación en el Perú, 1997*. Lima.
- OIT, Oficina Internacional del Trabajo, 1995. *New approaches to fighting poverty*. Ginebra: OIT.
- OIT, 1998. *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999. Empleabilidad y mundialización, papel fundamental de la formación*. Ginebra: OIT.
- SAAVEDRA, J., 1996. *Educación pública y educación privada en el Perú: su impacto relativo sobre los ingresos. Evidencia basada en encuestas de hogares*. Lima: Instituto Cuánto, pp.231-274.
- SAAVEDRA, J., 1997a. "Quiénes ganan y quiénes pierden con una reforma estructural: cambios en la dispersión de ingresos según educación, experiencia y género en el Perú Urbano", *Notas para el Debate*, 14. Lima: GRADE.
- SAAVEDRA, J., 1997b. *Financiamiento de la Educación en el Perú*. Lima: GRADE (Documento de Trabajo, 24).
- SAAVEDRA, J., 1998. *Empleo, productividad e ingresos en el Perú*. Lima: OIT (Documento de Trabajo, 67).
- SAAVEDRA, Jaime, R. Melzi y A. Miranda, 1997. *Financiamiento de la educación en el Perú*. Lima: GRADE (Documento de Trabajo, 24).
- SENATI, 1998. *Boletín Informativo*, 3(11). Lima.

- SULMONT, Denis y otros, 1991. *El camino de la educación técnica: los otros profesionales*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- WELLER, Jorgen, 1998. *Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes*. Santiago: CEPAL (Serie de Reformas Económicas, 11).

Comentarios al estudio de Perú

Félix Mitnik¹

1. Coordinador General del Programa de Capacitación de Trabajadores en Empresas (BID-FOMIN), Córdoba, Argentina.
2. Bajo la denominación "educación para el trabajo" se está incluyendo la formación de los ingresantes al mercado laboral (que engloba a la educación general, a la formación profesional y a la capacitación laboral) y a la educación permanente de la población económicamente activa (a través de actividades formativas convencionales o por el aprendizaje en el propio puesto de trabajo).
3. Magnificado en el caso de los sectores pobres por el circuito diferencial de baja calidad en el que se realiza su educación.

I. Consideraciones previas

El trabajo se inscribe en una línea de investigación que, utilizando las herramientas de la econometría, aspectos de la teoría del capital humano e indagaciones cuantitativas de la realidad, aporta información valiosa para que los países de la Región puedan definir de manera lógica e integrada una estrategia de educación para el trabajo² que incremente la competitividad de la economía y que, fundamentalmente, contribuya al objetivo de la equidad social.

La naturaleza del conjunto de estas indagaciones es compleja, ya que, para alcanzar avances conceptuales, es necesario abordar, desde diversos puntos de vista, múltiples temáticas. En el caso particular de quienes utilizan como herramienta las estadísticas laborales y educativas, la complejidad está dada, además, por la limitada calidad de la información con que se cuenta en la mayoría de los países de América Latina y por las diferencias metodológicas o conceptuales que dificultan las comparaciones entre países.

El documento distingue, desde una perspectiva temporal, dos tipos de objetivos en la formación laboral de jóvenes. El primero, de corto plazo, que podría requerir acciones de capacitación inmediatas, está destinado a atender a las generaciones castigadas por el deterioro del sistema educativo asociado a la crisis de los ochenta³. El segundo, de largo plazo, advierte sobre el hecho de que, al utilizar como herramienta fundamental la mejora de la educación general, recién producirá

impacto cuando las cohortes que actualmente se forman en el sistema educativo ingresen al mercado laboral.

En el caso más particular aún de los jóvenes pobres, el rol de la capacitación parecería ser el de un mecanismo de intermediación en el mercado de trabajo, orientado a suministrar un stock mínimo de capital humano, que se traduzca en competencias elementales orientadas a incrementar las probabilidades de obtener un empleo y a generar diferenciales de ingreso frente a quienes no fueron capacitados. La inversión en ese tipo de mecanismos sólo será exitosa si existen fuertes señales de mercado que garanticen la pertinencia de la capacitación para el empleo, lo que, en el caso de Perú, podría estar ocurriendo de manera insatisfactoria. Aun cuando existieran dichas señales, los análisis costo/beneficio deberían ser muy cuidadosos, ya que el incremento de capital humano que suministran formaciones breves (como la que brinda la capacitación laboral) se deprecia muy rápidamente, lo que podría determinar que los resultados efectivos de la capacitación se disiparan muy pronto. Este posible resultado pone de relieve la ausencia, en América Latina, de fuentes de información que permitan realizar el seguimiento temporal de individuos capacitados (datos de panel).

II. Cuatro aspectos centrales

II.1 El mercado de trabajo de los jóvenes

A diferencia de lo que ocurre en muchos otros países de la Región, la tasa de desempleo juvenil ha disminuido en Perú durante el período de siete años analizado (-2,4% anual) al mismo tiempo que aumentaba la tasa de participación (3,9% anual). Si bien los autores no lo indican, es probable que esa situación coincida con una mejora en la elasticidad empleo-producto asociada a la liberación del mercado de trabajo⁴. Lamentablemente estas mejoras en el mercado de trabajo han alcanzado de manera limitada a los jóvenes pobres para los cuales, nuevamente de manera similar a lo que ocurre en los restantes países de América Latina, las tasas de desempleo y subempleo son mayores que para el resto de la PEA. Particularmente sorprendente es el hecho de que la tasa de inactividad absoluta indique que casi un 30 por ciento de los jóvenes pobres de 20 a 24 años ni trabajan ni estudian. Aquellos que sí están empleados tienen trabajos de baja productividad y de reducida calidad (sin prestaciones sociales de ninguna naturaleza) tal como en el resto del continente.

4. Entendemos que Perú ha realizado una de las reformas más profundas del continente en el área de la legislación laboral que ha abarcado la disminución de los costos de despido, la eliminación de la estabilidad laboral absoluta, la creación de nuevas causales justas de despido, la introducción de nuevas modalidades contractuales (asociadas a una reforma de los convenios de formación laboral juvenil), la flexibilización de las normas relativas a la intermediación laboral, la reforma en la Compensación por Tiempo de Servicios, la creación de un sistema privado de pensiones, la eliminación del monopolio sindical y la limitación de la participación del Estado en la negociación.

II.2 Efectos de la capacitación sobre los ingresos

La utilización de una ecuación de ingresos del tipo Mincer permite a los autores medir los efectos de la capacitación que brindan diferentes instituciones sobre los ingresos laborales de los jóvenes. Encuentran que la contribución a los ingresos de la capacitación en el propio centro de trabajo es de un 53 por ciento⁵, la de los Institutos Superiores Tecnológicos de un 32 por ciento, la de los Centros de Formación Sectorial de un 22 por ciento, la de las Fuerzas Armadas y otras de un 19 por ciento, la de las Universidades de un 13 por ciento, la de cada año adicional de educación de un 12 por ciento y la de la experiencia laboral de un 9 por ciento. Estos valores indican un impacto positivo de las acciones formativas señaladas (válido para aquellos que consiguieron empleo) y son, en conjunto, muy elevados frente a los de los Centros de Educación Ocupacional y Colegios Secundarios Técnicos cuya capacitación parecería no tener ningún impacto en el incremento de los ingresos laborales de los jóvenes que están empleados⁶.

II.3 El modelo de capacitación existente

No es habitual encontrar, en la literatura latinoamericana, una descripción y análisis tan detallados del sistema de formación que los autores engloban bajo la denominación “técnica y ocupacional”. Es llamativo, en particular, la importancia que tiene el sector privado dentro de este sistema y la limitada pertinencia para el empleo de los cursos que desarrolla, a los que, sin embargo, asiste un porcentaje muy significativo de los jóvenes peruanos.

Pese a que no ha sido objetivo de la investigación analizar en detalle los tipos de cursos ofrecidos por el sistema de capacitación, la descripción que se realiza (que incluye reiteradas referencias a la obsolescencia del equipamiento) conduce a la hipótesis de que la configuración de las ofertas, en particular de los Centros de Educación Ocupacional y Colegios Técnicos, está fuertemente ligada al modelo de industrialización sustitutiva de importaciones que Perú ha abandonado. Sólo hay referencias limitadas a capacitaciones en el área de servicios. Los casos concretos que se citan son de las áreas mecánica y textil.

5. Los resultados han sido reordenados de manera decreciente para facilitar la interpretación.

6. En estos dos últimos casos los resultados no han sido estadísticamente significativos.

II.4 Efectos de la capacitación sobre el empleo

Dentro del conjunto de acciones que, hipotéticamente, podrían beneficiar a los jóvenes pobres, existe un solo programa -PROJoven- que ha diseñado una metodología rigurosa de evaluación de impacto y que puede, en consecuencia, comparar el empleo para el grupo tratado con la situación de un grupo control de similares características. La diferencia en el empleo ha sido en este proyecto ligera, pero el efecto sobre los ingresos ha resultado, al igual que en otras experiencias latinoamericanas, muy significativo. Se han producido, además, impactos muy importantes sobre los ingresos de las mujeres del grupo tratado frente al control. La experiencia es, sin embargo, pequeña frente a la magnitud de la población objetivo a la que se debería atender y se ignora si se trata de un impacto de corto, mediano o largo plazo.

Para las restantes e innumerables acciones de capacitación disponibles en Perú, no existiría, aparentemente, información que permita determinar el efecto de la capacitación sobre el empleo. Sólo se ha podido comparar la inserción relativa de no pobres capacitados frente a la de pobres capacitados que es mucho mayor (54 y 34% respectivamente). No se cuenta con elementos que permitan determinar la incidencia de la capacitación en esa inserción laboral.

III. Planteos e interrogantes para el futuro

III.1 Paradigma de la educación para el trabajo

Dado que la salida de la pobreza está asociada con la calidad de la educación general, sería conveniente, en un futuro, completar este estudio analítico con indagaciones que conduzcan a formular una propuesta completa de modelo de educación para el trabajo acorde con el programa económico que ejecuta Perú.

El modelo a proponer debería surgir de una indagación conceptual acerca de cuáles deberían ser, en un plano ideal, los componentes del sistema, sus mecanismos de financiamiento y sus indicadores de pertinencia, eficiencia y eficacia. Disponer de este modelo permitiría comparar la situación actual con la deseable y diseñar una política gradual de transformación.

La indagación debería, en lo que hace al financiamiento, identificar las áreas en las que, siempre a nivel conceptual, correspondería que

7. Esta necesidad es consecuencia, a su vez, del incremento en la velocidad de la transformación tecnológica y de la volatilidad de los mercados.
8. El concepto que fundamenta esta sugerencia de profundización del estudio acerca de la rentabilidad de la capacitación en la empresa es que para permanecer en el mercado de trabajo resulta tanto o más importante una formación general de calidad que los saberes técnicos específicos, dado que estos últimos están perdiendo peso relativo como herramienta para obtener un empleo en los sectores dinámicos (y sobre todo para retenerlo). En el marco de una rápida obsolescencia de las calificaciones, la PEA pierde paulatina y velozmente su condición de "empleable" dentro de los sectores modernos. Estos tienden a reclutar a sus trabajadores entre quienes han acumulado más capital humano de naturaleza general en el sistema educativo formal para, a partir de allí, incrementarlo rápidamente en áreas específicas. De esta manera, la inversión en formación específica se torna obsoleta muy rápidamente siendo necesaria, en periodos del orden de un quinquenio, una nueva formación específica, la que sólo se puede construir sobre la base de una sólida

dicho financiamiento fuera ineludiblemente de naturaleza pública y aquéllas en las que podría ser de naturaleza privada (tanto por los individuos como por las empresas), proponiendo alternativas a tal efecto.

Al desarrollar dicho análisis debería considerarse que la integración de Perú al flujo internacional de bienes y servicios requerirá, de manera creciente, que los trabajadores tengan flexibilidad para adaptarse a los cambios constantes que caracterizan al empleo en la sociedad contemporánea⁷, por lo que convendría que el mismo incluyera, como componente, la formación permanente de la PEA. Sería aconsejable realizar estudios orientados a determinar por qué las inversiones que efectúan las empresas en la capacitación de su personal (que claramente deberían incrementarse dado el elevado rendimiento asociado a las mismas que han detectado los autores) parecerían estar tan por debajo del óptimo racional que sugiere la comparación con datos de otros países de la Región y del mundo⁸.

III.2 El funcionamiento del sistema

El modelo ideal tendría que ser comparado con el real. A tal efecto sería necesario conocer la eficacia y la eficiencia de la inversión que realiza el Estado peruano, para lo cual habría que estudiar los costos de la formación que se brinda con recursos del erario público y sus beneficios sociales y privados. Los datos que se obtengan podrían ser cotejados con los de otros países de la Región y del mundo, a los fines de establecer parámetros de referencia.

La baja eficiencia de la educación general destinada a los sectores pobres debería ser también motivo de una cuidadosa indagación que analizara los factores intrínsecos⁹ y extrínsecos¹⁰ que determinan esa situación (que en muchos casos ya han sido motivo de investigaciones en la Región) y que evaluara soluciones alternativas¹¹ en diferentes escenarios de crecimiento macroeconómico, de racionalidad del gasto social y de inercia cultural frente a los cambios.

Desde el punto de vista de las soluciones de corto plazo, vinculadas a la capacitación laboral, un aspecto que merecería particular atención está dado por el hecho de que parte de la inversión se efectúa en instituciones cuyo equipamiento físico es, en muchos casos, obsoleto (y en consecuencia, muy probablemente, el capital humano de sus docentes también). Es razonable sugerir un análisis que permita determinar el orden de magnitud del monto requerido para actualizar el equi-

pamiento y evaluar alternativas de inversión diferentes a las de reiterar un modelo institucional que puede no ser el más eficaz frente al actual paradigma técnico-económico.

Atento a que una de las principales preocupaciones que sugiere el estudio sería la de la inserción de los jóvenes pobres, se podría intentar evaluar *–ex ante–* el efecto de la capacitación en comparación con el beneficio de un subsidio focalizado al empleo (el pago parcial o total del sueldo de un joven que realiza un aprendizaje en el propio puesto es un mecanismo de importancia creciente para facilitar la transición escuela-trabajo en diversos países). Parecería conveniente, a estos efectos, profundizar el análisis de los resultados que se han obtenido al aplicar el modelo de Mincer (en particular aquellos que indican que la experiencia laboral estaría teniendo un impacto mayor en los ingresos que la capacitación en los CEOs o en los colegios técnicos¹²). El análisis de la experiencia internacional comparada sería también importante en este sentido, ya que existen evidencias empíricas que llevan a cuestionar la eficiencia de la “segunda oportunidad” de incrementar su capital humano que se brinda a los jóvenes pobres mediante la capacitación laboral¹³.

III.3 La situación en los sectores rurales

Los sectores rurales constituyen el 28 por ciento¹⁴ de la PEA peruana. Convendría, en consecuencia, realizar, si no se lo ha efectuado aún, indagaciones de similar rigor a la del trabajo que se está comentando, a fin de completar el diagnóstico que, en razón de los datos disponibles, se ha centrado en el análisis de los sectores urbanos. Dicho análisis sería muy importante atento a que las evidencias recogidas en otros países latinoamericanos permiten predecir que la situación de los jóvenes pobres de las áreas rurales podría ser aún más desfavorable que la de los sectores que viven en las ciudades. Convendría profundizar también en el efecto que, sobre el empleo de los jóvenes pobres, podría tener el hecho de que su lengua materna no sea el español sino alguna de las que corresponden a las etnias de Perú.

III.4 El efecto del género en la inactividad absoluta

Sería de sumo interés indagar si existen diferencias de género en las elevadas tasas de inactividad absoluta.

formación básica. Se trata, por supuesto, de un proceso que no se da de manera homogénea ni inter sectores ni intra sectores de la economía. Si estos supuestos fuesen aplicables a Perú, el alto rédito que se ha encontrado a la capacitación laboral en la empresa podría estar asociado, simultáneamente, a otros factores tales como el nivel de escolaridad del personal que se ha entrenado.

9. Por ejemplo la relación alumnos por docente, los mecanismos de contratación del personal, la eficiencia de su formación, la adecuación de los planes de estudio a las poblaciones marginales, la existencia de textos adecuados a las etnias, la presencia de mecanismos de evaluación de los logros estudiantiles, el nivel de información sobre el funcionamiento del sistema, la supervisión pedagógica o la sensibilidad que se haya desarrollado para atender a los grupos con dificultades especiales.

10. Por ejemplo la desnutrición crónica de naturaleza calórico proteica (por ingesta inferior a los requerimientos nutricionales) y la anemia (por insuficiente ingesta de hierro) o la hipovitaminosis (por dietas carentes de nutrientes específicos). Los efectos principales de estas enfermedades son re-

tardos de crecimiento que se presentan pese a que, aparentemente, los niños son sanos. Esos retardos afectan el desarrollo mental y, por ende, la inteligencia. El impacto sobre la capacidad de aprendizaje es prácticamente irreversible.

11. Que deberían ir desde la asistencia integral a la madre gestante y al niño lactante hasta el control social directo de la inversión en educación.
12. Desde esta perspectiva constituye también motivo de preocupación que, aparentemente, la tasa de desempleo para trabajadores calificados sería más alta en Perú que en otros países, lo que podría sugerir que existe un exceso de oferta de calificaciones que no tienen uso en el mercado de trabajo.
13. Por ejemplo el trabajo de W. Lee Hansen (1991) o la obra de W. Norton Grubb (1996).
14. Datos del CELADE para el año 2000. En 2025 constituirían el 23%.
15. El problema central para lograr este resultado no es probablemente el económico sino el de la estrategia de gestión (financiera, curricular, administrativa, de seguimiento del desempeño, de control social por parte de los actores, de asistencia integral

IV. Políticas públicas orientadas a la equidad

En su primera sección, el documento demuestra que una parte muy importante de las inequidades sociales que se presentan en Perú se deben a una desigual distribución de las oportunidades laborales y que esa desigualdad se puede explicar, a su vez, sobre la base de las diferencias en capital humano.

La elevada rentabilidad de la inversión en educación general que se ha señalado en el trabajo indica, de manera clara, que la única política posible orientada al mediano y largo plazo es que el Estado tenga como una de sus principales metas la de proveer a todos los niños y jóvenes de una sólida formación general que incluya conocimientos básicos y desarrollo de capacidades intelectuales. Se trata de universalizar una formación significativa y pertinente desde el punto de vista de las exigencias que imponen los mercados laborales en los que trabajarán quienes hoy estudian. Para ello sería necesario eliminar los circuitos diferenciales de baja calidad a los que asisten los jóvenes pobres¹⁵, tema sobre el que es fácil acordar. Las diferencias de enfoque se presentarán como problema en el campo de los instrumentos (no hay reglas suficientemente poderosas en la vida de las sociedades que garanticen que una determinada acción producirá un determinado resultado).

La investigación realizada orienta también hacia la conclusión de que la capacitación laboral podría no tener ningún efecto sobre la generación de empleo. Dicha generación sólo se daría en el marco de un crecimiento económico sostenido, una modernización de las instituciones, una política de integración de todos los sectores (incluido el rural) en los beneficios del crecimiento y una fuerte participación en el Producto Bruto Nacional por parte de un Estado de elevada eficacia y eficiencia (pequeño y poderoso). A partir de allí surgirán “señales del mercado” que, convenientemente detectadas, permitirán capacitar en áreas de elevada rentabilidad individual y social.

Otro elemento de política pública que surge del trabajo es el de la conveniencia de desarrollar un sistema de formación continua. Dicha formación suele financiarse con impuestos, créditos fiscales o una combinación de ambos sobre la nómina salarial. Para garantizar neutralidad desde el punto de vista del costo de la mano de obra, debería tenderse a que las empresas tengan libre disponibilidad de los recursos que potencialmente se recauden (condicionado a que los montos se asignen a

que apunte a cubrir las carencias alimenticias y de salud de los jóvenes pobres, etc.).

incrementar el capital humano de **todo** su personal según pautas que fije el Estado).

La investigación realizada ha permitido detectar que existe una relación inversa entre la situación económica de las diversas regiones de Perú y el nivel de financiamiento estatal de la capacitación laboral. Una política pública orientada a atender zonas rezagadas sería conceptualmente correcta, por lo que debería mantenerse. Sería deseable, sin embargo, generar mecanismos que permitiesen que la inversión estatal fuese transferida a instituciones o entidades públicas, privadas o mixtas, capaces de detectar demandas regionales o locales cambiantes a las que pudiesen responder de manera rápida con niveles elevados de inserción laboral efectiva (asociados a estándares rigurosos de calidad en la capacitación), evaluados mediante grupos de control y con costos que garantizaran una significativa rentabilidad social e individual. Para ello se necesitaría el análisis de un novedoso diseño institucional, que incluyera un gerenciamiento eficaz y eficiente, amplia flexibilidad para contratar recursos humanos y bienes y servicios, estrechos vínculos con el sector productivo y disponibilidad de recursos para incorporar nuevas tecnologías formativas y hacer seguimiento a los graduados. El marco de financiamiento que más probablemente pueda favorecer un desarrollo institucional con estas características es el de hacer operar a las organizaciones formativas en condiciones de competencia.

Bibliografía

- GRUBB, W. Norton, 1996. Learning to work, the case for reintegrating job training to education. New York: Rusell Sage Foundation.
- HANSEN, W. Lee, 1991. Non market failures in goverment training programmes. Springer Verlag.

Programas de capacitación para jóvenes en condiciones de pobreza. El caso de Bogotá, Colombia

Clara Ramírez Gómez
y Oscar Castro¹

1. Investigadores asociados del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Los autores quieren agradecer el apoyo de la Fundación Ford en la financiación de este trabajo. Así mismo, agradecer a María A. Gallart quien realizó una invaluable tarea de dirección del trabajo regional, por su estímulo y sus acertados comentarios y sugerencias; a Consuelo Corredor y a Ricardo Bonilla que desde la Decanatura de la Facultad de Ciencias Económicas y la Dirección del CID, respectivamente, brindaron su aliento; a las directi-

I. Introducción

Hablar de juventud nos remite, como primera aproximación, a una categoría etaria. Considerarlo solamente así, lleva a dejar de lado un hecho importante: el hecho de ser joven se da en un marco de profunda diferenciación económica, social y cultural. Hablar de juventud implica hablar de potencialidades, aspiraciones, lenguaje. La juventud, como etapa diferenciada de la vida, aparece en las sociedades occidentales a partir de los siglos XVIII y XIX, como un grupo social que tiene ciertas ventajas: es un período de permisividad entre la madurez biológica y la madurez social, lo que los científicos sociales han denominado la “moratoria cultural” o la “moratoria social”. Pero no todos los jóvenes gozan de estos privilegios, ni pueden dedicar un período cada vez más largo al estudio, postergando la asunción de sus responsabilidades sociales, laborales y económicas.

Los jóvenes de las capas más pobres de la población ingresan tempranamente al mundo del trabajo y, con frecuencia, comienzan a tener hijos en plena juventud. Con la escasa posibilidad de conseguir empleo, los jóvenes pobres tienen tiempo disponible, que se convierte

vas y funcio-

en un tiempo que empuja a la marginalidad y a la desesperanza. Los jóvenes de familia no pobre pueden hacer uso de la “moratoria”, cursar estudios cada vez más prolongados de manera que el tiempo de una mayor capacitación posterga la madurez social en términos económicos, laborales y reproductivos. Para ellos, la mayor capacitación es una forma de postergar las incertidumbres del futuro económico y laboral. Pero, para los jóvenes pobres, cabe preguntarse como lo hacen Claudia Jacinto y Ana Lourdes Suárez si ésta no es una especie de “moratoria sin esperanza” (Jacinto y Suárez, 1997).

Para establecer el perfil de los jóvenes bogotanos, se analizaron sus principales características demográficas, sociales, educativas y laborales, a partir de la información de la Encuesta de Calidad de Vida de 1997. Operativamente se consideraron como jóvenes las personas que tenían en el momento de la encuesta entre 15 y 24 años, y se construyeron básicamente dos grupos sociales diferentes: los pobres y los no pobres, tomando como definición de pobre toda persona que no tenga los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades. De acuerdo con esta definición, el grupo de jóvenes pobres de Bogotá está conformado por cerca de trescientas mil personas.

Este documento es una síntesis del trabajo realizado a lo largo de un año sobre la capacitación laboral que se brinda a los jóvenes de los grupos más pobres en Bogotá, Colombia. En el primer capítulo se analiza la situación relativa de los jóvenes pobres, haciendo énfasis en las características educativas y laborales que condicionan la participación económica y social de este grupo de formación, y los efectos sobre su condición actual y futura. En el capítulo segundo se presentan las soluciones que tanto a nivel estatal como privado se han propuesto, a través de programas de capacitación. Se busca establecer cuál es la cobertura de los programas, y en qué medida llegan a la población objetivo. Se presenta una tipología de los programas existentes en la ciudad y, para los programas evaluados con más detalle, se procura dilucidar: a) en qué medida responden a las carencias identificadas en el primer capítulo, b) cuál es la relación con el mundo laboral y c) cuál es el entorno institucional en que se desarrollan. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones de política.

II. Pobreza y juventud

Desde mediados de la década del sesenta, Colombia inicia un

narios de todos y cada uno de las instituciones y programas de capacitación visitados, en especial los del SENA, la Red de Solidaridad, M-nuto de Dios Confecciones y Ecoparque, que compartieron con los autores su experiencia; a los demás integrantes del equipo de trabajo del proyecto, Luis Angel Rodríguez, Geovana Acosta y Diego Becerra; a los estudiantes de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional que participaron con entusiasmo en la realización de las encuestas y a los jóvenes que brindaron su tiempo y contaron sus experiencias. Los errores e imprecisiones son, por supuesto,

cambio radical en las tendencias de crecimiento de la población. Des-

responsabilidad de los autores.

2. Un problema reciente es el peso adquirido por la mortalidad de adultos jóvenes, principalmente varones, causado por el recrudecimiento de múltiples formas de violencia. El peso de las defunciones de jóvenes entre 15 a 24 años se incrementó entre 1983 y 1993 de 6,5 a 9,1 por ciento y la del grupo siguiente (entre 25 y 34 años) de 6,8 a 9,9 por ciento.

3. La línea de pobreza se define a partir del cálculo de una canasta normativa de alimentos con los cuales una persona puede satisfacer los requerimientos mínimos de calorías, proteínas y otros nutrientes. El valor de esta canasta se conoce como la línea de indigencia (LI). La línea de pobreza (LP) es el resultado de multiplicar el valor de la LI por un factor que depende del peso que tienen los alimentos dentro del gasto de los hogares de ingresos bajos. La comparación de la línea de pobreza con el ingreso per cápita de los hogares permite clasificar al hogar y a todos sus miembros como pobres o como no pobres. Si el ingreso per cápita se encuentra por debajo de la línea de pobreza, el hogar es pobre, de lo contrario, no lo es. En forma similar

pués de tener un promedio de casi 7 hijos por mujer entre 1950 y 1964, llega a 3 hijos por mujer en 1994. El ritmo de crecimiento de la población pasó de una tasa de 29,4 por mil entre 1973 y 1985 a una de 18 por mil en la actualidad. Al mismo tiempo, la mortalidad general disminuye en forma importante: de 11 defunciones por cada mil habitantes en 1964 se ha pasado a 6 por mil. La mortalidad infantil ha tenido en el mismo período una reducción de 90 a 28 defunciones de menores de un año por cada 1.000 nacidos vivos. La esperanza de vida, por tanto, se ha incrementado en forma constante, de 62 a 70 años en el período².

El fuerte cambio demográfico de Colombia a partir de 1964 se traduce en una disminución del peso relativo de niños y jóvenes. Los menores de 14 años, que en 1964 eran el 46 por ciento de la población, sólo representaban 32,8 por ciento en 1997. En ese mismo año, los jóvenes entre 15 y 19 años representan el 10,4 por ciento y las personas entre 20 y 24 años el 8 por ciento de la población. Los adultos, entre 25 y 64 años, aumentan en más de diez puntos su importancia, llegando a 43 por ciento en 1997 y los de la tercera edad crecen hasta alcanzar casi 6 por ciento en el mismo año. Estos cambios en la estructura por edades de la población implican un aumento de la población en edad de trabajar, con las consiguientes presiones sobre el mercado de trabajo, y plantean al sector productivo el reto de absorber una oferta laboral en creciente expansión.

En Bogotá los cambios han sido más fuertes. La disminución de la población en edades jóvenes toca no solamente a los menores de 14 años (que pasan de 42 por ciento en 1964 a 29 por ciento en 1997) sino a los dos grupos quinquenales siguientes: los jóvenes entre 15 y 19 años disminuyen en más de un punto porcentual su participación en el total, llegando a 11 por ciento, y los de 20 a 24 años de edad, pasan al 9 por ciento, siempre en 1997.

En 1997 la población de Bogotá era de seis millones trescientas mil personas (15,9% de la población total del país). Para efectos de este trabajo, la población joven está constituida por las personas entre 15 y 24 años de edad de la ciudad, de manera que se trata de un millón doscientos cincuenta mil jóvenes.

II.1 La pobreza³

En 1997, 18.777.436 colombianos, es decir, casi la mitad de la

se pueden estimar los hogares en indigencia o en pobreza extrema, para lo cual se compara

población (47,1%), no tenían ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades

sidades⁴. La pobreza es mayor en la zona rural que en la urbana y varía entre las distintas regiones del país. La capital, Bogotá, es una de las regiones con menor proporción de pobres, con una tasa de incidencia de 29 por ciento.

Al tomar en cuenta algunas características demográficas, educativas y laborales de los hogares se encuentran diferencias marcadas entre pobres y no pobres:

- Existe una relación positiva entre tamaño de hogar y pobreza y, más específicamente, entre presencia de niños menores de 12 años, y pobreza.
- El número de niños menores de 12 años en el hogar es prácticamente el doble en los hogares pobres que en los no pobres.
- Los hogares pobres tienen en promedio un menor número de ocupados que los hogares no pobres. El resultado es un grado de dependencia económica muy alto en los hogares pobres y por consiguiente, un menor ingreso per cápita.
- Los jefes de hogares pobres y sus cónyuges de Bogotá tienen una edad promedio más alta que los de hogares no pobres; en el país no hay diferencias significativas.
- Las diferencias de educación entre los hogares pobres y no pobres de Bogotá alcanzan los cuatro años para los jefes y más de dos para sus cónyuges.
- La inasistencia escolar⁵ señala que, en promedio, 125 de cada 1.000 niños pobres no asisten a la escuela, cifra que se compara desfavorablemente con los 68 de cada 1.000 niños que no asisten en los hogares no pobres.
- La jefatura femenina es más frecuente en los hogares pobres: el porcentaje de hogares con jefe mujer alcanza 36,7 por ciento entre los pobres de Bogotá.

el ingreso per cápita del hogar con la línea de indigencia.

4. Los valores de la canasta utilizados para el cálculo de la línea de indigencia y de la línea de pobreza fueron, en diciembre de 1997: Línea de indigencia urbana \$54.316; línea de pobreza urbana \$108.632; línea de indigencia rural \$31.329 y línea de pobreza rural \$72.945 por persona/mes. En dólares esto equivale a una línea de indigencia de US\$41,89 por persona / mes (US\$1,40 por persona/día) y una línea de pobreza de US\$83,78 por persona/mes (US\$2,79 por persona/día) en zona urbana. Las cifras para zona rural son de US\$24,16 por persona/mes (US\$0,80 por persona/día) para la línea de indigencia y de US\$56,26 por persona/mes (US\$1,87 por persona/día) para la línea de pobreza. La medición de ingresos incluye una amplia gama de fuentes, entre las cuales se incluyen algunas que no habían sido estimadas antes, como son el autoconsumo, los pagos en especie y los subsidios directos recibidos por los hogares.

5. Medida como el promedio de niños de entre 7 y 11 años por

hogar que no asiste a la escuela, para los hogares en los cuales hay niños en esas edades.

Cuadro 1
Colombia. Características promedio de hogares pobres y no pobres, 1997.

	Número de personas por hogar	Niños menores de 12 años	Número de ocupados por hogar	Años de educación del jefe de hogar	Inasistencia escolar (x 1000)	Edad del jefe de hogar	Edad del cónyuge	Años de educación del cónyuge	Porcentaje de jefes de hogar mujeres
Total	4,17	1,09	1,63	6,05	97	46,7	39,9	6,18	23,1
No pobre	3,81	0,79	1,84	7,50	35	46,6	40,3	7,54	23,1
Pobre	4,68	1,52	1,34	4,05	145	46,8	39,4	4,25	29,5
Urbano	4,05	0,98	1,63	7,12	53	46,2	39,9	7,31	28,9
No pobre	3,79	0,76	1,83	8,43	16	46,4	40,4	8,42	25,1
Pobre	4,49	1,37	1,28	4,90	92	46,0	39,0	5,24	36,3
Rural	4,52	1,41	1,64	2,99	195	48,0	40,0	3,30	16,9
No pobre	3,86	0,92	1,88	3,71	100	47,5	39,9	4,09	14,8
Pobre	5,04	1,80	1,45	2,41	241	48,5	40,0	2,71	18,5
SFBogotá	4,04	0,94	1,75	8,83	93	43,4	37,0	5,99	28,0
No pobre	3,92	0,78	1,90	9,85	68	41,7	36,3	6,83	23,4
Pobre	4,38	1,41	1,33	5,90	125	46,6	38,4	4,39	36,7

Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida, 1997. Cálculos de Duarte & Guterman, *Análisis de Pobreza y Equidad*, 1993-1997.

DNP, Misión Social, mimeo, 1998.

II.1.1 La pobreza en los jóvenes

Los grupos más jóvenes de la población sufren en mayor medida la pobreza. Mientras que 29,6 por ciento de la población de la ciudad es pobre, 41 por ciento de los niños están en hogares pobres. Entre los mayores de 12 años, el grupo más vulnerable es el que está entre los 12 y los 14 años, con tasas de incidencia de la pobreza de 43 por ciento. Para el grupo de 15 a 19 años, la tasa de incidencia de la

pobreza es menor que la total, pero más alta que para los adultos).

El grupo de jóvenes pobres de Bogotá está conformado por cerca de trescientos mil, de los cuales noventa mil están en circunstancias

especialmente difíciles, puesto que sus ingresos o los de sus familias no les alcanzan para cubrir el costo de la canasta mínima de subsistencia. Antes de empezar el nuevo siglo, a estos grupos se suman cerca de ciento sesenta mil jóvenes pobres que en 1997 tenían entre 12 y 14 años.

Cuadro 2
Colombia. Población de Bogotá y total nacional por grupos de edad
según condición de pobreza (en porcentaje), 1997.

Edad	Santa Fe de Bogotá			Total nacional		
	Extrema pobreza	Pobreza	Total	Extrema pobreza	Pobreza	Total
11 y menos	13,1	41,4	1.478.133	22,8	59,2	10.444.902
12 a 14	5,1	43,5	371.727	24,2	57,2	2.638.382
15 a 19	7,3	27,1	696.682	17,6	46,7	4.145.960
20 a 24	7,0	20,0	553.305	14,1	39,3	3.202.715
25 a 64	6,2	25,0	2.932.583	14,5	41,1	17.090.607
65 y más	8,6	21,4	291.826	19,2	44,7	2.319.858
Total	8,6	29,6	6.324.256	17,9	47,6	39.842.424

Fuente: Cálculos con base en DANE, *Encuesta de Calidad de Vida*, 1997.

II.2 Perfil educativo de los jóvenes

II.2.1 Cobertura de la educación

La cobertura educativa, medida a través de las tasas netas o brutas de escolaridad⁶, permite apreciar la forma en que el sistema educativo está cumpliendo sus objetivos. En Colombia, el aumento de cobertura educativa en secundaria ha sido importante, pero se está aún lejos de la cobertura universal y, lo que es más preocupante, la educación no llega a segmentos específicos de la población.

La diferencia de cobertura por niveles de pobreza muestra que las oportunidades de entrada y de permanencia en el sistema escolar son menores para los pobres. En secundaria, las diferencias alcanzan ocho puntos porcentuales. En superior, la cobertura para los no pobres es algo más de tres veces la de los pobres.

6. Tasa Neta de Escolaridad (TNE): la relación entre el número de personas de un grupo específico de edad que asisten a un nivel educativo y el total de personas de ese mismo grupo de edad. En el caso de Colombia la edad reglamentaria para cursar primaria es de 7 a 11 años, secundaria de 12 a 17 y superior o universitaria de 18 a 24. Las Tasas Brutas de Escolaridad (TBE) miden la misma relación, pero sin tener en cuenta la edad de las personas que asisten a un determinado nivel.

Cuadro 3

Bogotá. Tasas de cobertura educativa por niveles, según condición de pobreza, 1997.

	Total	Pobre	No pobre
Tasa neta primaria ⁽¹⁾	87,1	86,7	87,5
Tasa neta secundaria ⁽²⁾	77,4	72,7	80,2
Tasa neta superior ⁽³⁾	34,6	13,1	40,1
Tasa bruta primaria ⁽⁴⁾	104,8	106,3	103,8
Tasa bruta secundaria ⁽⁵⁾	95,6	92,1	97,6
Tasa bruta superior ⁽⁶⁾	49,7	17,9	57,8

Notas: (1) Población matriculada en primaria con edad entre 7 y 11 años sobre el total de la población en esa edad. (2) Población matriculada en secundaria con edad entre 12 y 17 años sobre el total de la población en esa edad. (3) Población matriculada en superior con edad entre 18 y 24 años sobre el total de la población en esa edad. (4) Población total matriculada sobre el total de la población entre 7 y 11 años. (5) Población total matriculada en secundaria sobre el total de la población entre 12 y 17 años. (6) Población total matriculada en superior sobre el total de la población entre 18 y 24 años.

Fuente: Cálculos con base en DANE, *Encuesta de Calidad de Vida*, 1997.

II.2.2 Nivel educativo alcanzado

Dos hechos merecen resaltarse: el incremento en la educación de las mujeres y las grandes diferencias entre pobres y no pobres. Todos los jóvenes de Bogotá han recibido por lo menos un año de educación. Una quinta parte de los jóvenes pobres corta sus estudios en el nivel de primaria, frente a sólo 6,5 por ciento entre los no pobres. La mayor parte de los jóvenes entre 15 y 19 años ha cursado algún año de secundaria: entre los pobres, 76 por ciento de los varones y 63 por ciento de las mujeres, y entre los no pobres, 83 por ciento de los varones y 79 por ciento de las mujeres. Los jóvenes de esta edad que ya ingresaron a la educación superior son muy pocos entre los pobres (3%), pero alcanzan 9 por ciento entre los no pobres, con fuertes diferencias por género.

Cuadro 4
Bogotá. Jóvenes por nivel educativo alcanzado, según sexo, edad y condición de pobreza, 1997 (en porcentaje).

Nivel educativo y condición de pobreza	Varones		Mujeres		Total	
	15 a 19	20 a 24	15 a 19	20 a 24	15 a 19	20 a 24
No pobre						
Primaria	5,3	7,3	13,9	5,8	10,0	6,5
Secundaria	83,2	53,7	79,2	54,3	81,0	54,0
Superior	11,5	39,1	6,9	39,9	9,0	39,5
Total	100	100	100	100	100	100
Número absoluto	232.905	209.638	275.034	232.787	507.939	442.425
Pobre						
Primaria	20,3	28,4	19,4	19,5	20,0	23,5
Secundaria	76,3	63,6	78,1	62,9	77,0	63,2
Superior	3,4	8,0	2,5	15,0	3,0	11,9
Total	100	100	100	100	100	100

Programas de capacitación para jóvenes en condiciones de pobreza

Número absoluto	112.610	48.957	76.133	61.923	188.743	110.880
Total						
Primaria	10,2	11,3	15,1	8,7	12,7	9,9
Secundaria	81,0	55,6	79,0	56,1	79,9	55,8
Superior	8,9	33,2	5,9	34,7	7,4	34,0
Total	100	100	100	100	100	100
Número absoluto	345.515	258.595	351.167	294.710	696.682	553.305

Fuente: Cálculos con base en DANE, *Encuesta de Calidad de Vida*, 1997.

En el grupo de jóvenes entre 20 y 24 años, 80 por ciento de los pobres y 90 por ciento de los no pobres, ha cursado algún grado de educación secundaria. La educación universitaria es privilegio de los más ricos: la proporción de jóvenes no pobres que ha cursado algún año de superior es 3,4 veces la de los pobres.

El menor nivel de educación formal de los jóvenes pobres, aun sin tener en cuenta diferencias en la calidad de la educación, les resta posibilidades de integración al mercado laboral y los lleva hacia las ocupaciones más precarias en un mundo de trabajo cada vez más exigente.

Asimismo, los menores niveles alcanzados por ellos indican la necesidad más temprana de vincularse al mercado laboral y abandonar el sistema escolar, con pocas posibilidades de retorno.

II.2.3 Educación promedio

Los años promedio de educación permiten percibir sintéticamente el resultado del proceso educativo para una población dada en un momento del tiempo. Las diferencias encontradas sugieren que los esfuerzos no han estado encaminados hacia todos los grupos, por la existencia de políticas discriminatorias o por fallas en el logro de objetivos de política.

La población de Bogotá tiene casi dos años más de educación que la del conjunto del país. Esta diferencia se mantiene por género y por condición de pobreza. Los jóvenes tienen mayores niveles educativos que los adultos y la distancia entre pobres y no pobres se acorta: de 3,5 años entre los adultos se reduce a 3 para el grupo de 20 a 24 años y a 1,2 para el de 15 a 19 años. Esta reducción es más importante

entre las mujeres que entre los varones.

La educación promedio de los desempleados es 1,6 años más alta que la de los ocupados en el grupo de pobres. Por edad, las diferencias alcanzan a más de 2 años en el caso de los varones pobres de 20 a 24 años, cifra un poco menor en el caso de los no pobres. Tener un mayor nivel educativo no incrementa las posibilidades de ingresar al mercado laboral, aunque las exigencias de éste sean cada vez mayores. Ni el sistema educativo es capaz de llenar las exigencias del mercado laboral, ni el sector productivo incorpora con la velocidad necesaria una fuerza de trabajo cada vez más educada: esta es una de las encrucijadas del desempleo juvenil.

Cuadro 5

Bogotá. Años promedio de educación para población total, población económicamente activa (PEA), ocupados y desocupados, según condición de pobreza, por edad y sexo, 1997.

Edad y sexo	Pobres				No pobres				Total			
	To- tal	PE A	Ocu- pado	Deso- cupado	To- tal	PE A	Ocu- pado	Deso- cupado	To- tal	PEA	Ocu- pado	Deso- cupado
Varones	7,3	7,1	6,7	8,7	10,5	10,5	10,4	11,2	9,7	9,6	9,6	10,0
Mujeres	6,9	7,2	7,0	8,1	10,1	10,5	10,4	11,2	9,3	9,8	9,7	10,0
15 a 19	8,2	7,3	6,9	7,9	9,6	8,9	8,5	10,4	9,2	8,4	8,1	9,5
20 a 24	8,6	8,5	8,3	9,0	11,6	11,1	11,0	11,8	11,0	10,6	10,5	10,8
25 a 64	6,6	7,0	6,7	8,4	10,2	10,1	10,5	11,2	9,3	9,7	9,7	9,9

Programas de capacitación para jóvenes en condiciones de pobreza

6											
Total	7,1	7,2	6,8	8,4	10,3	10,5	10,4	11,2	9,5	9,7	10,0

Fuente: Cálculos con base en DANE, *Encuesta de Calidad de Vida*, 1997.

Cuadro 6
Bogotá y total nacional. Tasa de asistencia escolar de personas de 15 años y más (en porcentaje), según condición de pobreza por grupo de edad, 1997.

Edad	Santa Fe de Bogotá			Total nacional		
	Pobre	No pobre	Total	Pobre	No pobre	Total
15 a 19	61,2	66,9	65,4	53,2	61,4	57,6
20 a 24	22,1	44,7	40,1	15,8	28,2	23,3
25 a 64	1,0	6,3	5,0	1,5	5,7	4,0
65 y más	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
15 y más	13,4	20,0	18,4	11,9	16,0	14,3

Fuente: Cálculos con base en DANE, *Encuesta de Calidad de Vida*, 1997.

II.2.4 Asistencia escolar

En 1997, cerca de 680 mil jóvenes entre 15 y 24 años, de un total de 1.250.000 jóvenes en Bogotá, asistían a alguna institución de educación formal de nivel primario, secundario o superior. De los asistentes, 140 mil pertenecían a hogares pobres. La tasa de asistencia para el grupo más joven (15 a 19 años) es similar entre pobres y no pobres, pero en el grupo siguiente, sólo 22 por ciento de los jóvenes de los hogares más pobres asistían a algún establecimiento educativo, frente a 45 por ciento de los jóvenes de los hogares no pobres.

Por las características del sistema educativo, los jóvenes pueden asistir a establecimientos oficiales (del gobierno nacional, departamental o municipal) o privados. En Bogotá, 62 de cada cien jóvenes entre 15 y 19 años y 81 de cada cien en el grupo de 20 a 24 años, asis-

ten a un establecimiento privado. La diferencia por condición de pobreza es clara: 41 por ciento de los pobres y 69 por ciento de los no pobres entre 15 y 19 años asisten a establecimientos privados. Entre los primeros, las diferencias de género son importantes, 74 por ciento de los varones y sólo 40 por ciento de las mujeres asisten a establecimientos oficiales. Sería interesante indagar si esta diferencia de género, que también se presenta entre los no pobres, obedece a razones de calidad en la enseñanza o de apreciación de los hogares sobre la inconveniencia de matricular a sus hijas en establecimientos oficiales por razones de disciplina o comportamiento social o moral, por ejemplo.

Las diferencias de jornada a que están expuestos los jóvenes en razón de su edad o de su condición de pobreza da luces sobre la calidad de la educación recibida y sobre la posibilidad de que ésta se convierta en vehículo de integración a la sociedad o de perpetuación de las condiciones de exclusión.

Los jóvenes pobres asisten en mayor proporción a jornadas incompletas: un 50 por ciento por la mañana y un 30 por ciento por la tarde. La principal desigualdad, entonces, está en el porcentaje de jóvenes que pueden asistir a jornada completa: 8 por ciento si son pobres, 34 por ciento si no lo son. Además de los problemas de calidad que una jornada más reducida implica, hay otro tipo de problemas sociales asociados con una menor jornada: los jóvenes tienen medio día sin actividad, lo cual se traduce muchas veces en formación de grupos y pequeñas pandillas de barrio, ocio no encauzado, trabajo infantil, etcétera.

La educación nocturna es más común entre los no pobres que entre los pobres, principalmente por el peso que en esta modalidad tiene la educación universitaria nocturna, que es la opción de muchos trabajadores de capas medias y medio-bajas de la población.

II.2.5 ¿Por qué los jóvenes no van a estudiar?

Las causas de la no asistencia escolar de los jóvenes de Bogotá están directamente relacionadas con la pobreza. Los “costos elevados” son, de lejos, la principal causa de no estudio de los jóvenes, en los dos grupos de edad considerados. Por esta razón no asisten al estudio 54 por ciento de los pobres de 15 a 19 años y 25 por ciento de los no pobres de la misma edad. En el grupo de 20 a 24 años (estudios universitarios) los altos costos son causa de no asistencia en un 55 por ciento de los casos para los pobres y en un 30 por ciento para los

no pobres.

Otras causas directamente relacionadas con las condiciones económicas de la familia, como “necesita trabajar”, cubren porcentajes elevados de la población de los dos grupos de edad. La “falta de tiempo”, otra forma de falta de recursos ya que los jóvenes que deberían estar estudiando deben dedicarse a otras actividades como trabajo, atención del hogar, etcétera, es causa más importante entre los no pobres que entre los pobres y tiene más peso en el grupo de los mayores.

Cuadro 7
Bogotá. Asistencia a educación oficial o privada según condición de pobreza,
por sexo y grupos de edad, 1997.

Sexo	Edad	Pobre			No pobre			Total		
		Oficial %	Privada %	Total	Oficial %	Privada %	Total	Oficial %	Privada %	Total
Varón	15 a 19	73,7	26,3	63.754	39,7	60,3	161.744	49,3	50,7	225.498
	20 a 24	54,6	45,4	8.595	17,2	82,8	92.527	20,4	79,6	101.122
Mujer	15 a 19	40,3	59,7	51.689	22,5	77,5	178.258	26,5	73,5	229.947
	20 a 24	49,3	50,7	15.868	12,5	87,5	105.126	17,3	82,7	120.994
Total	15 a 19	58,8	41,2	115.443	30,7	69,3	340.002	37,8	62,2	455.445
	20 a 24	51,1	48,9	24.463	14,7	85,3	197.653	18,7	81,3	222.116

Fuente: Cálculos con base en DANE, Encuesta de Calidad de Vida, 1997.

Las causas directamente relacionadas con la oferta educativa no tienen un peso muy alto, pero son casi exclusivas de los pobres: tal es el caso de “no hay cupo” o de “perdió o fue expulsado”, mientras que la “falta de establecimiento cercano” no es causa de inasistencia escolar de los jóvenes en Bogotá.

Los costos elevados parecen ser un obstáculo más fuerte para las mujeres que para los varones. Lo mismo sucede con la “falta de tiempo”, teniendo presente que el tiempo que las mujeres jóvenes dedican al estudio entra en conflicto con otras responsabilidades que asume en mayor medida la mujer, como son las domésticas.

Para los varones, “no me gusta” es la causa aducida por 11 de cada 100 jóvenes (frente a 6 de cada 100 mujeres). Esta razón podría relacionarse con una percepción de falta de futuro por parte de los jóvenes: la crisis de los últimos años en el país ha estado asociada a

un recrudecimiento de la violencia, y a la búsqueda de formas rápidas de ascenso social, que afectan principalmente a la población masculina joven. La falta de confianza en la escuela como mecanismo de movilidad social u ocupacional puede estar en el centro de ese comportamiento.

II.3 El perfil laboral

Si la niñez y la juventud son consideradas como etapas de preparación para la vida adulta, la entrada en el mundo laboral y de las responsabilidades familiares marca la ruptura de esa etapa.

II.3.1 La participación laboral

Las tasas de participación laboral en Bogotá son crecientes con la edad y tradicionalmente más altas para los varones que para las mujeres. Los no pobres participan más que los pobres, de manera que la pobreza está relacionada no sólo con menores ingresos sino también con menores oportunidades de acceso a la actividad productiva.

La participación laboral de los menores de catorce años es muy baja. Para el grupo de jóvenes de 15 a 19 años, uno de cada dos varones trabaja o quiere trabajar, proporción que es más alta entre los pobres; entre las mujeres, cuatro de cada diez participan. En el grupo de edad siguiente (20 a 24 años) se encuentran las diferencias más grandes por condición de pobreza: mientras los varones pobres de Bogotá alcanzan la máxima tasa de participación, los no pobres se mantienen casi 20

puntos por debajo. Mientras los primeros asumen en esta edad las responsabilidades adultas, un buen grupo de los segundos puede aplazarlas por un período. Al contrario, las mujeres pobres de este grupo de edad participan menos que las no pobres, quienes en esta etapa de la vida alcanzan la máxima participación.

Cuadro 8

Bogotá. No asistencia escolar de jóvenes según edad, sexo y condición de pobreza, por razones de la no asistencia (en porcentaje), 1997.

	15 a 19 años			20 a 24 años			Sexo		
	Pobre	No pobre	Total	Pobre	No pobre	Total	Varón	Mujer	Total
Fuera de edad	0,0	1,2	0,8	6,0	4,3	4,7	2,8	3,3	3,1
Costos elevados	54,4	25,1	34,0	55,3	29,6	36,3	32,5	38,0	35,3
Falta de tiempo	4,3	14,8	11,6	23,5	36,2	32,9	21,6	26,1	23,9
No aprobó examen	0,0	0,9	0,7	0,0	0,5	0,4	0,6	0,4	0,5
Falta de cupo	2,5	0,0	0,7	1,4	0,0	0,4	0,6	0,4	0,5
No hay establecimien-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Necesita trabajar	13,3	9,7	10,8	5,6	15,8	13,1	11,3	12,9	12,1
No le gusta	10,5	15,0	13,7	3,4	5,5	5,0	11,3	6,1	8,6
Perdió o fue expulsado	9,0	0,0	2,7	0,0	0,0	0,0	1,0	1,3	1,2
Por enfermedad	1,7	3,8	3,2	1,9	1,1	1,3	2,2	2,1	2,1
Otra razón	4,5	29,5	21,9	2,8	7,0	5,9	16,1	9,4	12,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculos con base en DANE, *Encuesta de Calidad de Vida*, 1997.

II.3.2 El desempleo

El desempleo hace presente problemas tanto del sector productivo, que crece lentamente y vincula a una proporción cada vez menor de trabajadores, como del sistema educativo y de formación profesional, que no brinda posibilidades de inserción real, a pesar del incremento en los años de educación formal. Para los sectores más pobres la situación

es más precaria: los niveles educativos son menores y la inserción real se dificulta; el tipo de educación brindado no parece contribuir a aliviar la situación ni permitir la creación de oportunidades de trabajo productivo.

Cuadro 9 **Bogotá. Tasas de participación laboral según sexo y condición de pobreza, por grupos de edad, 1997.**

Edad	Varones			Mujeres			Total		
	Pobre	No pobre	Total	Pobre	No pobre	Total	Pobre	No pobre	Total
12 a 14	4,3	11,6	8,5	2,1	4,6	3,5	3,0	7,5	5,5
15 a 19	53,7	48,3	50,1	38,3	39,7	39,4	47,5	43,6	44,7
20 a 24	97,5	78,2	81,8	61,0	72,3	69,9	77,1	75,1	75,5
25 a 64	90,8	94,1	93,3	63,5	70,6	68,7	74,9	81,2	79,6
65 y más	27,1	34,0	33,0	4,6	7,2	6,5	11,4	19,1	17,4
Total	71,4	77,2	75,7	48,5	58,2	55,7	58,6	66,8	64,7

Fuente: Cálculos con base en DANE, *Encuesta de Calidad de Vida*, 1997.

Las mayores tasas de desempleo las tienen quienes han alcanzado secundaria (58% de los desempleados) o superior (25%), aunque muchos de ellos no han culminado el nivel respectivo. Entre los pobres, buena parte de los desempleados sólo tiene primaria y el peso de los desempleados con superior es menor, como consecuencia de la baja proporción de pobres que alcanza este nivel. Pero entre los pocos que lo alcanzan, 8 de cada 10, no encuentran trabajo.

Los esfuerzos de los pobres por alcanzar mayores niveles educativos no se ven retribuidos por el mercado laboral. Características diferentes al nivel educativo pesan sobre la decisión de los empleadores, posiblemente relacionadas con la calidad misma de la educación recibida por los estratos más bajos, con su falta de vínculos y relaciones, con su desconocimiento del mercado o con prácticas no explícitas de exclusión social.

Cuadro 10
Bogotá. Tasas de desempleo según condición de pobreza y edad, por nivel educativo, 1997.

Nivel educativo	Pobre	No pobre	Total	Pobre	No pobre	Total
	15 a 19 años			25 a 64 años		
Ninguno	0,0	0,0	0,0	9,5	0,0	4,0
Primaria	26,4	0,0	10,7	14,5	4,5	8,9
Secundaria	37,8	28,3	30,8	17,9	7,6	10,3

Programas de capacitación para jóvenes en condiciones de pobreza

Superior	0,0	28,5	24,1	49,5	6,4	8,6
Total	33,0	23,2	26,0	18,4	6,5	9,3
20 a 24 años						
Ninguno	0,0	0,0	0,0	9,5	0,0	4,0
Primaria	28,6	0,0	12,2	16,6	3,7	9,3
Secundaria	35,7	17,2	21,6	23,9	12,4	15,3
Superior	80,5	22,0	25,2	50,4	8,9	11,1
Total	37,6	17,5	21,6	22,5	9,7	12,7

Fuente: Cálculos con base en DANE, *Encuesta de Calidad de Vida*, 1997.

II.3.3 La ocupación

Rama de actividad:

La distribución de los ocupados por rama de actividad varía por género y condición de pobreza. Las mujeres están concentradas en la rama de servicios, en donde trabajan 44 de cada cien mujeres, sin diferencia por pobreza. Otras de las ramas donde se encuentran las mujeres, en mayor medida las más pobres, son comercio e industria, mientras que en el sector financiero se ubican las no pobres, seguramente con mayores niveles de formación.

Los varones pobres trabajan en mayor proporción en industria y en construcción, mientras los no pobres lo hacen en el comercio y el sector financiero. El transporte es una actividad típicamente masculina, sin diferencia de peso entre pobres y no pobres.

Cuadro 11
Bogotá. Distribución de los ocupados por rama de actividad,
según condición de pobreza, edad y sexo, 1997.

Rama de Actividad	Pobres					No pobres					Total
	Varones	Mujeres	15-19	20-24	25-64	Varones	Mujeres	15-19	20-24	25-64	
Agrícola	2,1	1,4	0,0	3,1	1,8	0,9	0,5	0,0	0,6	0,8	1,0

Minas	0,6	0,0	0,0	0,0	0,4	1,3	0,5	0,0	0,0	1,1	0,8
Manufacturas	29,0	25,4	27,5	31,7	26,8	20,7	19,4	14,8	19,3	20,7	21,6
Electricidad	0,4	0,0	0,0	0,0	0,3	1,5	0,3	2,9	0,6	0,8	0,8
Construcción	12,0	0,0	14,5	9,1	4,9	5,8	0,4	0,7	4,3	3,3	3,9
Comercio	15,8	22,3	4,1	18,7	20,9	18,7	20,5	21,5	25,7	18,4	19,4
Transporte	11,5	0,0	7,1	2,3	6,4	11,4	3,2	4,2	5,7	8,1	7,2
Financieros	4,8	6,0	2,6	7,0	5,5	14,3	11,3	11,0	14,3	12,8	11,3
Servicios	23,8	44,8	44,1	28,1	33,0	25,4	43,8	44,8	29,6	33,9	34,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculos con base en DANE, Encuesta de Calidad de Vida, 1997.

Por edad, las diferencias en la estructura también son importantes. Los pobres más jóvenes (15 a 19 años) se emplean en industria, en construcción y en servicios, mientras los no pobres parecen ingresar al mercado por el comercio, el sector financiero y los servicios; el porcentaje de jóvenes pobres que trabajan en la industria manufacturera duplica el de los no pobres. En el grupo de 20 a 24 años, la industria y el comercio son las más importantes tanto para pobres como para no pobres, y los servicios pierden importancia.

Ocupación:

Las ocupaciones de mayor jerarquía y calificación están reservadas a los no pobres: el porcentaje de profesionales y técnicos es cinco veces mayor entre los no pobres que entre los pobres, y no hay pobres entre los funcionarios de alto nivel; la exclusión de los pobres alcanza hasta el personal administrativo. Al contrario, los pobres se ocupan en

mayor proporción como personal de servicio, o como obreros y operarios de distintos niveles de calificación, siendo claro que a medida que se avanza en la escala de calificación es menor la participación de los pobres.

Cuadro 12 **Bogotá. Distribución de los ocupados por ocupaciones,** **según condición de pobreza y edad, 1997.**

Ocupación	Pobres				No pobres				Total			
	15-19	20-24	25-64	Total	15-19	20-24	25-64	Total	15-19	20-24	25-64	Total
Profesionales y técnicos	5,2	5,3	4,0	4,3	10,1	12,0	21,2	19,1	8,8	10,9	17,6	16,0
Directivos y funcionarios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,2	3,5	3,2	0,0	2,7	2,8	2,5
Personal administrativo	3,1	15,0	3,9	4,9	14,0	24,4	16,2	17,1	11,1	22,9	13,6	14,5
Personal comercio / ventas	6,2	9,9	19,3	17,0	18,0	20,2	17,7	18,0	14,9	18,5	18,0	17,8
Personal de servicios	37,0	16,5	25,9	26,2	29,8	15,3	14,0	15,5	31,7	15,5	16,6	17,7
Supervisores y operarios	17,9	8,4	15,6	15,1	8,0	6,9	9,9	9,3	10,6	7,1	11,1	10,6
Otros trabajadores de manufactura	16,1	22,6	10,3	12,1	9,8	6,6	6,4	6,7	11,5	9,2	7,2	7,8
No calificados manufactura	14,5	22,3	18,3	18,3	10,3	10,9	10,2	10,3	11,4	12,7	11,9	12,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculos con base en DANE, Encuesta de Calidad de Vida, 1997.

En el grupo más joven (15 a 19 años) predominan las ocupaciones relacionadas con los servicios, en una proporción que es el doble de la de los adultos. El 75 por ciento de los jóvenes pobres de esta edad desempeñan ocupaciones de servicios o de obreros manufactureros, frente a 58 por ciento entre los no pobres, quienes tienen una gama más amplia de ocupaciones.

Los jóvenes entre 20 y 24 años tienen una estructura ocupacional más parecida a la de los adultos. Profesionales y técnicos y personal administrativo tienen un peso importante en este grupo de edad, en el

que buena parte de los jóvenes ha terminado sus estudios. La participación de algunos pobres en este grupo de edad en ocupaciones como profesionales y técnicos y administrativos, es un indicio de cierta movilidad ocupacional, permitida tal vez por el aumento de los niveles educativos. Sin embargo, más de la mitad de los jóvenes pobres de esta edad desempeñan ocupaciones de obreros y operarios, frente a 22

por ciento entre los no pobres.

Posición ocupacional:

La posición ocupacional ilustra el grado de precariedad de los empleos. Las posiciones de empleados y obreros tienen una mayor estabilidad que las posiciones independientes. Otras posiciones ocupacionales se alcanzan con la experiencia, por lo que no sorprende que no existan, entre los jóvenes, profesionales independientes o patrones, que son posiciones de los adultos no pobres.

Cuadro 13
Bogotá. Distribución de los ocupados por posición ocupacional,
según condición de pobreza y edad, 1997.

Posición ocupacional	Pobre			No pobre			Total		
	15 -19	20-24	25-64	15-19	20-24	25-64	15-19	20-24	25-64
Obrero o empleado sector privado	52,1	77,3	39,8	61,3	73,1	52,5	58,9	73,8	49,8
Obrero o empleado sector público	3,0	0,0	2,2	1,0	4,1	7,0	1,5	3,5	6,0
Jornalero	0,0	3,1	1,6	0,0	0,0	0,1	0,0	0,5	0,4
Empleado doméstico	2,7	0,0	5,7	16,8	5,1	3,6	13,1	4,3	4,0
Profesional independiente	0,0	0,0	0,5	0,0	0,5	4,3	0,0	0,4	3,5
Trabajador independiente	39,5	19,6	42,3	15,6	14,2	24,8	21,8	15,1	28,5
Patrón o empleador	0,0	0,0	3,9	0,0	1,2	6,7	0,0	1,0	6,1
Trabajador familiar sin remuneración	2,8	0,0	4,0	5,3	1,8	1,0	4,7	1,5	1,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculos con base en DANE, *Encuesta de Calidad de Vida*, 1997.

La principal diferencia entre pobres y no pobres es que los primeros ingresan en mayor medida como trabajadores independientes. Estos trabajos, posiblemente esporádicos o precarios, les sirven de experiencia para luego pasar a un trabajo asalariado. El aporte en términos de capacitación de estos primeros empleos informales parece ser importante, pues en el grupo de edad que sigue (20 a 24) la mayor parte está ocupado como obrero o empleado. Entre los no pobres es

más alto el porcentaje que ingresa de una vez como asalariado y bastante menor la proporción de independientes en la edad adulta.

II.4 La formación profesional de los jóvenes

En el sistema de formación profesional en Colombia se mezclan diferentes componentes: la educación técnica impartida por el Ministerio de Educación Nacional; el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)⁷ con sus programas de formación y capacitación profesional; el sistema de educación superior en las modalidades de estudios técnicos y tecnológicos y, finalmente, la capacitación ofrecida por las empresas públicas y privadas y por las agencias privadas de educación no formal.

Entre 1996 y 1997, un 18 por ciento de la población bogotana entre 15 y 64 años de edad recibió algún curso de formación para el trabajo o para la creación o mejoramiento de su empresa. Estos cursos **no están dirigidos preferentemente a los jóvenes**: sólo 7 por ciento de los bogotanos entre 15 y 19 años, y 18 por ciento entre 20 y 24 años, recibieron estos cursos. **No están dirigidos a los grupos más pobres**: 8,5 por ciento de los pobres, frente a 22 por ciento de los no pobres tomaron esos cursos. Por género, la mayor parte de los cursos fueron seguidos por mujeres, en todos los grupos de edad.

El panorama de oferentes de capacitación laboral ha cambiado. Nuevas entidades ofrecen capacitación y las propias empresas cumplen un papel muy importante en la formación de los trabajadores. El SENA sólo impartió 9,4 por ciento de los cursos en Bogotá, participación muy baja si se compara con el 35 por ciento que imparten las propias empresas⁸ o con el 20 por ciento que imparten las empresas o instituciones especializadas en capacitación. Las universidades capacitan principalmente a personas con formación universitaria. En el grupo de personas o empresas privadas no especializadas en formación se concentra buena parte de clases particulares, profesores esporádicos, clases de artes y manualidades, que no pueden equipararse al resto de la formación profesional. Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) tienen una

participación pequeña en el total de los cursos, y otras instituciones públicas, diferentes del SENA, también realizan una parte de la formación.

7. El SENA fue establecido en 1957. Tiene 107 centros de capacitación técnica en todos los sectores. Se financia con una contribución del 2% sobre el valor total de la nómina de las empresas.

8. Es posible que buena parte de los cursos que aparecen como brindados por las propias empresas hayan sido dictados en conjunto con el SENA en la sede de la empresa.

Cuadro 14
Bogotá. Personas que recibieron en el último año algún curso de capacitación
para el trabajo según condición de pobreza por grupos de edad,
y según sexo por grupos de edad, 1997.

Edad	Recibieron cursos	Porcentaje	Población total
Pobres			
15 a 19	10.248	5,4	188.743
20 a 24	4.569	4,1	110.880
25 a 64	72.942	9,9	733.641
Total	87.759	8,5	1.033.264
No pobres			
15 a 19	41.134	8,1	507.939
20 a 24	96.910	21,9	442.425
25 a 64	552.069	25,1	2.198.942
Total	690.113	21,9	3.149.306
Total			
15 a 19	51.382	7,4	696.682
20 a 24	101.479	18,3	553.305
25 a 64	625.011	21,3	2.932.583
Total	777.872	18,6	4.182.570
Por sexo (%)			
	Varones	Mujeres	Total
15 a 19	41,2	58,8	696.682
20 a 24	45,0	55,0	553.305
25 a 64	40,7	59,3	2.932.583
Total	41,3	58,7	4.182.570

Fuente: Cálculos con base en DANE, *Encuesta de Calidad de Vida*, 1997.

Cuadro 15

**Bogotá. Personas que recibieron en el último año algún curso de capacitación
para el trabajo, según condición de pobreza y edad,
por institución que brindó la capacitación (en porcentaje), 1997.**

Institución	Pobre			No pobre		
	15 a 19	20 a 24	25 a 65	15 a 19	20 a 24	25 a 65
SENA	35,2	0	4,8	6,4	18,1	8,3
Empresa donde trabaja	41,7	0	21,6	12,5	39,8	38,8
ONG	0	0	13,6	6,2	1,6	3,8
Empresa especializada	0	0	11,5	47,1	10,5	21,4
Universidad	0	0	5,2	0	4,6	8,6
Otra entidad pública	23,1	100	16,2	3,0	10,0	4,7
Persona/empresa privada	0	0	27,1	24,8	15,5	10,9
Caja de Compensación	0	0	0	0	0	3,0
Institución fuera del país	0	0	0	0	0	0,4
Total	100	100	100	100	100	100
Números absolutos	10.248	4.569	72.942	41.134	96.910	552.069

Fuente: Cálculos con base en DANE, Encuesta de Calidad de Vida, 1997.

Los principales oferentes de capacitación, para los jóvenes pobres, son la empresa donde trabajan, el SENA, y otras entidades públicas. Los pobres no tienen acceso a otras instituciones, ni siquiera a las ONGs que, aunque cubren a los pobres, ofrecen sus servicios principalmente a los adultos. Los oferentes privados concentran su acción en las personas de mayores ingresos.

III. Las políticas y programas de capacitación para jóvenes

Las políticas activas de mercado de trabajo en Colombia han estado dirigidas a facilitar el acceso al empleo de los desempleados y subempleados, especialmente de jóvenes y mujeres de los hogares más pobres, a través de programas de capacitación y generación de empleo; a mejorar la información del mercado, a través de programas de intermediación laboral; y a mejorar el ingreso de los ocupados, a través de programas de capacitación y de microempresas.

En este apartado nos interesa analizar cuáles y de qué tipo son los programas de formación dirigidos a los jóvenes pobres, y seleccio-

nar algunos de estos programas para realizar una evaluación comparativa que permita hacer recomendaciones.

III.1 Hacia una tipología de los programas de capacitación

El inventario de los programas de capacitación orientados a los jóvenes pobres de Bogotá permitió encontrar varios tipos de programa: temporarios y permanentes; centrados en capacitación o destinados a la integración social con elementos de formación profesional; nacionales, distritales o locales; dedicados únicamente a jóvenes o a jóvenes y adultos; destinados a atender población pobre o población en general; desarrollados por el sector público o por entidades privadas.

Para hacer una tipología de programas se tuvieron en cuenta diferentes características:

9. Programas de capacitación permanentes: aquellos que funcionan desde hace varios años, que cuentan con: instalaciones de-finidas para el desarrollo de las diferentes actividades, estructura organizativa diferenciada, fuentes de financiamiento, programas de desarrollo de mediano plazo. No todos los casos clasificados como tales llevan varios años funcionando, pero aunque están empezando, cumplen con los demás aspectos. Este es el caso, por ejemplo del Programa Juan Bosco Obreiro. En contraste, programas como IDIPRON o BENPOSTA reportan más de veinte años de actividades.

- a) **Objetivo del programa:** 1) programas dirigidos únicamente a formación profesional o capacitación técnica, y 2) programas generales, de empleo o integración social con algunos elementos de formación profesional.
- b) **Carácter permanente o temporario** de los programas y de la institución ejecutora: 1) programas permanentes con ejecutores institucionales fijos, y 2) programas a término con convocatoria a ejecutores públicos o privados.
- c) **Población objetivo:** 1) programas dirigidos específicamente a jóvenes, y 2) programas con jóvenes pero no exclusivamente dirigidos a ellos.

En el esquema que se incluye a continuación se presentan los programas clasificados según las características precitadas.

Los programas permanentes no gubernamentales⁹ son desarrollados por ejecutores institucionales fijos, dedicados a la formación profesional y específicamente dirigidos hacia jóvenes pobres. Es un grupo muy reducido, constituido por los programas de tres ONGs, que por su naturaleza y características presentan algunas ventajas, pero que afrontan dificultades de distinto orden para desarrollar adecuadamente sus actividades de formación.

Bogotá. Clasificación de los programas de capacitación para jóvenes, 1998.

Objetivos	Programas permanentes con ejecutores institucionales fijos		Programas temporarios con llamado a ejecutores públicos o privados	
	Específicos para jóvenes	Con jóvenes	Específicos para jóvenes	Con jóvenes
De formación profesional o capacitación	Gobierno Nacional: •Aprendices SENA	Gobierno Nacional: •SENA tradicional	Gobierno Nacional: • Jóvenes bachilleres desempleados, SENA • Capacitación para jóvenes pobres: Red Solidaridad Social	
	No gubernamental: • Ecoparque Gente Viva •Fundación El Refugio •Centro Salesiano J. Bosco Obrero	No gubernamental: • MD Confecciones •Fundación Creciendo Unidos	Gobierno Distrital: •Escuela tejedores de Sociedad Gobierno Local: •Jóvenes desempleados Usaquéen	
De empleo o integración social con elementos de formación profesional		Gobierno Nacional: •Casa del Menor Trabajador		
		Gobierno Distrital: •IDIPRON No gubernamental: •A.C.J. •Benposta •Albergue infantil •Fundación Niños de los Andes •Asociación Amigos del niño AYUDAME		

Fuente: CID, Inventarios de programas de capacitación. Se incluyen los programas de aprendices del SENA y SENA tradicional para tener un panorama completo de los programas en Bogotá.

La principal ventaja de estas instituciones es su conocimiento cerca-

no de las necesidades y expectativas de la población objetivo; buscan nuevas estrategias metodológicas y pedagógicas, como complementar la capacitación con nivelación o validación de la educación formal, o desarrollar proyectos productivos. La flexibilidad para adaptarse a las necesidades y condiciones de los jóvenes es otra característica particular de estos programas, aunque esto se puede convertir en un problema, pues la permanencia, la cobertura y el impacto global son menores. De estos programas se escogió **Ecoparque-Gente Viva** para un análisis más detallado.

Los problemas que enfrentan tienen que ver, además de la situación de desventaja social y familiar de los jóvenes, con el bajo nivel de escolarización, que disminuye las posibilidades de aprovechar debidamente los cursos de capacitación y de acceder a puestos de trabajo mejores. Ese bajo nivel dificulta la definición de perfiles de formación que respondan al mercado de trabajo. Las dificultades de financiación son grandes y se depende, en gran medida, de donaciones internacionales.

Los programas permanentes no exclusivamente dirigidos a jóvenes, pero cuyo objetivo es la formación profesional, tienen requisitos educativos más flexibles. Se dirigen al aprendizaje de un oficio manual en áreas específicas y se caracterizan por tener proyecciones prácticas inmediatas y, en algunos casos, por estar vinculados directamente con la producción. La crisis actual ha afectado las posibilidades de financiación de estos programas y dificulta el que sigan atendiendo a la población objetivo. Se detectaron dos programas de este tipo y se escogió el caso de **MD Confecciones**, de la **Corporación Industrial de Confecciones**, empresa productiva creada por la Corporación Minuto de Dios.

Un tercer grupo de programas tienen carácter permanente, como los anteriores, pero su objetivo principal no es la formación profesional. En este grupo hay programas de instituciones públicas y de ONGs que se encargan de un trabajo escalonado de resocialización de niños o jóvenes de la calle o que realizan programas para defender los derechos de los menores trabajadores. No están dirigidos exclusivamente a jóvenes: de un total de siete instituciones, tres atienden a niños de la calle y promueven la formación integral de quienes han roto todo vínculo con su familia y se resisten a los métodos educativos tradicionales. Otros programas brindan protección mediante acciones formativas, preventivas y de intervención que buscan garantizar el cumplimiento de los derechos y deberes del niño. De este grupo no se eligió ninguno como caso de análisis.

Finalmente, el último grupo lo componen cuatro programas a término, dirigidos específicamente a la formación profesional de jóvenes en situación de pobreza: son dos programas nacionales, uno

del gobierno distrital y uno de un gobierno local. Se trata de programas especiales de carácter transitorio cuya estabilidad y permanencia resulta difícil asegurar. Son iniciativas gubernamentales, que bien se apoyan en la infraestructura propia de la institución, o bien recurren a la licitación pública para aumentar la oferta y buscar la participación privada.

Las dos experiencias gubernamentales nacionales de mayor cobertura y destinadas a la población objetivo son los programas **Jóvenes Bachilleres Desempleados** del SENA, y **de Capacitación para Jóvenes Pobres** de la Red de Solidaridad Social, ejecutado por el SENA y la Red de Solidaridad. Estos dos programas, desarrollados en los últimos años, fueron elegidos para la evaluación por sus características e importancia. En ambos casos, se buscó tender un puente entre los programas y el mercado laboral, bien fuera eligiendo la formación en ocupaciones con evidencia de demanda por parte del mercado (a través de los Centros de Información de Empleo del SENA), o bien asegurando la realización de pasantías en las empresas, en las áreas de formación. La cobertura, a pesar de ser la más grande, sólo alcanzó a cerca de 30.000 jóvenes en todo el país.

Estos múltiples esfuerzos se presentan desarticulados, con objetivos y metas institucionales propias. El grupo de instituciones recogidas en el inventario muestra un variado espectro de experiencias de capacitación laboral para jóvenes en situación de pobreza en Bogotá. Se puede afirmar que no existen programas de capacitación permanentes, estructurados y con posibilidades de dar respuestas adecuadas al gran reto impuesto por el nuevo orden internacional, en términos de las nuevas exigencias de calificación del recurso humano.

III.2 Los programas escogidos: breve descripción

Para la evaluación de los programas se tuvieron en cuenta los siguientes elementos: 1) que se dirigieran en mayor medida a la población objetivo, considerando que los jóvenes tienen distintos antecedentes socioeconómicos y laborales; 2) la coyuntura económica, marcada por una profunda recesión, que afecta los resultados de los programas y hace más difícil la inserción laboral posterior a la capacitación o la permanencia de los jóvenes en los empleos obtenidos; 3) la cobertura: por la metodología desarrollada y la cercanía con la población objetivo, los

programas pequeños, implementados por ONGs pueden ilustrar las ventajas de una mayor flexibilidad y de la acción comunitaria; 4) la evaluación: los programas diseñados por “concurso o licitación” tienen como requisito la evaluación previa, lo cual tiende a incrementar la eficiencia; sin embargo, muchas de estas entidades no tienen gran experiencia en la capacitación de sectores con desventajas sociales.

III.2.1 El programa de Capacitación para Jóvenes Pobres de la Red de Solidaridad Social

A partir de 1994-1995, la Red de Solidaridad Social inició el Plan de Empleo Urbano y Rural, cuyo objetivo era generar empleo no calificado para los grupos más pobres de la población, por medio de la ejecución de obras de mejoramiento de la infraestructura pública. El programa, descentralizado a nivel regional, operó a través de un mecanismo de participación ciudadana, la Mesa de Solidaridad, encargada de identificar y supervisar las obras que debían integrarse a los planes de desarrollo regional.

Uno de los componentes del plan fue el programa de capacitación laboral para jóvenes de hogares pobres entre 15 y 24 años (posteriormente entre 17 y 24 años), cuyos objetivos eran mejorar la inserción laboral de jóvenes de hogares pobres, ofreciéndoles capacitación en oficios semicalificados y acercar la oferta de capacitación a la demanda de las empresas. Se esperaba incrementar las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes, aumentar los niveles de ingreso de la población más pobre y estimular la oferta de capacitación.

El programa ofrecía cursos de capacitación de seis meses de duración, tres de formación y otros tres de pasantía en empresas. Los cursos eran contratados a través de licitaciones públicas con entidades públicas y privadas inscritas en el registro de entidades de capacitación y que presentaran un compromiso por escrito con empresas para hacer pasantías. Era la forma de garantizar que la pasantía tuviera concordancia con la capacitación recibida y permitiera aplicar los conocimientos adquiridos. El programa pagaba a los jóvenes 50 por ciento de salario mínimo legal vigente (aproximadamente US\$ 76, en 1997), durante los seis meses de capacitación.

Los cursos estaban específicamente dirigidos a jóvenes desempleados –o subempleados en actividades de subsistencia– varones y mujeres entre los 17 y 25 años que no hubieran terminado la educación

secundaria y vivieran en zonas urbanas de estratos 1 y 2 del

SISBEN¹⁰, o tuvieran una o más Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)¹¹.

Logros y elementos de evaluación:

El programa se inició en 1996. Durante ese año fueron capacitados 4.973 jóvenes en diecisiete ciudades, con un costo total de \$2.338 millones. Durante 1997 se llevaron a cabo dos licitaciones, se capacitaron 5.073 estudiantes y se invirtieron \$3.209 millones en el programa. Durante el período, el programa contrató a 54 entidades de capacitación en trece ciudades capitales, una ciudad intermedia y dos regiones, y capacitó a 10.900 jóvenes. El costo total del programa ha sido de \$6.300 millones, cerca de US\$500 por joven capacitado.

La Red de Solidaridad realiza un seguimiento periódico, y el BID contrató un grupo de universidades para hacer la evaluación de los programas de la Red. El grupo Reunirse¹² dirigió el análisis para evaluar el impacto, observar la eficiencia en el logro de los objetivos y apreciar el nivel de aceptación del programa en el entorno personal y laboral de los participantes.

Con relación al primer beneficio directo esperado del programa –obtención de empleo, mejoramiento y sostenibilidad de los ingresos–, se constata que 30 por ciento de la población desempleada consiguió empleo y quienes en el año anterior tuvieron empleo (31%) continuaron empleados. De éstos, al menos 15 por ciento mejoró el salario o el tipo de trabajo, por lo que se aproxima a un 50 por ciento de estudiantes el beneficio real incremental (Cortés, 1998). La cobertura del programa, 11.000 jóvenes en tres años, es mucho más baja de la estimación inicial de 62.000 personas.

III.2.2 Programa SENA para Jóvenes Bachilleres Desempleados

El SENA, en sus programas ordinarios capacitó, entre 1994 y 1998, cerca de 64.000 personas por año en cursos largos y 790.000 por año en cursos cortos¹³. Además de sus cursos ordinarios, el SENA realiza, a través de la Dirección de Empleo, un programa especial de formación profesional para jóvenes bachilleres desempleados, que fue iniciado a petición del gobierno en 1997, como parte de una estrategia coyuntural destinada a disminuir la presión de los jóvenes sobre el mercado de trabajo.

El programa se diseñó para aliviar el desempleo estructural de jóve-

10. SISBEN: Sistema de Selección de Beneficiarios de los programas sociales. Se ha aplicado a partir de 1995 en todos los municipios del país y clasifica a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. Los más pobres se clasifican en los estratos 1 y 2. Mide variables relacionadas con la tenencia y calidad de la vivienda, el capital humano del hogar, los niveles de ingreso y de ocupación y el acceso a los servicios públicos domiciliarios.

11. NBI o Necesidades Básicas Insatisfechas: son las carencias que tienen los hogares, de ciertos bienes y servicios que se consideran básicos para subsistir en la sociedad a la cual pertenece el hogar.

12. Un grupo de universidades lideradas por el CIDER de la Universidad de los Andes, contratado por el BID para hacer seguimiento a los programas de la Red de Solidaridad Social.

13. Con el factor de conversión cortos-largos, equivale a 250.000 personas por año.

nes bachilleres desempleados que carecen de formación profesional o de experiencia de trabajo, facilitar una inserción laboral exitosa, y apoyar el aumento de productividad y competitividad empresarial. La meta era capacitar a 18.500 jóvenes en cien oficios de alta demanda, con cursos de nivel técnico profesional de 18 meses de duración. Los datos del Servicio de Información de Empleo del SENA ayudaron a establecer las áreas con mayor demanda por parte de los empresarios.

Para el desarrollo del programa se establecieron zonas prioritarias, considerando el número de desempleados, los cambios demográficos críticos y la existencia de planes estratégicos derivados de proyectos de desarrollo estatales y privados. La proximidad con centros de formación del SENA se consideró como una ventaja por facilitar la utilización de la infraestructura existente.

En el proceso de selección participaron las regionales y seccionales del SENA en todo el país, y se tomaron como potenciales beneficiarios a los desempleados que hubieran estado inscriptos durante tres meses, al servicio de intermediación de los Centros de Información para el Empleo, siempre y cuando reunieran los requisitos establecidos: título de bachiller, ser menor de 24 años, tener definida su situación militar (varones) y certificar un puntaje del ICFES¹⁴ superior a 214 en la zona urbana o de 180 en la rural. El 60 por ciento de los alumnos, provenientes de los estratos socioeconómicos 1 y 2 de acuerdo con el registro del SISBEN, reciben un apoyo de sostenimiento equivalente al 50 por ciento del salario mínimo legal vigente, mientras dure su formación en el SENA.

El programa es financiado directamente por el gobierno nacional. Los costos totales estimados ascienden a \$45.000 millones. Entre 1997 y 1998, había costado \$26.766 millones, de los cuales \$17.795 corresponden a los costos de la calificación y \$8.972 a los apoyos de sostenimiento.

Aunque en el momento de realizar esta evaluación no había egresados del programa, 15.306 alumnos han iniciado su capacitación. Se espera que en diciembre de 1999 se haya cubierto el objetivo planteado. El porcentaje de deserción ha sido muy bajo (3%).

Se están impartiendo 639 cursos, de los cuales 167 (26%) están dirigidos al sector industrial (mantenimiento electrónico, soldadura, instalaciones hidráulicas y a gas; procesamiento de alimentos y transformación de plásticos), 45 por ciento al sector comercio y servicios (contabilidad y finanzas, secretariado, agencias de viajes y turismo, archivo,

14. Examen que presentan todos los estudiantes al terminar el bachillerato y que es requisito de ingreso para la educación universitaria. El puntaje máximo es 400. Las universidades de mayor calidad exigen un puntaje superior a 340 para ser admitido. El puntaje exigido por el SENA no es alto, de manera que no puede considerarse como un requisito que discrimine específicamente a los más pobres.

comercio internacional); 29 por ciento al sector primario y extractivo

(gestión de recursos naturales, producción pecuaria, producción agrícola, manejo y aprovechamiento de bosques, adecuación de tierras). Los cursos son reconocidos por el ICFES en un 98 por ciento, lo cual posibilita al estudiante continuar su carrera técnica.

III.2.3 Programas de la Corporación Minuto de Dios

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 ... pero tiene otros ámbitos de trabajo adicionales como la educación y el empleo” (Ramírez Guerrero, 1997: 156). Los dos programas de capacitación para jóvenes en condiciones de pobreza que coordina esta Corporación en Bogotá son Minuto de Dios Confecciones (MD Confecciones) y Ecoparque-Gente Viva. Se diferencian tanto por las características de la población que atienden, como por las metas propuestas. El primer programa se imparte en la escuela de capacitación de la Corporación Industrial Minuto de Dios Confecciones, ubicada en la zona noroccidental de la ciudad, en el barrio Minuto de Dios. El segundo programa, Ecoparque-Gente Viva, está ubicado en la zona suroccidental de la ciudad, en el barrio Sierra Morena de Ciudad Bolívar, una de las zonas más pobres de la ciudad.

Corporación Industrial Confecciones Minuto de Dios (MD Confecciones)

MD Confecciones es una empresa sin ánimo de lucro, creada en 1993. Cuenta con más de 100 empleados remunerados entre operarios, personal administrativo, técnicos e instructores. De ellos, más del 90 por ciento son mujeres.

Una parte central del proyecto es la formación de personal calificado para la industria de las confecciones. Desarrolla programas enfocados a capacitar o actualizar operarios, supervisores y auxiliares de acabados y control de calidad, para maximizar sus habilidades y desarrollar su potencial. Aunque MD Confecciones ofrece cursos de diferente nivel, desde operarios hasta diplomados en gerencia de industria de confecciones, para efectos de este trabajo, interesan los programas operarios junior, y auxiliares mecánicos y supervisores.

Los cursos de operario junior comenzaron en 1993, principalmente con mujeres de estratos 1, 2 y 3, de las zonas de Suba, Ciudad

Bolívar y Soacha, y de barrios aledaños a la institución. Aunque no hay límite de edad, cerca del 80 por ciento es menor de 24 años. Entre los requisitos de ingreso están el haber cursado la primaria completa y aprobar pruebas de habilidad manual y agudeza visual. El curso tiene una duración de 10 semanas, distribuidas entre un 60 por ciento de teoría y un 40 por ciento de práctica. El curso es modular y atiende grupos de entre 15 y 20 personas aproximadamente. Presenta una fuerte articulación teórico-práctica, a través de un proceso escalonado donde la persona debe cumplir unos logros y desarrollar sus capacidades o habilidades.

Programa Ecoparque-Gente Viva

Se trata de un programa de desarrollo integral del joven de Ciudad Bolívar, para brindarle alternativas y oportunidades de desarrollo humano y social, mediante la capacitación, el trabajo, la utilización del tiempo libre y el cuidado del medio ambiente. Se propone: capacitar a los jóvenes de ciudad Bolívar en artes y oficios con demanda en el mercado, y ofrecer alternativas de formación que mejoren los ingresos de los jóvenes y de sus familias; facilitar el proceso formativo de los jóvenes, con valores de solidaridad, tolerancia y respeto por los demás; fomentar actitudes positivas hacia el cuidado del medio ambiente; crear espacios para el desarrollo de actividades culturales, recreativas, deportivas y de esparcimiento para un mejor aprovechamiento del tiempo libre; y ofrecer mecanismos de comunicación entre la comunidad de Ciudad Bolívar y el resto de la ciudad y del país.

El programa tiene una dinámica particular de relación con la comunidad. Muestra gran interés por explorar diferentes alternativas de solución de los problemas del sector y permite a los jóvenes participar en forma permanente en la definición de sus acciones.

Un primer aspecto que lo diferencia de los programas tradicionales de formación es su metodología complementaria, que busca articular la nivelación académica con la capacitación para el trabajo. Los jóvenes excluidos del sistema educativo pueden tener una solución académica y laboral. Define como áreas de capacitación las más cercanas al ambiente en el que han crecido los jóvenes (construcción) o de gran interés o aceptación por parte de los mismos (sistemas).

Tanto la nivelación académica como la formación para el trabajo se hacen en forma semitutorial; los alumnos asisten al centro un día por semana, reciben instrucción, se les asigna un trabajo específico, para el

desarrollo del cual pueden trabajar en equipo. Por la tarde pueden laborar en pequeños trabajos y regresar al centro por la noche a los cursos de construcción o de sistemas.

Un segundo elemento innovador es el empleo del tiempo libre como estrategia preventiva de las amenazas de descomposición social. En tercer lugar, los proyectos productivos se desarrollan con una metodología de ensayo-error, que permite a los jóvenes poner en juego su iniciativa y su intuición, reconocer sus carencias y propiciar la búsqueda de información organizada sobre la población hacia la cual van dirigidos los proyectos, sus características, necesidades y expectativas. Por último, Ecoparque ha propiciado una amplia gama de convenios interinstitucionales para reforzar sus actividades y conseguir recursos.

III.3 Elementos para la evaluación de los programas

El primer elemento que se buscó evaluar fue el enfoque de la capacitación: creación de conductas laborales adecuadas; reconocimiento por la capacidad de realizar bien un oficio específico; creación de competencias laborales; o, finalmente, creación institucional de las redes sociales de las que no disponen los jóvenes pobres.

Un segundo aspecto fue la **capacidad institucional**. Se indagó respecto a si se trata de programas públicos o privados, realizados en el marco de un proyecto más amplio, con el soporte de una institución fuerte que brinda a la oferta un carácter más integral y que determina algunas de las características de la gestión, de los instructores y de las políticas de seguimiento y evaluación que realiza cada entidad.

Un tercer aspecto fue **la vinculación con otros programas** de capacitación, de creación de empleo o de mitigación de la pobreza. En particular, importa conocer si se enmarcan dentro de una estrategia de focalización y en qué medida esta estrategia se manifiesta en los resultados.

La cuarta dimensión de la evaluación tiene que ver con los **resultados** en términos de impacto directo (inserción laboral) e indirecto (aumento de la autoestima, conciencia de mejoramiento, autovaloración de la importancia del curso para la vida actual y futura). En gran medida, esta parte del análisis sólo se hará para el programa de la Red puesto que los jóvenes del programa SENA no han terminado aún su capacitación, y la baja cobertura de los programas de la Cor-

15. Aunque la muestra que se tomó en la encuesta es cercana al 10 por ciento, el número de casos es muy pequeño para sacar conclusiones diferentes a la ilustración del caso.

poración Minuto de Dios no permite sacar conclusiones¹⁵.

Para la evaluación se combinaron diferentes tipos de fuentes: documentos oficiales de los programas y entrevistas con los responsables directos en cada una de las instituciones; resultados de evaluaciones hechas o contratadas por las entidades, específicamente en el caso del programa de la Red; y la encuesta a los jóvenes estudiantes o egresados de los programas, realizada específicamente para este trabajo. Esta encuesta permite comparar la población beneficiaria con la población objetivo en términos de características educativas, económicas y demográficas, y presentar la percepción de los propios jóvenes sobre su experiencia de capacitación.

III.3.1 La concepción de los programas

El programa del SENA es un intento de ofrecer capacitación de larga duración vinculada con las necesidades del mercado, en nuevas ocupaciones o tecnologías. Fue diseñado en una coyuntura de aumento del desempleo abierto, para contribuir a solucionar una parte del desempleo estructural, caracterizado por la discordancia entre las características de la fuerza de trabajo y las necesidades del mercado.

El programa de la Red es parte de un programa más amplio de creación de empleo urbano y busca atender a los sectores más pobres de la población. Su diseño parte de la necesidad de contribuir a la creación de las redes sociales con que no cuentan los jóvenes pobres, de familiarizarlos con el mundo del trabajo, con las actitudes y comportamientos necesarios para permanecer en una empresa, pero sobre todo, de posibilitarles el contacto con el mercado laboral. La práctica empresarial no siempre cumplió con este objetivo y algunas veces se convirtió en una forma de contar con mano de obra sin costo, que no en todas las ocasiones fue empleada en las funciones laborales para las cuales se había recibido capacitación.

El programa de la Red buscó enseñar a los jóvenes algunas normas de conducta laboral. Parte de los cursos se dirigieron a dar este tipo de apoyo a los jóvenes, y algunos de los directores de las instituciones de capacitación contratadas señalaron como las principales desventajas de los jóvenes dificultades de disciplina, puntualidad y comportamiento social. De allí que en la evaluación del programa se hayan tomado estos aspectos como importantes. La evaluación ya citada, realizada por el CIDER, encuentra que uno de los principales logros del programa de la Red fue el mejoramiento de la autoestima de los jóvenes y de su percepción frente a la posibilidad de conseguir empleo. Estos

logros son mayores en aquellos cursos en los cuales es más clara la formación de competencias específicas.

El caso de la Corporación Minuto de Dios es diferente. El curso de confecciones se enmarca en una concepción de capacitación específica, que parte de las habilidades de los aspirantes. Su vinculación con un proyecto productivo le da características particulares, pero lo hace dependiente de la coyuntura económica: en el momento en que la industria de las confecciones entra en crisis, disminuye tanto la demanda por productos como por mano de obra. Las posibilidades de vinculación laboral que antes tuvieron las personas que tomaban los cursos desaparecen y se debilita el círculo virtuoso que había logrado generarse.

El enfoque general del programa se centra en la formación de operarias de línea de producción en confecciones, con fuerte concentración en el desarrollo de habilidades prácticas (motrices) y un buen refuerzo en formación para el desarrollo de competencias sociales. Este elemento va a ser central en la otra experiencia de la Corporación Minuto de Dios, la de Ecoparque.

Ecoparque es una experiencia más reciente. Tiene un enfoque más integral, de formación general, habilitación y creación de competencias tanto sociales como técnicas. El trabajo con los jóvenes en el mismo ambiente en el que se desenvuelven, así como la vinculación de formación y trabajo libre son estrategias innovadoras que pueden traer beneficios, pero aún es muy temprano para evaluar esto.

Los programas analizados tienen marcos de realización diferentes. La población objetivo es diferente en un aspecto fundamental, como es el nivel educativo. Los jóvenes del programa de la Red, así como los de MD Confecciones, tienen más dificultades para aprovechar un curso de capacitación: son desertores del sistema escolar, tienen menos disciplina y menores habilidades sociales.

La duración de los cursos es materia de discusión: para casi todos los actores, cursos de tres meses no son suficientes para capacitar a jóvenes de medios marginales. La “socialización” y la educación general (disciplina, responsabilidad, buen trato a compañeros y profesores) parece ser uno de los logros más importantes de los cursos, pero se requeriría más tiempo para poner a los más pobres en condiciones de competir con gente proveniente de otros estratos. El programa del SENA tiene un alcance más amplio y parte de un recurso humano mejor preparado.

Aunque los programas se plantearon con criterios formales de integralidad, no es claro que se hayan tenido en cuenta en el diseño ele-

mentos como la orientación laboral y educativa, o la articulación de diver-

sas acciones de formación. En este campo, los cursos ofrecidos por el programa Ecoparque, aunque de muy baja cobertura, ofrecen una alternativa de diseño más adecuada, que incluso postula la necesidad de articular acciones de formación de menor a mayor complejidad.

III.3.2 El perfil institucional

Los perfiles institucionales de cada una de las instituciones oferentes de los programas de capacitación son distintos. En primer término se encuentra el SENA, entidad estatal, centralizada, con cuarenta años de experiencia en capacitación, financiada con recursos del impuesto a la nómina salarial. Tiene una infraestructura grande, con talleres, aulas y contactos empresariales importantes, un grupo de instructores calificados, aceptación y reconocimiento social, especialmente en los sectores de trabajadores y entre la población más pobre.

El programa del SENA, aunque depende directamente de la Dirección de Empleo del nivel central, utiliza esta infraestructura institucional, lo cual ha ocasionado algunos problemas organizativos y administrativos. Los costos del programa de bachilleres han sido en general más bajos que los costos de los programas tradicionales; los requisitos exigidos implicaron un trabajo adicional para los centros y la asignación de los auxilios económicos generó problemas tanto de identificación, como de discriminación y de manejo.

Otros aspectos evaluados fueron:

- Los **equipos**: son los mismos con que el SENA opera regularmente. Una clasificación hecha por los directores de los centros señala que 20 por ciento de los equipos pueden ser considerados como de tecnología de punta, 50 por ciento como tecnología de uso corriente en las empresas nacionales y 30 por ciento como obsoleto.
- Los **instructores**: el 65 por ciento de los instructores presentan nivel profesional y el 30 por ciento, técnico. Buena parte de los instructores (60%) son de tiempo completo y el resto tiene contrato por honorarios. Estos últimos reciben, antes de vincularse, un curso de formación pedagógica de 40 horas.
- Los **alumnos**: ni los instructores ni los directivos aprecian diferencias importantes en el comportamiento o en el rendimiento

entre los estudiantes regulares y los del programa. Tener bachi-

lterato completo implica una base mínima de interés por el estudio y una situación más ventajosa: los jóvenes no son desertores del sistema escolar y tienen algunas normas que les permiten seguir su capacitación.

- **La opinión de los directores:** consideran conveniente vincular el programa a los tradicionales del SENA, creando una nueva línea de entrada en la cual se incluyan los bachilleres desempleados inscritos en el Servicio de Empleo. Esto permitiría una mejor planificación.

Los cursos de la Red se basan en un modelo de gestión orientado a promover la participación de la sociedad y a estimular la concurrencia de las entidades nacionales y locales. La vinculación de diferentes actores (entidades de capacitación, empresas, gobiernos locales y beneficiarios) tuvo ventajas para cada uno de ellos. Las entidades de capacitación ampliaron su oferta y buscaron una relación con el mercado laboral para asegurar la práctica empresarial. Más de 500 empresas en todo el país se vincularon al programa y aunque no todos los jóvenes que tomaron la práctica empresarial continuaron trabajando en la empresa donde la realizaron, tuvieron un primer contacto directo con el mundo laboral formal. Algunos gobiernos locales incluyeron los programas de empleo y capacitación en su agenda. Sin embargo, el control de la Red sobre entidades y empresas no fue muy grande. Pese a la selección inicial, muchas entidades tenían atrasos tecnológicos en sus equipos y problemas pedagógicos, especialmente para atender a población poco favorecida.

Los programas de la Corporación Minuto de Dios se desarrollan en sus propios locales, con sus propios instructores, con una infraestructura adecuada a las necesidades de formación. Están respaldados por una infraestructura institucional sólida, con gran experiencia en el desarrollo de programas dirigidos a la población más pobre, aunque con más experiencia en vivienda y en educación formal que en capacitación. La financiación es asegurada por donaciones particulares, contratos con organismos gubernamentales, cooperación internacional, venta de servicios o actividades empresariales. Cuentan con personal adecuadamente formado para asegurar la capacitación. Los instructores tienen una imagen positiva respecto a la metodología del curso, pero consideran que, para hacer más fácil y efectivo el proceso de aprendizaje, sería conveniente exigir un mayor nivel educativo de los estudiantes.

El programa Ecoparque tiene una estructura organizativa pequeña

que le permite operar. Su reto organizativo es interesante: la integralidad y mayor flexibilidad del programa debe traducirse en una organización ágil y eficaz. La baja cobertura del programa y su poca duración hacen difícil expresar una opinión sobre las debilidades organizativas. Una ventaja es su interés por buscar convenios con empresas, ONGs nacionales e internacionales y gobiernos locales, lo cual se ha traducido en el comienzo de nuevos proyectos. Preocupa que estas iniciativas no logren madurar.

El avance en la sistematización de experiencias y la evaluación de programas no es muy grande. El programa de la Red ha sido evaluado, en principio como requisito del crédito multilateral del que formaba parte, y a partir de allí se establecieron mecanismos de seguimiento permanente del programa. Sin embargo, el cambio de prioridades en la Red de Solidaridad a partir de 1998 ha llevado a que no se hayan realizado nuevas convocatorias y el programa pueda darse por terminado. El SENA no ha realizado hasta ahora la evaluación del programa; hay seguimiento administrativo, pero no pedagógico ni de impacto. En los otros programas el tipo de evaluación y seguimiento es el día a día, pero no se tienen mecanismos claros de evaluación y control. Esto dificulta la sistematización de las experiencias, aspecto importante para el mejoramiento en el diseño de programas.

III.3.3 Vinculación de los programas con la política general

Los programas de capacitación estudiados tienen en común el buscar soluciones, al mismo tiempo, para problemas de desempleo de jóvenes y de capacitación. Su focalización hacia los más pobres plantea una relación con las políticas de mitigación de la pobreza.

El programa de la Red se planteó en un contexto de acciones de emergencia para grupos vulnerables por su pobreza, pero no se previó la magnitud de la desaceleración económica ni del crecimiento del desempleo. El programa del SENA, concebido para disminuir la oferta laboral, se quedó también corto en la previsión de crecimiento del desempleo. Para tener efectos sobre el nivel de empleo, la magnitud de los programas tendría que haber sido mucho mayor. Si en 1997 existía cerca de medio millón de desempleados jóvenes pobres, dos programas con coberturas de 18.000 y 11.000 jóvenes son claramente insuficientes. Pueden, a lo sumo, mejorar las condiciones bajo las cuales los jóvenes más pobres se enfrentan al mercado. La parte subjetiva de esta mejora

puede evaluarse con el alto grado de satisfacción de los jóvenes con el curso (70% se declara muy satisfecho) y su evaluación sobre el cambio

en sus posibilidades de conseguir empleo (48% considera que mejoraron).

Con relación a la focalización, en el programa de la Red la misma estaba acompañada por la participación, ambos instrumentos adecuados para lograr asignación más eficiente y eficaz. La focalización fue eficaz, en la medida en que los programas cubrieron efectivamente a la población objetivo. La participación permitió iniciar un control social sobre la ejecución de los recursos. En la encuesta realizada se puede constatar que buena parte de los jóvenes que tomaron los cursos pertenecían a los estratos 1 y 2.

Parte de la focalización incluía el auxilio económico para minimizar la desertión y permitir que los jóvenes se dedicaran al programa de tiempo completo. La suma prevista en ambos programas (50% del salario mínimo vigente) es importante si se tiene en cuenta el ingreso promedio de los hogares más pobres. Los resultados de la encuesta muestran que buena parte de los recursos recibidos se usaron para cubrir gastos de transporte y alimentación durante el curso y, eventualmente, para apoyar los gastos del hogar. Incumplimientos en su entrega o dificultades en la asignación han convertido a este incentivo en el blanco de buen número de críticas.

Puede afirmarse, entonces, que los programas públicos de formación realizan un esfuerzo adicional de focalización, en el cual parecen haber tenido éxito. Pero, a pesar de lograr un impacto positivo, son insuficientes para sostener sus efectos en el tiempo. Para que esto sea posible, los programas se deben articular a una dinámica de desarrollo sostenible, y estar acompañados de incentivos para que el mercado laboral absorba esta población en lugar de excluirla.

III.3.4 El impacto laboral

La medición del impacto de los programas en términos laborales se hace normalmente comparando la situación laboral de los jóvenes antes de tomar el curso con su situación posterior. Sin embargo, las condiciones coyunturales, la poca pertinencia de la capacitación, las aspiraciones de los jóvenes o la falta de redes sociales pueden conducir a que, pese a que se brinde una capacitación de calidad, ésta no conduzca a la inserción laboral.

La coyuntura puede contribuir a que los resultados, en términos de empleo, de mejoramiento de ingresos o de las condiciones laborales, no sean muy buenos. En el caso del programa SENA es imposible eva-

luar los efectos en generación de empleo, puesto que aún no se han terminado los cursos. Por esto, la información del impacto laboral se limitará al programa de la Red.

En este programa, las evaluaciones realizadas señalan que el 30 por ciento de los beneficiarios consiguió empleo en el año siguiente al de la realización del curso; pero estos empleos no siempre se mantienen, en gran parte como consecuencia del deterioro de las condiciones del mercado laboral. En el Cuadro 16 se presenta la actividad que realizaron los jóvenes una vez terminado el curso de capacitación, cruzada con la actividad que realizaban antes del curso. Los porcentajes están calculados sobre los jóvenes que ya terminaron el curso de capacitación, por lo cual no incluyen a los del programa SENA, ni a los que no han terminado el curso en otros programas. Del total de jóvenes entrevistados, 134 no habían terminado el curso en el momento de la encuesta y 172 ya lo habían terminado. La comparación entre actividad anterior y posterior se limita pues a este último grupo, casi todo perteneciente al programa de la Red.

Antes de iniciar el curso, 62 jóvenes trabajaban. De ellos, 50 por ciento continuó trabajando una vez finalizado el curso y 39 por ciento buscó trabajo. Muy pocos volvieron a estudiar o se dedicaron a otra actividad. La proporción de jóvenes que trabajaba antes y trabaja después es mayor entre los varones que entre las mujeres, y entre los mayores de 25 años que entre los más jóvenes.

Un segundo grupo (22 jóvenes) buscaba trabajo antes de iniciar el curso. De ellos, 73 por ciento encontró trabajo una vez terminado el curso y 18 por ciento continuó desempleado. Como en el caso anterior, muy pocos salieron del mercado de trabajo. Las variaciones entre género no son importantes.

El tercer grupo (39 jóvenes) está conformado por quienes eran estudiantes antes de tomar el curso. De ellos, 36 por ciento trabajan una vez terminado, 33 por ciento buscan trabajo y 31 por ciento continúan estudiando. Para los jóvenes que ya estaban en el mercado laboral la principal alternativa es continuar en el mercado, mientras que los que aún estudiaban tienen mayor probabilidad de continuar estudiando una vez terminado el curso, especialmente las mujeres.

Finalmente, están aquellos que antes del curso se dedicaban al hogar o a otras actividades. Son 49 jóvenes, en su gran mayoría mujeres. 35 por ciento de ellos consiguió trabajo, 49 por ciento se dedicó a buscarlo, 10 por ciento regresó a estudiar y 6 por ciento se dedicó al hogar o a otra actividad. Aunque es el grupo con menores logros de empleo, se aprecia que después del curso ingresan al mercado laboral.

Cuadro 16
Jóvenes que terminaron el curso de capacitación de la Red, según actividad
que desarrollan luego del curso, por actividad anterior y sexo, 1999.

Actividad anterior	Actividad posterior	Trabaja	Busca trabajo	Volvió a estudiar	Otro curso	Otra actividad	Total	Ya terminó	No ha terminado	Total
τ	π									
Trabajaba	Varones	60%	35%	5%	0%	0%	100%	20	28	48
	Mujeres	45%	40%	7%	2%	5%	100%	42	30	72
	Total	50%	39%	6%	2%	3%	100%	62	58	120
	Nº Absoluto	31	24	4	1	2	62			
Buscaba tra-	Varones	75%	25%	0%	0%	0%	100%	4	11	15
	Mujeres	72%	17%	6%	0%	6%	100%	18	22	40
	Total	73%	18%	5%	0%	5%	100%	22	33	55
	Nº Absoluto	16	4	1	0	1	22			
Estudiaba	Varones	36%	36%	18%	9%	0%	100%	11	7	18
	Mujeres	36%	32%	32%	0%	0%	100%	28	18	46
	Total	36%	33%	28%	3%	0%	100%	39	25	64
	Nº Absoluto	14	13	11	1	0	39			
Hogar / otra	Varones	43%	43%	0%	0%	14%	100%	7	5	12
	Mujeres	33%	50%	12%	2%	2%	100%	42	13	55
	Total	35%	49%	10%	2%	4%	100%	49	18	67
	Nº Absoluto	17	24	5	1	2	49			
Total	Varones	52%	36%	7%	2%	2%	100%	45%	55%	100%
	Mujeres	43%	38%	14%	2%	3%	100%	61%	39%	100%
	Total	45%	38%	12%	2%	3%	100%	56%	44%	100%
Nº Absoluto	Varones	22	15	3	1	1	42	42	51	93
	Mujeres	56	50	18	2	4	130	130	83	213
	Total	78	65	21	3	5	172	172	134	306

Fuente: Cálculos con base en la Encuesta a los alumnos, 1999.

En total, el número de jóvenes que trabaja aumentó de 62 antes del curso a 78 después, el número de desempleados activos pasó de 22 antes del curso a 68 después. Los dedicados al estudio pasaron de 39 a 21 y los dedicados al hogar o a otras actividades pasaron de 49 a 8. Los cursos marcan un camino a los jóvenes, que es el del mercado laboral. Pero ese mercado no les brinda las oportunidades esperadas. Es más, muchos de los jóvenes que trabajaron, una vez terminado el curso no mantuvieron ese trabajo y en el momento de la encuesta estaban engrosando el número de desempleados. De todas formas el aumento en el empleo es importante para los antiguos desempleados y para los que antes del curso se dedicaban al hogar o a otras actividades.

Entre quienes no han terminado el curso, buen número trabajaba o buscaba trabajo antes de iniciarlo. La información que recopiló la encuesta puede hacer posible una evaluación de la empleabilidad de estos jóvenes una vez que terminen el curso, pero esto está por fuera de los límites de este trabajo.

Otros impactos laborales pueden medirse en términos de mayor estabilidad de los empleos, cambio en ramas de actividad u ocupación, o mejoramiento de las condiciones de trabajo. Al respecto puede señalarse lo siguiente¹⁶:

- Rama de actividad: 32 por ciento de los jóvenes que trabajan están en los servicios, seguido por el comercio, con 28 por ciento y manufacturas con 18 por ciento. Hay cambios en las ramas de actividad al comparar entre el trabajo anterior y el trabajo actual: aumentos en las ramas de servicios y establecimientos financieros y disminución notable en el sector manufacturero.
- Tamaño de empresa: la proporción de jóvenes que trabaja en empresas de más de 10 trabajadores aumenta, lo cual señala algún grado de formalización del empleo.
- Ocupación: mayor proporción de jóvenes como profesionales y técnicos y como personal administrativo, mientras disminuyen los trabajadores y operarios. No hay cambios importantes en la posición ocupacional, donde siguen predominando los empleados y obreros.
- Condiciones de trabajo: aumento relativo de los ingresos (menor proporción de jóvenes con salarios inferiores al mínimo legal). La proporción de jóvenes con contrato de trabajo aumenta significativamente, así como el porcentaje que recibe prestacio-

16. Los datos son tomados de la Encuesta realizada a los jóvenes beneficiarios. Por razones de espacio no se presentan las tablas. El lector interesado

puede consultar el Informe Final de esta investigación.

nes sociales.

- Desempleo: entre las razones para no conseguir empleo la respuesta más común es “por la situación económica del país” (27%). La “falta de experiencia” (23%) y la “falta de capacitación” (10%) son otras dos razones de peso.

III.3.5 La percepción de los jóvenes

Para medir los resultados de los programas, también es importante ver la valoración que los propios jóvenes hacen de los cursos, en términos de su utilidad para conseguir o conservar un trabajo, para desarrollar una actividad específica o para emprender la creación de su propia empresa.

Con respecto a los beneficios del curso para los jóvenes, puede decirse lo siguiente:

- Para el 33 por ciento el curso tuvo una alta relación con el trabajo que realizan, pero para el 44 por ciento no tuvo ninguna.
- Aportes del curso para el trabajo actual: conocimientos prácticos adquiridos (23%), mejoramiento en las relaciones humanas (21%); para un porcentaje similar, el curso no aportó nada.
- 30 por ciento de los jóvenes que hoy trabajan fueron empleados por la empresa en donde realizaron la práctica.

En cuanto a la visión que los jóvenes tienen de los cursos, puede indicarse lo siguiente:

- Razones: sólo 26 por ciento dijo haber tomado el curso con miras al desempeño laboral posterior; 27 por ciento lo tomó “porque me gusta” y para 21 por ciento fue una oportunidad de “seguir estudiando”.
- Satisfacción: los jóvenes califican los cursos como “Muy buenos” (48%) o “Buenos” (46%); una muy baja proporción como “Regular” (6%). El mayor grado de satisfacción se encuentra entre los jóvenes del SENA (91%). No hay diferencia en la calificación por género, pero los más jóvenes (97%) califican los cursos mejor que los mayores (91%).
- Dificultades: casi una tercera parte de los jóvenes señala no haber tenido ninguna dificultad. La corta duración es problemática para 48 por ciento de los jóvenes. 20 por ciento tuvo insuficientes conocimientos en matemáticas. 8 por ciento conocimientos insuficientes en lectura y escritura. 13 por ciento mani-

festó problemas de disciplina y puntualidad, especialmente los de la Red, lo cual

coincide con problemas de esta naturaleza señalados por los directores de los centros de capacitación. 22 por ciento de los alumnos de la Red mostró dificultades de adaptación a la empresa de práctica, lo cual indica algunas fallas en el diseño del programa, en la formación impartida o en el tipo de compromiso que asumen las empresas. Con relación al auxilio económico, uno de cada cuatro jóvenes pide que se modifique, señalando como problema tanto el incumplimiento en la entrega como el que no se le asigne a todos los alumnos (caso SENA).

- Logros: todos los jóvenes afirman haber obtenido algún logro en por lo menos una de las nueve alternativas consultadas. La mayoría considera que mejoraron sus conocimientos teóricos (91%) o prácticos (84%). Para el 79 por ciento hubo progresos en sus relaciones humanas, logro especialmente significativo para los alumnos de la Red (89%) y para el 63 por ciento hubo una mejora en sus relaciones familiares. En cuanto a la vida laboral, 69 por ciento señaló como logro acrecentar la posibilidad de conseguir empleo o de aumentar ingresos y 44 por ciento la posibilidad de mejorar la posición en la empresa. Finalmente, conseguir un título o certificado fue un logro importante para 74 por ciento de los jóvenes.
- Familia y tiempo libre: la familia es el marco de referencia más importante de los jóvenes; 81 por ciento destina parte de su tiempo libre a realizar o a ayudar en los oficios domésticos¹⁷; 44 por ciento, a participar en actividades o reuniones de tipo familiar. 71 por ciento de los jóvenes oye música, 53 por ciento juega o hace deporte, 56 por ciento ve televisión y 57 por ciento lee o escribe. Muy pocos, sin embargo, pertenecen a grupos juveniles o clubes organizados (9%). Las actividades preferidas por los jóvenes son actividades más bien individuales que colectivas.
- Optimismo y expectativas: Casi todos los jóvenes (93%) creen que su vida dentro de cinco años va a ser mejor que la que llevan ahora. Sólo 4 por ciento considera que va a ser peor. En cuanto a las metas, priman las académicas tanto en el corto como en el largo plazo. Seguir estudiando, culminar el bachillerato o concluir la carrera es la primera meta de corto plazo para 42 por ciento de los jóvenes y de largo plazo para 64 por ciento. Le siguen las metas de capacitación, en el corto plazo, para 30

17. El alto porcentaje de mujeres en la

muestra (70%)
puede influir en este
resultado.

por ciento de los jóvenes que esperan terminar su curso.

Tener trabajo, o mejorarlo, es la primera meta de corto plazo para 19 por ciento de los jóvenes. En el largo plazo, continúa siendo la más importante para 12 por ciento de los jóvenes. Entre las otras metas señaladas, como económicas (tener dinero, tener casa), laborales (tener negocio propio), familiares (formar familia, tener hijos) o personales (superarse, salir adelante), ninguna tiene una participación importante.

IV. Conclusiones y perspectivas

1. La pobreza en Bogotá afecta al 29 por ciento de sus habitantes. Entre las características principales de los pobres se encuentran: un mayor tamaño promedio de hogar; un más alto porcentaje de menores de 12 años; un menor nivel educativo promedio, tanto de los jefes como de sus cónyuges; una inasistencia escolar alta; y un mayor porcentaje de hogares monoparentales conducidos por mujeres.
2. Las oportunidades de entrada, y sobre todo de permanencia, en el sistema escolar para los pobres son menores, para todos los niveles educativos, pero principalmente para secundaria y superior. Los niveles de retraso escolar también son mayores para el grupo de pobres. La jornada educativa es menor para los pobres, lo cual se traduce en menores niveles de calidad de la educación recibida y mayor tiempo libre. La inasistencia escolar o la deserción están relacionadas principalmente con razones económicas, pero buena parte de los jóvenes abandonan la escuela porque no encuentran allí un mecanismo de progreso y movilidad o porque la educación que se imparte no tiene ninguna relación con el mundo en que se desenvuelven cotidianamente.
3. El mercado de trabajo, pese a hacer demandas de educación cada vez mayores, no ha logrado integrar a una población juvenil cada vez más educada, y el aumento en los niveles educativos no se traduce en un mejoramiento de las posibilidades laborales. El incremento del desempleo, principalmente entre los jóvenes, está acompañado de un desperdicio de capacidades, como lo muestra el hecho de que los desempleados tienen un nivel educativo más alto que los ocupados, situación más crítica entre los pobres.
4. Las diferencias en participación laboral entre pobres y no pobres se concentran en el grupo de 20 a 24 años: mientras para los pobres el período de “moratoria” ha concluido, y deben hacer frente a sus responsabilidades económicas y laborales, para buena parte de los segundos aún es tiempo de estudio y capacitación.
5. Los patrones de rama de actividad y de ocupación son diferen-

tes por condición de pobreza y por género. Las mujeres están concentradas en la rama de servicios; en el comercio y la industria manufacturera se encuentran las mujeres pobres, mientras que en el sector financiero se concentran las que no lo son. Los varones pobres trabajan en mayor proporción en la industria manufacturera y en la construcción, mientras los no pobres lo hacen en mayor medida en el comercio y en el sector financiero. Las ocupaciones de mayor jerarquía y calificación están reservadas a los no pobres.

6. El sistema de capacitación existente en Colombia privilegia la formación de quienes ya tienen trabajo y no es muy influyente su papel en la formación de jóvenes desempleados en condiciones vulnerables. La capacitación para el trabajo no está dirigida a los más jóvenes, ni a los grupos más pobres. La propia empresa y el SENA son los principales oferentes de capacitación. Las ONGs participan en una baja proporción y dirigen sus actividades más hacia los adultos que hacia los jóvenes.
7. Una mirada al variado espectro de experiencias de capacitación laboral para jóvenes en situación de pobreza en el país, permite afirmar que no existen programas de capacitación permanentes, estructurados y con posibilidades de dar respuesta adecuada a las exigencias de calificación de nuestro recurso humano.
8. Los programas analizados fueron: Red de Solidaridad con una cobertura nacional de 11.000 jóvenes pobres desempleados, de los cuales 1.600 estaban en Bogotá. Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–, con una cobertura nacional de 18.500 jóvenes bachilleres desempleados, de los cuales se han beneficiado cerca de 1.200 jóvenes en Bogotá; y los programas de la Corporación Minuto de Dios –MD Confecciones y Ecoparque– realizados en barrios de Bogotá.
9. El programa del SENA es un intento de ofrecer capacitación de larga duración vinculada con las necesidades del mercado, en nuevas ocupaciones o tecnologías. El de la Red es parte de un programa más amplio de creación de empleo urbano y busca atender a los sectores más pobres de la población, contribuir a la creación de redes sociales, familiarizarlos con el mundo del trabajo y crear actitudes y comportamientos necesarios para permanecer en una empresa. El curso de confecciones de la Corporación Minuto de Dios se enmarca en una concepción de capaci-

- tación específica, parte de las habilidades de los aspirantes y refuerza el desarrollo de competencias sociales. Ecoparque tiene un enfoque integral de formación general, habilitación y creación de competencias tanto sociales como técnicas. El trabajo con los jóvenes en el mismo ambiente en el que se desenvuelven, así como la vinculación entre formación y tiempo libre, son parte de una estrategia innovadora que puede traer beneficios, aunque aún es muy temprano para evaluarla.
10. El marco institucional de cada programa es diferente: el SENA utiliza su infraestructura de capacitación y su capacidad de operación nacional y multisectorial. La Red utiliza un modelo de gestión orientado a promover la participación de la sociedad y estimular la concurrencia de las entidades nacionales y locales, con efectos importantes sobre la posibilidad de articulación con los planes locales de desarrollo y la participación de los beneficiarios en los programas. Los programas de la Corporación Minuto de Dios también se realizan en sus propias instalaciones, con sus propios instructores, y con infraestructura adecuada a las necesidades de formación y articulada, en el caso de las confecciones, con un proyecto productivo.
 11. Una inquietud que genera el desarrollo de estos programas es que, a pesar de lograr un impacto positivo sobre la población objetivo, son insuficientes para sostener sus efectos en el tiempo. Para que esto sea posible, los programas se deben articular a una dinámica de desarrollo sostenible, y estar acompañados de incentivos para que el mercado laboral absorba a esta población en lugar de excluirla.
 12. La focalización y la participación han sido instrumentos adecuados para lograr asignación eficiente y eficaz. La focalización fue eficaz, en la medida en que los programas llegaron a los más pobres. En cuanto al perfil de los jóvenes beneficiarios, se encuentra que son más educados que el conjunto de jóvenes pobres de Bogotá, una mayor proporción de ellos participa en el mercado laboral y una menor proporción estudia, especialmente entre los más jóvenes. Esto indica que los programas se dirigieron preferentemente a jóvenes en el mercado laboral, lo cual coincide con su intención de capacitar desempleados. Hay poca coincidencia entre el perfil laboral de los jóvenes beneficiarios y el conjunto de jóvenes pobres en cuanto a ocupación, rama de actividad, posición ocupacional y tamaño de empresa. En todos los casos, el

perfil es más favorable a los jóvenes beneficiarios e indica que estos tenían, antes del curso, una mejor formación educativa y unas mejores condiciones laborales.

13. Cobertura: para tener efectos sobre el nivel de empleo, la magnitud de los programas tendría que haber sido mucho mayor. Dos programas con cobertura nacional de 30.000 jóvenes son claramente insuficientes para atender cerca de medio millón de desempleados jóvenes pobres. Pueden, a lo sumo, mejorar las condiciones bajo las cuales los jóvenes más pobres se enfrentan al mercado.
14. La sistematización de experiencias y la evaluación de programas no es práctica corriente. El programa de la Red ha sido evaluado como requisito del crédito multilateral del que participaba. El SENA hasta ahora ha realizado seguimiento administrativo, pero no pedagógico ni de impacto. En los otros programas el tipo de evaluación y seguimiento es el día a día, pero no se tienen mecanismos claros de evaluación y control. Esto dificulta la sistematización de las experiencias, cuestión importante para el mejoramiento del diseño de programas.
15. Impacto laboral: el número de jóvenes que trabaja aumentó de 62 antes del curso a 78 después; el número de desempleados activos pasó de 22 antes del curso a 68 después. Los dedicados al estudio pasaron de 39 a 21 y los dedicados al hogar o a otras actividades pasaron de 49 a 8. Los cursos llevan a los jóvenes al mercado laboral. Pero ese mercado, sin embargo, no les brinda las oportunidades esperadas. El aumento en el empleo es importante para los antiguos desempleados y para los que antes del curso se dedicaban al hogar o a otras actividades.
16. Aunque los programas no han permitido a todos los jóvenes conseguir empleo, quienes lo lograron mejoraron las condiciones de su empleo: menor grado de informalidad, más altas remuneraciones, cambios en la ocupación. Los cursos no han incentivado la generación de autoempleo, como lo muestra la baja proporción de trabajadores independientes.
17. Los jóvenes juzgan positivamente los cursos, en materia de calidad, beneficios recibidos, conocimientos aportados, mejoramiento de las condiciones de empleabilidad, aportes a las relaciones laborales, sociales y familiares.

IV.1 Comentario final

Tradicionalmente, los programas de formación y capacitación laboral para jóvenes han sido vistos como un arma de lucha contra el desempleo. Se busca, además, que el mercado oriente el sistema de capacitación. Sin embargo no se analiza cuáles son las implicaciones del creciente desempleo sobre el sistema de capacitación y formación. La escuela, y aquí se puede incluir a las instituciones de formación, se convierte en una especie de “sala de espera” para los jóvenes desempleados (Beck, 1998). Pero estos programas no pueden cambiar la situación básica de la falta de trabajo. La tendencia a adquirir formación y capacitación es una respuesta al desempleo, pero entre la finalización de la formación y la ocupación hay un período cada vez más largo de espera y de riesgo.

La educación o la formación, por sí mismas, ya no bastan para obtener una posición ocupacional, ingresos o prestigio. Pero no se trata de que la formación no sirva. Si no se realizan estudios, el futuro laboral queda destruido. Los estudios generales y la capacitación específica son necesarios pero cada vez menos suficientes para alcanzar una posición laboral. Esto nos remite a la necesidad de analizar si se ha producido una ruptura fuerte entre la formación y el empleo, que no valora suficientemente la formación básica, pero tampoco garantiza, a quienes logran una capacitación o formación específica o avanzada, el acceso al mercado laboral. Los datos colombianos parecen ir en esa dirección: desempleados con niveles educativos medios y altos, alargamiento del tiempo de desempleo, poca efectividad de los programas de capacitación para garantizar una inserción laboral adecuada y un mejoramiento sostenido en los niveles de empleo.

El componente estructural, responsable por una parte importante del desempleo que golpea con mayor rigor a los jóvenes y a las mujeres, exige inmensos esfuerzos del sistema educativo y del aparato productivo. En este sentido, “el fenómeno que se detecta en Colombia es el de un creciente desempleo (y subempleo) ‘educado’ pero no calificado en relación con los actuales requerimientos del mercado laboral” (OIT, 1999: 258).

Ante la magnitud del problema, no es posible dar una amplia y oportuna respuesta a partir de acciones aisladas, ni con medidas de emergencia, aunque éstas sean importantes para aliviar las grandes desventajas que padecen los y las jóvenes de los estratos inferiores. La

situación exige una política integral y el compromiso de los actores sociales, políticos y económicos que se relacionan de manera directa e indirecta con la juventud.

Esto implica identificar no sólo la especificidad del grupo de población, sino también las condiciones económicas, sociales y culturales de las cuales provienen; conocer sus cambiantes necesidades y expectativas, tratar de entender y respetar el ideario, la cultura y las formas de expresión que han construido y, sobre esa base, definir las estrategias más acertadas.

Frente a la relación entre educación, formación y capacitación para el trabajo, existen hoy consensos amplios sobre la importancia del carácter combinado pero ponderado de dos tipos de formación: la general, a partir de la educación básica, y la técnica específica, que facilita la ejecución de un oficio. De la calidad de la primera depende en buena parte el éxito en el mercado de trabajo que:

“(…) lo que premia es la versatilidad, la creatividad y la generación de competencias, y ello abre una nueva alianza entre educación y capacitación, particularmente en los niveles primarios que es donde se imparten los conocimientos básicos que generan competencias” (Tokman, 1997: 16).

En las condiciones colombianas, sigue siendo necesario continuar los esfuerzos para mejorar la cobertura y la calidad de la educación básica, que garantice el desarrollo de competencias laborales que respondan a los nuevos retos del sector productivo. Estas acciones implican la participación del Estado para resguardar los principios de calidad y equidad, y para garantizar un adecuado acceso y permanencia por parte de los más pobres al sistema educativo.

La premisa básica de que la capacitación por sí sola no genera empleo se hace evidente en los resultados de los programas de capacitación en la actual coyuntura recesiva colombiana. La generación de empleo depende de variables como la inversión y el ahorro; el crecimiento de la actividad económica es un requisito fundamental, sin el cual será muy difícil crear nuevos puestos de trabajo.

Del análisis de la experiencia colombiana puede afirmarse que los jóvenes pobres no han encontrado una inserción laboral satisfactoria a través de cursos cortos y semicalificados. Debe explorarse la opción de la formación tecnológica –de la que el programa del SENA es un primer intento–, que tiene características cercanas a las necesidades de esta población y del sector productivo: formación de duración intermedia, con posibilidades de acceso pronto al mercado laboral, posibilidad de

continuación dentro de una cadena de formación hacia niveles superiores, y mayor capacidad de respuesta a las demandas concretas y actualizadas del sector productivo (Gallart, 1997).

Bibliografía

- BECK, Ulrich, 1998. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós (Básica, 89).
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo y OIT-Oficina Internacional del Trabajo, 1998. *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*. Lima: Atenea Impresores Editores.
- BONILLA CASTRO, Elsy y Penélope Rodríguez, 1992. *Fuera del cerco: mujeres, estructura y cambio social en Colombia*. Santa Fe de Bogotá: Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional.
- CID-Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 1999a. Encuesta para jóvenes. Programas y políticas de capacitación para jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión. Santa Fe de Bogotá, marzo.
- CID, 1999b. Entrevistas con directivos. Programas y políticas de capacitación para jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión. Santa Fe de Bogotá, marzo.
- Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, 1998a. *Encuesta nacional de calidad de vida, 1997. Documento metodológico y resultados*. Santa Fe de Bogotá: DANE.
- Colombia, DANE, 1998b. Encuesta nacional de calidad de vida, 1997. Bases de datos. Santa Fe de Bogotá: DANE.
- Colombia, DANE, 1998c. Encuesta sobre la niñez y la adolescencia en Colombia. Octubre de 1996. Santa Fe de Bogotá: DANE.
- Colombia, DANE, 1993a. *Estadísticas sociales de Colombia*. Santa Fe de Bogotá: DANE.
- Colombia, DANE, 1993b. *XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda, 1993*. Santa Fe de Bogotá: DANE, 20v.
- Colombia, DANE, 1989. *Pobreza en Colombia*. Bogotá: DANE, 2v.
- Colombia, DANE, 1986. *XV Censo Nacional de Población y IV de Vivienda, 1985*. Santa Fe de Bogotá: DANE, 6v.
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 1992. *Política social para los jóvenes y las mujeres: resumen ejecutivo*. Documento CONPES 2626. Santa Fe de Bogotá: DNP, noviembre.

- Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 1994 *Red de Solidaridad Social*. Documento CONPES 2722. Santa Fe de Bogotá: DNP, agosto.
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 1995. *Las políticas del Salto Social: documentos CONPES, agosto de 1994–diciembre de 1996*. Santa Fe de Bogotá: DNP, 3v.
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación. 1995. *Política de juventud*. Documento CONPES 2797. Santa Fe de Bogotá: DNP, junio.
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Misión Social, 1993. *Encuesta de caracterización socioeconómica, CASEN, 1993*. Santa Fe de Bogotá.
- Colombia, Presidencia de la República, 1991. Programa nacional de acción en favor de la infancia y la juventud, 1991-1994. Santa Fe de Bogotá, D.C.
- Colombia, Red de Solidaridad Social – CIDER – REUNIRSE, Universidad de los Andes, 1998. *Evaluación del desempeño y del impacto Programa de Empleo Urbano*. Santa Fe de Bogotá: policopiado.
- Colombia, Red de Solidaridad Social, 1998a. *Memorias, 1994-1998*. Santa Fe de Bogotá: Antares Editores.
- Colombia, Red de Solidaridad Social, 1998b. *Componente de Capacitación Laboral para Jóvenes. Informe de ejecución*. Santa Fe de Bogotá: policopiado.
- Colombia, Red de Solidaridad Social, 1998c. *Componente de Capacitación Laboral para Jóvenes. Reglamentación jurídica*. Santa Fe de Bogotá: policopiado.
- Colombia, Red de Solidaridad Social, 1998d. Componente de Capacitación Laboral para Jóvenes. Listados de cursos e instituciones. Santa Fe de Bogotá: base de datos.
- Colombia, Red de Solidaridad Social, 1998e. Componente de Capacitación Laboral para Jóvenes. Base de datos de entidades ejecutoras de capacitación, REEC. Santa Fe de Bogotá: base de datos.
- Colombia, Servicio Nacional de Aprendizaje–SENA, 1999. *Informe de ejecución del Programa de Capacitación para Jóvenes Bachilleres*. Santa Fe de Bogotá: policopiado.
- CORTÉS R., Ligia Consuelo, 1998. Análisis de impacto del componente de capacitación laboral a jóvenes. Programa de empleo urbano de la Red de Solidaridad Social. Santa Fe de Bogotá: Red de Solidaridad–CIDER, Universidad de los Andes.

- Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital, Subdirección Desarrollo Social, 1998. *Directorio de Organizaciones Cívicas Comunitarias*. Santa Fe de Bogotá: abril (base de datos en proceso de actualización).
- DUARTE GUTERMAN & Cía. Ltda., 1998. *Análisis de pobreza y equidad 1993-1997. Informe final*. Santa Fe de Bogotá: Misión Social, policopiado.
- Federación de las Organizaciones No Gubernamentales de Santa Fe de Bogotá y Cundinamarca, 1999. *Base de datos de organizaciones de la Federación*. Santa Fe de Bogotá: archivo magnético.
- FLÓREZ NIETO, Carmen E., Felicia Knaul y Regina Méndez, 1995. *Niños y jóvenes: ¿cuántos y dónde trabajan?* Santa Fe de Bogotá: Ministerio de Trabajo.
- GALLART, María A. y Claudia Jacinto, 1998. *Manual de evaluación para experiencias de formación*. Buenos Aires: mimeo.
- GALLART, María A., 1997. "Las carreras cortas terciarias: una respuesta a las nuevas demandas de competencias laborales", *Boletín Educación y Trabajo, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo*, 8(1): 11-15, junio. Buenos Aires: CIID-CENEP.
- JACINTO, Claudia y Ana L. Suárez, 1997. Juventud, pobreza y formación profesional. En: María A. Gallart y R. Bertoncello, *Cuestiones actuales de la formación*. Montevideo: CINTERFOR-OIT y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- JACINTO, Claudia y María A. Gallart (coords.), 1998. *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: CINTERFOR-OIT y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- LÓPEZ CASTAÑO, Hugo, 1989. "Grupos vulnerables al desempleo abierto en Colombia: los jóvenes y las mujeres", *Planeación y Desarrollo*, 21(1 y 2), enero-junio.
- LÓPEZ ECHEVERRY, Ovidio, 1995. *Censo de Instituciones que atienden niños y adolescentes en situación de riesgo social*. Santa Fe de Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- MAY, Ernesto (coord.), 1996. *La pobreza en Colombia*. Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo Editores y Banco Mundial.
- MISIÓN SOCIAL, Departamento Nacional de Planeación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998. *Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1998*. (Coordinadores: A. Sar-

miento y C. Ramírez). Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo Editores.

- MUÑOZ CONDE, Manuel, 1991. La pobreza en trece ciudades colombianas en 1985, según líneas de pobreza e indigencia. En: Fresneda, Sarmiento, Muñoz y otros, *Pobreza, miseria y desigualdad: retos para la Nueva Colombia*. Bogotá: Editorial Presencia, pp. 273-292.
- NINA, Esteban, 1997. Análisis de la evolución del perfil de pobreza y la desigualdad en Colombia, 1978-1995. Santa Fe de Bogotá: DNP. Misión Social, policopiado.
- OIT, 1999. *Empleo. Un desafío para Colombia*. Proyecto OIT, Ministerio de Trabajo, PNUD COL 95/003 y Proyecto OIT/Gobierno de España RLA/94/M10-12/SPA. Lima: Visual Service SRL.
- RAMÍREZ GÓMEZ, Clara y otros, 1998a. Inventario de programas de capacitación para jóvenes pobres en Santa Fe de Bogotá. Informe de progreso. Proyecto regional "Programas y políticas de capacitación para jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión". Santa Fe de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, diciembre, policopiado.
- RAMÍREZ GÓMEZ, Clara y otros, 1998b. Perfil sociodemográfico de los jóvenes colombianos. Informe de progreso. Proyecto regional "Programas y políticas de capacitación para jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión". Santa Fe de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, octubre, policopiado.
- RAMÍREZ GUERRERO, Jaime, 1998. El caso de Colombia. En: María A. Gallart y Claudia Jacinto (coords.), *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: CINTERFOR-OIT y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, pp.145-183.
- RAVAILLON, M., 1992. Poverty comparisons. A guide to concepts and methods. Living Standards Measurement Study. Washington: The World Bank (Working Paper, 88).
- SEGOVIA MORA, Guillermo, 1993. *Bogotá hoy: democracia, convivencia y poblaciones vulnerables*. Santa Fe de Bogotá, D.C: Alcaldía Mayor.
- SEN, Amartya, 1995. The Political Economy of Targeting. En: *Public Spending and the Poors, Theory and Evidence*. Washington: World Bank.

- TOKMAN, Víctor, 1977. "El trabajo de los jóvenes en el post-ajuste latinoamericano", *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, 139-140: 16, segunda época, abril-septiembre. Montevideo: CINTERFOR-OIT.
- VARGAS C., Hernán, 1993. *Directorio de organismos no gubernamentales. ONG de Colombia*. Santa Fe de Bogotá: Fundación Social.

Comentarios al estudio de Colombia

Javier Lasida¹

I. Introducción

Los comentarios que se presentan a continuación se organizan en dos partes: en la primera se abordan algunos aspectos del análisis respecto a los jóvenes bogotanos, en tanto en la segunda se plantean reflexiones en relación a las políticas y programas de educación analizados en el estudio de Clara Ramírez, vinculándolos con los procesos de cambio que están experimentando las políticas de educación y trabajo en la Región.

Previamente, como comentario general sobre el programa de investigación en el que se enmarca este estudio, quiero subrayar el rendimiento obtenido por la estrategia de investigación, que combinó diferentes escalas y perspectivas de abordaje del tema, las cuales usualmente se presentan como vías paralelas en la producción de conocimiento: por una parte, la referida a la situación de los jóvenes, especialmente de los pobres, considerando el conjunto de indicadores más relevantes para describirla e interpretarla y, por la otra, la dirigida a los programas de intervención.

II. El análisis de los jóvenes

1. El estudio ratifica la siguiente observación: analizando la pobreza y la extrema pobreza por tramos de edad, hay mayor cantidad de pobres en los grupos conformados por las dos etapas de la vida de más alta

1. Proyecto "Competencias Laborales" de la Dirección Nacional de Empleo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) y el Banco Interamericano de Desarrollo, Uruguay.

vulnerabilidad: el inicio, la niñez y la adolescencia (0 a 14 años) y, en segundo término, la tercera edad, correspondiente a los mayores de 65 años. Entre los dos grupos, es más marcada la presencia de pobres entre 0 y 14 años, especialmente en Bogotá, donde disminuye significativamente el número de pobres en el tramo de adultos mayores. Analizando el grupo entre 15 y 19 años se registran niveles de pobreza menores que en los niños y adolescentes, pero también algo más elevados que en el grupo que tiene más de 65 años.

Se subraya este dato por su relevancia en términos sociales. En las historias individuales existen dos momentos que generan consecuencias fuertes en el desarrollo personal y en la ubicación social: el período comprendido por la gestación y los primeros meses de vida, y la etapa en la que se asumen los roles adultos. En ambos se concentran intensos cambios (biológicos, intelectuales, psicológicos y en la interacción social), los cuales tienen como consecuencia que quien egresa de esas etapas sea la misma, pero a la vez otra persona distinta que aquella que las inició. Pensemos en las diferencias entre un óvulo fecundado y un niño de un año, o en las que existen entre un niño de diez años y un joven de veinte años.

Las condiciones en las que se vivan esas dos etapas, las posibilidades que ellas abran o cierren, tienen consecuencias difícilmente reversibles en el resto de la vida. Las exclusiones sufridas por el feto y el bebé y, luego, por el adolescente y el joven, son decisivas en la inequidad de oportunidades y en los procesos de reproducción de la pobreza.

Por lo tanto, la observación reiterada acerca de que la mayoría de los niños y jóvenes son pobres, y de que, a la vez, la mayoría de los pobres son niños, está indicando la relevancia del tema abordado, como parte de las estrategias de superación de la pobreza.

2. El estudio aporta el dato sorprendente de que el promedio de años de educación de los desocupados es mayor que el de los ocupados, tanto entre los pobres como entre los no pobres, manteniéndose las diferencias considerando el sexo y la edad.

Clara Ramírez plantea al respecto que un más alto nivel de educación no incrementa las posibilidades de empleo, a pesar de que las exigencias para obtenerlo son progresivamente mayores, y que ni el sistema educativo es capaz de responder a las exigencias del mercado

laboral, ni éste es capaz de incorporar el creciente nivel educativo de los jóvenes.

Complementariamente a estas consideraciones, frente a lo inusual del dato, parece interesante formular alguna hipótesis. Tal vez parte de la explicación se vincule a cierta situación de privilegio que, paradójicamente, se asocie con la condición de desocupación. O sea, el desocupado es el que puede postergar su incorporación a las peores ocupaciones del mercado informal, esperando una mejor oportunidad.

La hipótesis tiene como fundamento los análisis que se han realizado respecto a los jóvenes buscadores de trabajo por primera vez (BTPV), que cuentan con mayores niveles educativos y mejor situación socioeconómica que una parte importante de sus coetáneos, los cuales están ocupados, pero en condiciones de precariedad, con muy bajas remuneraciones y en empleos que no les aportan calificación. El que busca trabajo por primera vez está indicando la existencia de un problema de desajuste entre educación y mercado laboral, pero su condición de desocupación no debe llevar a soslayar que sufren situaciones de mucha menor vulnerabilidad que la mayoría de los que aparentemente son privilegiados por gozar de posibilidades de empleo. Digo aparentemente porque una de las claves de la situación es que a los BTPV no les interesan y no estarían dispuestos a aceptar los puestos que los ocupados desempeñan y que, de hecho, frente a esas alternativas, prefieren esperar.

Extrapolando este análisis a los datos relevados por el estudio, se sugiere que, tal vez, parte de la explicación tenga características comunes (una situación relativamente mejor de los desocupados) con la recién mencionada. Igualmente importa señalar, respecto al límite de la extrapolación, que el dato del estudio se refiere a todos los tramos de edad, en tanto la caracterización de los buscadores de trabajo por primera vez se refiere a una condición que, obviamente, es exclusivamente juvenil.

3. La respuesta de los jóvenes a la pregunta respecto de las razones de no asistencia escolar, diferenciándola por condición de pobreza, aporta datos interesantes tanto sobre el papel de la escuela como sobre los requisitos que deben cumplir las políticas de educación y trabajo dirigidas a los jóvenes pobres.

Como primera causa aparecen los “costos elevados”, lo que indica que la educación y la capacitación no debe tener para estos sectores ni costos de cuota, ni otros menos específicos, entre los que probablemente se encuentren en primer lugar los de transporte.

A ello se agregan los costos de oportunidad, en mayor medida para los pobres (13,3% adujo esta causa para no estudiar), pero también para los no pobres (9,7% de los de este grupo). El dato sugiere que para estos jóvenes, especialmente para los pobres, las propuestas de capacitación o incluyen una “beca” o “subsidio”, o les facilitan un acceso rápido al mercado de trabajo.

Al mismo tiempo, el pagar a los jóvenes para que se capaciten supone ciertos riesgos. La experiencia de algunos programas indica que debe guardarse un equilibrio (a encontrar en cada caso), para que el aporte de los recursos que les posibiliten capacitarse no se convierta en la principal o, peor aún, la única motivación para asistir, lo que desvirtúa el sentido de la intervención.

Otra de las causas manifestadas por los jóvenes para no asistir es que “perdió o fue expulsado”; sugestivamente esta se da exclusivamente entre los pobres, donde alcanza al 9 por ciento de los entrevistados (y no se registra ningún caso entre los no pobres). La hipótesis al respecto es que uno de los principales papeles cumplidos por el sistema educativo en relación a este grupo de jóvenes, es la legitimación de la exclusión en el acceso a bienes y servicios de la sociedad, a partir del fracaso educativo. Legitimación, en primer término, en la percepción y valoración que el joven hace de sí mismo y de su lugar en la sociedad y, en segundo término, legitimación meritocrática, que es ampliamente aceptada en el conjunto social.

4. La investigación incluye, entre las variables de impacto, la situación educativa de los egresados. La inclusión es consistente con la finalidad de integración social que deben tener los programas de formación de jóvenes². Es interesante, en este sentido, el recorrido de la “nueva generación” de programas de capacitación laboral de jóvenes (como Chile Joven, Proyecto Joven de Argentina o Projoven en Perú y Uruguay), que se iniciaron definiendo como objetivo la inserción ocupacional y luego la ampliaron, reconociendo también el valor de la inserción educativa.

2. Hay que agregar que en términos de política de empleo también es necesario considerar este objetivo: si los jóvenes se incorporan al mercado, pero no continúan formándose, en un período de tiempo la capacitación adquirida perderá valor; y en los otros casos, cuando se logra que algunos jóvenes retornen a la educación y posterguen el momento de la inserción laboral, es probable que ello les signifique mejorar las oportunidades de em-

Tal como se aplicó en el estudio, el indicador debe considerar la situación educativa antes y un tiempo después de la capacitación. Se podría mejorar contemplando la posibilidad de que algunos jóvenes estuvieran estudiando y a la vez trabajando o buscando trabajo, alternativas que en el Informe aparecen como excluyentes.

pleo futuro y en términos sociales supone descomprimir la demanda de empleo.

III. Las políticas y los programas

Los sistemas, las políticas y los programas de educación, formación y capacitación de jóvenes en América Latina adolecen de grandes limitaciones en sus alcances. En algunos casos, esto sucede porque pertenecen a estados nacionales con grandes carencias, tanto en su capacidad de ejercer el poder coactivo sobre el conjunto de su territorio, como en el desarrollo de sus instituciones.

A ello se ha sumado, en la segunda mitad del siglo XX, una creciente masificación de la educación formal, que ha tenido como contrapartida la progresiva pérdida de calidad en los aprendizajes logrados, especialmente por parte de los niños y adolescentes de sectores en situación de pobreza. Junto a estas carencias se registran procesos de cambio en las políticas y programas dirigidos a los jóvenes. La investigación contribuye al relevamiento y la comprensión de esas transformaciones. Varias de sus constataciones y conclusiones pueden ser leídas desde la doble perspectiva de las limitaciones de las políticas y de sus intentos de transformación.

La desarticulación de las ofertas, que plantea el informe, probablemente obedezca a carencias del desarrollo institucional³ vinculadas, en el período más reciente, a la búsqueda de nuevas respuestas, con nuevos arreglos institucionales.

Se registra asimismo desorden en los certificados, lo que acarrea como consecuencia que la información que la capacitación da sobre sus egresados sea de mala calidad. Esto a su vez deteriora el mercado laboral y afecta tanto a los empleadores como a los trabajadores, a las instituciones y a los programas educativos, de capacitación y de empleo.

La transición de las políticas y los programas ¿desde dónde y hacia dónde? El análisis y la comprensión de los procesos de cambio es siempre más difícil y riesgoso al hacerse simultáneamente a los hechos, como en este caso. Rolando Franco (1995), en relación a las políticas educativas en la Región, identifica un paradigma dominante pero en

3. Por ejemplo ha sido característica en la Región la creación de nuevos órganos pú-

blicos yuxtaponiéndolos con los pre-existent, produciendo superposiciones (simultáneas con vacíos) y, en definitiva, ineficacias e ineficiencias como resultado de las políticas.

retirada, y un paradigma emergente, todavía con presencia minoritaria.

Avanzando, a partir de la caracterización de R. Franco, el primer paradigma es el orientado por la **oferta** de las instituciones, sus programas, sus servicios y sus recursos humanos, sus equipos y su infraestructura; el segundo prioriza la **demand**, o sea a los beneficiarios, sus necesidades y los aportes, expresados en términos de resultados e impactos, significativos para estos. El enfoque y los marcos teóricos propios

de uno y otro paradigma se manifiestan en los momentos de diseñar las políticas, decidir los arreglos institucionales para darles soporte, gestionarlas, financiarlas y evaluarlas.

Se abordan en el estudio algunas características de los programas colombianos más innovadores que fueron analizados, identificables con lo arriba caracterizado como el paradigma o el enfoque de la demanda: 1) la aplicación de instrumentos de focalización, que constituyen una alternativa al acceso universal y que, si bien adolecen de problemas, se han utilizado con rigor y aceptan sucesivos ajustes; 2) en el mismo sentido, la utilización sistemática de instrumentos de evaluación de resultados e impactos; 3) el ensayo de modalidades efectivas de articulación con el mercado.

A la vez, aparecen algunas carencias, compartidas en algunos casos con experiencias de innovación de otros países. Entre ellas se destacan las siguientes:

- 1) Las empresas no financian ninguna parte de la práctica laboral de los jóvenes, por más que estos se desempeñen como trabajadores en las mismas. No sería razonable que ellas se hicieran cargo de todos los costos de estos aprendizajes, pero tampoco lo es que no asuman ninguno; esto por razones tanto de eficiencia y equidad en el uso de los recursos⁴, como de control de calidad respecto a la pertinencia y a los aprendizajes generados por las pasantías⁵.
- 2) El programa para bachilleres adolece de problemas, que parecen vincularse a haber adoptado una combinación inadecuada entre modalidades de gestión que exigen descentralización y, por otra parte, una institución fuertemente centralizada como responsable del mismo.
- 3) Tal vez el problema más importante y, hasta donde dispongo de información, sólo registrado con estos alcances en Colombia, es la discontinuidad del Programa de capacitación de jóvenes, desarticulado por el SENA, en base a licitaciones de cursos cortos con

4. La eficiencia, porque al no pagar nada el empresario, se incrementan los costos del Programa a cubrir con recursos públicos. Y la equidad porque, en caso de ser bajos los montos que se entregan a los jóvenes, o de existir diferencias con lo que perciben otros trabajadores por el mismo trabajo, con similar capacitación y experiencia (ambas situaciones se dan en Programas de otros países, aunque no consta que ocurra en el caso colombiano), son los propios jóvenes los que financian la práctica o pasantía.

5. La idea se fundamenta en el supuesto de que el empresario asumirá costos en tanto la práctica esté asociada a una capacitación efectiva, que responda a demandas que la empresa tiene o espera tener en el futuro.

6. Las carencias en la capitalización y acumulación de innovaciones relevantes también aparecen relevadas por el estudio, que registró escasa cobertura de las intervenciones innovadoras entre los jóvenes. Esto contrasta

pasantías⁶. Como lo demuestran otras experiencias de programas similares en otros países, que han sufrido interrupciones de menor alcance, el principal costo de iniciar un proceso de este tipo e interrumpirlo, es la señal que reciben los oferentes de capacitación y la propia sociedad respecto a la credibilidad y sustentabilidad de estos ensayos. El impacto de esto son las expectativas frustradas en los potenciales beneficiarios, en las instituciones capacitadoras y en las empresas, con tal alcance que, probable-

con el hecho de que Colombia cuenta con varias de las iniciativas más significativas y consolidadas de la Región, en la creación de propuestas educativas adecuadas a los jóvenes en situación de pobreza.

mente, iniciativas similares en el futuro deban cargar con el peso de estas situaciones.

Bibliografía

FRANCO, Rolando, 1995. La educación y el papel del Estado en los paradigmas de la política social en América Latina. En: Rolando Franco y otros, *Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile*. Santiago de Chile: CEPAL.

Capacitación de jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión: el caso de Chile

Marcela Gajardo¹
y Pedro Milos²

I. Antecedentes generales

En este trabajo se evalúa la efectividad que tienen las actuales políticas y programas de capacitación en Chile para dar respuesta a las necesidades de formación de jóvenes provenientes de familias pobres, en riesgo de exclusión laboral. Específicamente se pretende: a) describir las características de los jóvenes entre los 15 y 24 años de edad y dar cuenta de su situación educacional y ocupacional, como una forma de enmarcar la extensión del problema; b) examinar las políticas y programas de capacitación para jóvenes existentes en el país, en particular la oferta de servicios destinada a los grupos más vulnerables, y evaluar lo que funciona y no funciona en estas experiencias, para extraer lecciones y formular recomendaciones que sirvan a la formulación y el perfeccionamiento de políticas.

El análisis de las características de la población de jóvenes en situación de pobreza se basa en la elaboración propia de datos provenientes de la Encuesta CASEN 1996 del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) de Chile. Las variables analizadas son la edad, el sexo, la situación de pobreza del hogar y variables básicas de situación educativa e inserción laboral. Con el fin de medir la magnitud del problema, se examinan también las características educativas y labo-

1. Investigadora de la Unidad de Estudios Prospectivos, Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile.

2. Investigador del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación-CIDE, Chile.

rales de los jóvenes en situación de pobreza, procurando detectar el número de jóvenes con escolaridad incompleta y sin los niveles educativos necesarios para su buen desempeño laboral. En lo ocupacional, se analizan la condición o actividad, categoría ocupacional, inserción informal o formal y las tasas de actividad y desempleo, comparando siempre entre jóvenes pobres y no pobres.

Para dar cuenta de la oferta en materia de políticas y programas de capacitación de jóvenes, y en particular de aquellas dirigidas a los más pobres de este grupo, se utiliza información de fuentes secundarias, revisión de memorias institucionales y entrevistas con directivos de programas y servicios educativos. Por último, para evaluar lo que funciona y lo que no funciona y extraer lecciones de estas experiencias, se procedió a realizar entrevistas con directivos y docentes en una muestra intencionada de organismos de capacitación.

El enfoque de la investigación y la metodología utilizada fueron definidos por la coordinación del Proyecto regional “Programas y políticas de capacitación para jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión”, ejecutado por el Centro de Estudios de Población-CENEP. En dicho proyecto se propuso implementar una estrategia metodológica que integrara un enfoque cuantitativo para dar a conocer el alcance del problema y las características de la población objetivo, y una aproximación cualitativa para apreciar la variedad y amplitud de los programas de formación focalizados en esa población, con el fin de evaluar luego algunas experiencias de campo y formular recomendaciones de políticas. El proyecto regional, al igual que este estudio de Chile³, se ejecutó en el transcurso del año 1998.

1.1 Desempleo y pobreza del sector juvenil

Como punto de partida se asume que, en el mundo contemporáneo, la capacitación de jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión laboral puede representar una gran posibilidad de futuro para reducir las desigualdades, crear capital humano y estimular el desarrollo a largo plazo. Esto es particularmente cierto en el caso de la sociedad chilena, donde se espera que los cambios demográficos de aquí al año 2010, desplacen la demanda educativa desde la enseñanza básica a los niveles medio y superior, cobrando especial relevancia la atención educativa de jóvenes y adultos así como el rediseño de los programas de

3. La versión completa del estudio de Chile puede consultarse en Gajardo y Milos (2000).

reconversión y capacitación.

Se trata de los jóvenes que hoy tienen entre 15 y 24 años de edad y que aspiran a una educación de calidad que los habilite para incorporarse a los mercados de trabajo. Si bien muchos de ellos logran adquirirla, otros ven mermadas sus posibilidades y, en un número no despreciable de casos, se encuentran desempleados y viven en condiciones de pobreza e indigencia.

Hay muchas explicaciones posibles para el problema del desempleo juvenil. En términos muy simples estas explicaciones se pueden reunir en tres grandes grupos. El primero recoge aquellos factores que se relacionan con un escaso capital cultural y ninguna experiencia laboral. Un segundo grupo se relaciona con la regulación de los mercados laborales, incluido el salario mínimo, que pueden encarecer la contratación de los más jóvenes. Un tercer grupo de factores, que no se vincula exclusivamente con los jóvenes más pobres, se relaciona con el desempleo de carácter voluntario, generalmente al inicio de la vida laboral.

Para el caso chileno, la evidencia disponible indica que, al egresar del sistema educacional, todos los jóvenes, independientemente de su situación económica, enfrentan problemas de empleabilidad. Esto es cierto para todos los niveles educacionales, incluso el de los jóvenes con formación universitaria. En el segundo año de egreso, el desempleo cae para todos los jóvenes independientemente de su nivel educacional, aun cuando la caída del desempleo de los que tienen mayor nivel educacional es mucho más rápida que la del desempleo de los menos educados. Las diferencias tienden a acentuarse con el tiempo. Mientras los jóvenes con estudios completos presentan tasas de desempleo iguales al promedio nacional después de dos años de egreso, los jóvenes que sólo completaron la educación básica tienen un desempleo similar al promedio recién seis años después de su egreso.

Los jóvenes sin escolaridad o con escolaridad incompleta se concentran en los grupos de menores ingresos. Cuanto más bajo es su nivel de escolaridad mayores son sus posibilidades de encontrarse desempleados, recibir ingresos inferiores a los de los que no desertan y vivir bajo constante amenaza de ser despedidos en ciclos de adversidad económica. Esto significa que estas personas no sólo estarán más tiempo desempleadas durante su juventud sino que tendrán, en promedio, ingresos más bajos que aquellos que no desertan y mayor probabilidad de ser despedidos en ciclos económicos adversos.

Los sectores público y privado han invertido muchos esfuerzos en el aumento del capital cultural y la experiencia laboral de los jóvenes como una vía de mejorar sus condiciones de empleabilidad. La herra-

mienta elegida ha sido la de su capacitación, cifrándose en ella grandes esperanzas. Sin embargo, la evidencia sugiere que esta no siempre ha rendido los frutos esperados cuando se examinan sus resultados a la luz de la mejoría de las condiciones de vida y de trabajo de sus beneficiarios. También existen políticas de Estado que atacan el problema de la mala calidad de la enseñanza en los niveles básico y medio, y se desarrollan programas para retener a niños y jóvenes en las escuelas hasta haber completado doce años de escolaridad. Los programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación básica y media ilustran el esfuerzo nacional por combatir los problemas de repetición y deserción que son los que acaban dejando fuera del sistema a los hijos de las familias más pobres.

Son, precisamente, la mala situación económica familiar y la necesidad de aportar a su subsistencia dos de los factores que inciden con más fuerza en el abandono de la escuela. Cuanto menor es el ingreso familiar, mayor es la probabilidad de que el joven promedio deje de estudiar. Por supuesto que la solución de este problema excede con creces las posibilidades que brinda la educación. Se lo vincula, más bien, con cuestiones relacionadas con la creación de empleos, el crecimiento económico y el desarrollo social. Aun así es necesario registrarlo porque una de las razones más frecuentes para la inasistencia a clases de los jóvenes en edad escolar se encuentra en la precaria situación económica de sus familias y en su propia necesidad de trabajar. A tal punto incide esta variable en las oportunidades de los jóvenes, que recientemente se ha llegado a una comprobación: de no crearse condiciones para que niños y jóvenes permanezcan en la escuela y accedan a una educación de calidad, difícilmente podrá modificarse la desigualdad intra-generacional. Asimismo, todos los esfuerzos realizados por mejorar la calidad de la educación y la enseñanza pueden resultar insuficientes para reducir la falta de equidad, si no se prevén medidas que contrarresten el impacto negativo de las condiciones del hogar.

1.2 Los programas de capacitación de jóvenes

En general, se entiende que las políticas y programas de capacitación de aquellos jóvenes que no completaron la enseñanza o se vieron privados de condiciones de educabilidad son un buen instrumento para ayudarlos a salir de la pobreza e integrarse a la sociedad. También representan una oportunidad para mejorar sus competencias y habilitarlos para contribuir, como trabajadores, a la mejoría de la productividad

de las empresas y la competitividad en el mundo internacional. Hoy es una posición de consenso reconocer en la capacitación un instrumento del desarrollo y enfatizar el propósito estratégico de fortalecerla, a fin de asegurar el dominio de los conocimientos y competencias necesarias para participar en la vida pública y desenvolverse en la sociedad moderna.

En los próximos dos decenios, en Chile, serán los jóvenes los que afluirán a la fuerza de trabajo, mientras se retiren de ella las personas mayores que en la actualidad aumentan por efectos de la transición demográfica avanzada que vive el país. El envejecimiento de la población y la menor tasa de natalidad disminuirán la presión sobre los niveles básicos de la enseñanza. Como consecuencia, habrá una oportunidad privilegiada de invertir en la educación y capacitación de los jóvenes antes de que vuelva a aumentar la proporción de personas en la tercera edad, lo que obligará al país a asumir nuevas tareas y responsabilidades, no sólo en materias de educación y reconversión laboral, sino también en materias de salud y previsión social.

En este contexto, cabe preguntarse si las políticas y programas de capacitación de jóvenes son realmente efectivas para que ellos puedan salir de la pobreza e incorporarse productivamente al mundo laboral. Cabe preguntarse también si las mismas contribuyen o no a la mejoría de sus condiciones de vida y de trabajo, y si vale la pena invertir en ellas a futuro.

II. Chile: ¿quiénes son y qué hacen los jóvenes pobres y en riesgo de exclusión laboral?

En 1996, Chile tenía una población total de poco más de 14 millones de habitantes. Según los datos de la Encuesta CASEN, más de 3,3 millones de ellos se ubicaban bajo la línea de pobreza⁴. Representaban cerca de la cuarta parte de la población total (23,2%). Un 5,7 por ciento correspondía a población indigente y un 17,5 por ciento a población pobre no indigente. Esto se traducía en un total de 706.071 familias con ingresos insuficientes para una digna supervivencia.

La pobreza es un fenómeno persistente en Chile. Al inicio de esta década, más de un tercio de los habitantes (38,6%) vivía en tales condiciones, observándose en los años siguientes una disminución sostenida (cercana al 5% cada dos años). Entre 1990 y 1996 el nivel de pobreza nacional se redujo en un 15,4 por ciento, lo que significa que exis-

4. El valor de la línea se estima a partir del costo de una canasta de alimentos que cubre las necesidades nutricionales de la población y que considera sus hábitos de consumo. Al valor de dicha canasta se suma una estimación de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas no alimentarias.

ten

cerca de 1,6 millones de personas menos afectadas por el problema y alrededor de un tercio menos de los pobres que había al comenzar la década. Esta situación se atribuye al crecimiento del PIB (cercano a 8,3% promedio entre 1991 y 1996) y a la disminución de la tasa de desempleo (7,8 en 1990 vs. 6,1 en el año 1996); el progreso en la reducción de la pobreza benefició en forma especial a los jóvenes entre los 15 y 24 años de edad. Estos, en comparación con la situación nacional, mostraron un desempeño superior al promedio de la población al ubicarse sistemáticamente en proporciones crecientes, aunque no significativas, en la categoría de no pobres.

II.1 Jóvenes, pobreza e indigencia

El número total de jóvenes entre 15 y 24 años de edad en el país es de 2.512.216. De estos, 555.196 (22,1%) viven en condiciones de pobreza y enfrentan problemas de desempleo juvenil. En el total, tienen una tasa de desocupación cercana al 20 por ciento, tres veces el promedio nacional. Estas diferencias no son nuevas. En los años sesenta, la tasa de desempleo de los jóvenes en el Gran Santiago era 2,5 veces el promedio general. En los años setenta la triplicaba. En los noventa, ha disminuido considerablemente por efectos del crecimiento económico sostenido y la disminución general del desempleo.

Entre 1990 y 1996, el número de jóvenes pobres e indigentes disminuyó desde 953.796 a 555.196, cayendo la incidencia de la extrema pobreza desde 19,1 a 11,0 por ciento, lo que significa que el número de jóvenes en esta condición bajó desde 288.000 a 139.000.

La incidencia de la pobreza e indigencia juvenil decreció significativamente para los distintos grupos de edad, sexo y condición de residencia (urbano y rural). Es así como, entre 1990 y 1996, la proporción de jóvenes pobres entre 15 y 19 años, pasó de 42,9 a 26,0 por ciento. La de los jóvenes entre 20 y 24 años bajó de 33,8 a 18,2 por ciento. Por otra parte, en el período 1990-1996 la incidencia de la pobreza disminuyó tanto para varones (de 40,8% a 24,5%) como para mujeres jóvenes (de 44,8% a 27,5%).

Según zona de residencia, en 1996 la pobreza juvenil en las zonas rurales alcanzó un porcentaje de 28,5 frente a un 20,7 por ciento en las zonas urbanas. Asimismo, la indigencia en las zonas rurales (8,9%) superó la de las zonas urbanas (4,7%).

II.2 Edad y pobreza

La indigencia y la pobreza afectan con más fuerza a los jóvenes entre los 15 y 19 años de edad. En 1990, un importante 42,9 por ciento de los jóvenes en este tramo de edad vivían en condiciones de pobreza. El porcentaje de jóvenes entre 20 y 24 años en una situación similar en el mismo año era de 33,8 por ciento. En 1996, la proporción de jóvenes en situación de pobreza había disminuido en ambos tramos de edad, incluyendo a un 26,1% del primer grupo y un 18,2% del segundo; en ambos casos la reducción estuvo en torno a los 16 puntos, porcentaje cercano al observado a nivel nacional.

Una posible explicación de las diferencias entre los jóvenes en estos tramos de edad, válida para el período contemplado, puede encontrarse en el acceso al empleo de los jóvenes entre 20 y 24 años que a esa edad ya han finalizado su educación secundaria y probablemente se han incorporado al mercado de trabajo, sobre todo en el caso de los segmentos de menores ingresos. Otra posibilidad es que estos jóvenes se hayan independizado formando su propio grupo familiar. En ambos casos, el ingreso per cápita del hogar tendería a aumentar, reduciéndose así la probabilidad de ser clasificado como pobre al momento de la encuesta.

II.3 Sexo y pobreza

Otra variable significativa al momento de explicar diferencias en la incidencia de la pobreza entre la población, es el sexo de las personas. En el caso chileno, la pobreza es levemente más frecuente en las mujeres. A nivel de la población total, en 1990, el 37,9 por ciento de los varones entre los 15 y 24 años de edad eran indigentes o pobres. Entre las mujeres, en cambio, ese mismo año la proporción era un poco superior (39,3%). Para el año 1996 se mantuvo la situación de desventaja de las mujeres aunque disminuyeron a la mitad las diferencias observadas (las cifras para varones y mujeres totalizan 22,9 y 23,5 por ciento respectivamente; la pobreza afectaba a un 1,4 por ciento más entre las mujeres en 1990, y en 1996 la diferencia porcentual se reduce a 0,6).

Según la distribución por sexo y tramos de edad es evidente que las mujeres jóvenes sufren más el rigor de la pobreza. Esto es válido en el caso de las mujeres entre 15 y 19 años en situación de pobreza no indigente, que representan un 20,9 por ciento *versus* el 17,7 por ciento

observado para varones de la misma edad. En el grupo de indigentes, las mujeres entre 20 y 24 años también agrupan concentraciones relativamente mayores (5,1 vs 3,6 observado para los varones).

II.4 Tipo de actividad

El grueso de la población juvenil (47%) sólo estudia. Casi un tercio (29%) sólo trabaja. Muy pocos (3%) realizan ambas actividades en forma simultánea. En 1996, 339.000 jóvenes (13,5%) no trabajaban ni estudiaban por razones diversas (embarazos, tareas del hogar, preparar Prueba de Aptitud Académica, trabajos esporádicos, entre otros).

Como es de esperar, se constata una mayor inserción en el mundo del trabajo y la educación formal entre los jóvenes de mayores ingresos. Mientras más de dos tercios (83,4%) de los jóvenes no pobres estudia y/o trabaja, sólo lo hace un 60 por ciento de los jóvenes pobres. Los jóvenes más pobres, se dedican en mayores proporciones relativas a tareas del hogar o están inactivos (no estudian ni trabajan). Este hecho agrega otro elemento importante sobre la necesidad juvenil de contar con estrategias de capacitación e integración social.

En tanto una proporción semejante de varones y mujeres sólo estudia (alrededor de 33,5%), se observan diferencias significativas entre la proporción de varones que sólo trabaja (52,4%) y la de mujeres (27,6%) en igual situación. Asimismo, mientras un 27,7 por ciento de las mujeres realiza quehaceres del hogar, sólo el uno por ciento de los varones lo hace. Por último, entre los jóvenes que no estudian ni trabajan, la variable sexo no introduce diferencias significativas (MIDEPLAN, 1997). En cambio, se observan otras importantes en los tipos de actividades según nivel de ingreso, situación a la que se aludirá más adelante.

II.5 La situación educativa

La cobertura educacional en Chile alcanza al 98,2 por ciento de la población en edad escolar en los niveles de enseñanza básica y a un 85,9 por ciento en el nivel de educación media (MIDEPLAN, 1997).

En 1996, el 83,8 por ciento de los jóvenes entre 15 y 17 años estaban matriculados en establecimientos educacionales, proporción que se reducía a un 33,8 por ciento en el tramo de edad entre 18 y 24 años. Las razones de la no asistencia a la escuela del grupo más joven obedecían, mayoritariamente, a problemas económicos de la familia como principal causa directa, y a problemas asociados con la oferta educativa como segunda dificultad importante.

Es sabido que los años de escolaridad de las personas están íntimamente relacionados con el nivel de ingresos y las posibilidades de encontrar una ocupación. En el Gráfico 1 se advierte la importante relación existente entre los años de escolaridad y el nivel de ingresos de los ocupados. En efecto, a medida que el nivel de escolaridad aumenta, particularmente a partir de los 14 años de estudio, se aprecia un gran incremento del ingreso promedio mensual de los ocupados (MIDEPLAN, 1997).

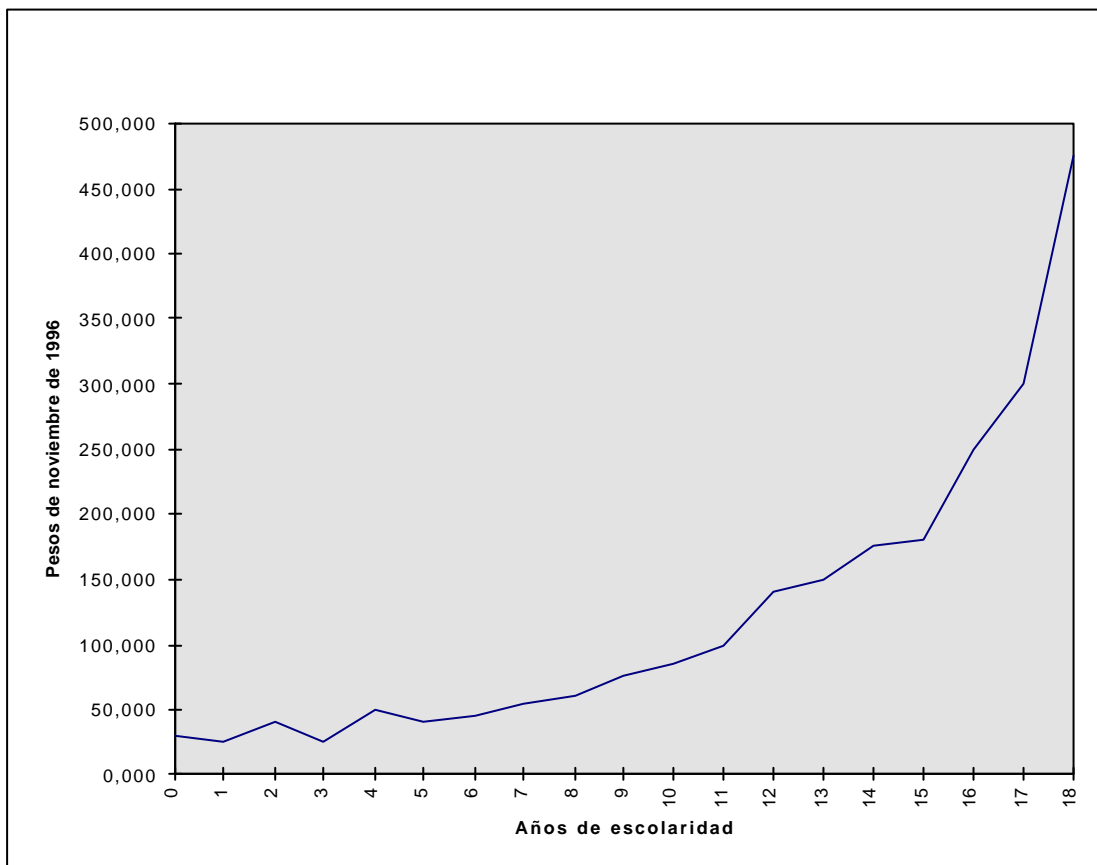
De acuerdo con datos de las Encuestas CASEN, el promedio de escolaridad de la población de 15 años y más aumentó de 9,0 años de estudio en 1990 a 9,5 años en 1996. Entre los jóvenes, se observan importantes diferencias en el promedio de escolaridad según grupo de edad y nivel de ingreso. En el grupo de 15 a 24 años, el promedio de escolaridad de quienes provienen del 20 por ciento de hogares más pobres equivale a aproximadamente tres cuartos del de sus pares provenientes del 20 por ciento de hogares de mayores ingresos (9,1 y 12,7 años de escolaridad respectivamente). Esta brecha ha ido acortándose en cada generación. Sin embargo, el promedio de escolaridad de la población de 15 a 24 años de los grupos ubicados bajo la línea de pobreza resulta inferior al observado para la población total. En efecto, los indigentes con edades entre 15 y 19 años presentan el promedio de años de escolaridad más bajo (8,6 vs. 9,8 para la población total). Entre los jóvenes pobres no indigentes la situación mejora un poco (9,2 años de escolaridad promedio), pero se mantienen las diferencias desfavorables. La situación observada en los jóvenes entre 20 y 24 años es similar.

Altas proporciones de jóvenes indigentes (más del 40%) y pobres (alrededor del 30%), cualquiera sea el tramo de edad en que se ubiquen, sólo logran completar el ciclo de ocho años de enseñanza básica obligatoria. Asimismo, los jóvenes entre 20 y 24 años que viven en situación de pobreza, sólo ocasionalmente logran cursar estudios superiores o alcanzar más de 12 años de escolaridad (13%).

Las mujeres tienen un mayor promedio de años de escolaridad en los dos tramos considerados, independientemente de su situación de pobreza. Este hecho, que no se refleja ni en sus niveles de ingreso, ni en el tipo de empleos en los que se ocupan, expresa una tendencia que puede observarse a lo largo del período. La Encuesta CASEN permite señalar que tanto en 1990 como en 1996, las mujeres jóvenes alcanzaron un promedio de escolaridad levemente superior al de los varones (MIDEPLAN, 1997): en 1990, ellas presentaban un promedio de 10,4 años frente a 10,1 años de los varones, mientras que en 1996 registraron

un promedio de escolaridad de 10,9 años *versus* 10,7 años de los varones (MIDEPLAN, 1997). Como es de esperar, a medida que aumenta el nivel de ingresos aumenta el promedio de escolaridad, manteniéndose en 1996 una importante brecha entre los jóvenes que pertenecen al quintil I de ingreso (8,9 años promedio de escolaridad) y los jóvenes pertenecientes al V quintil (13,3 años promedio de escolaridad).

Gráfico 1
Chile. Ingreso promedio de la ocupación principal de los jóvenes
entre 15 y 29 años por años de escolaridad, 1996.



Fuente: MIDEPLAN, *Encuesta CASEN 1996*.

II.6 Asistencia a la escuela

Entre 1990 y 1996, la proporción de jóvenes que no asiste a establecimientos educacionales disminuyó para los dos grupos de edad y para todos los quintiles de ingreso. La asistencia a establecimientos educacionales es notablemente mayor entre los jóvenes de 15 a 17 años (83,8 por ciento) que entre los jóvenes de 18 a 24 años (33,8 por ciento). Por otra parte, se observan importantes diferencias según quintiles de ingreso; así, mientras en 1996 un 25,6 por ciento de los jóvenes entre 15 y 17 años del I quintil no asisten a establecimientos educacionales, esta cifra se reduce a 3,6 por ciento en el V quintil (según datos de la Encuesta CASEN procesados por MIDEPLAN, 1997).

La asistencia a establecimientos educacionales baja considerablemente en el tramo de 19 a 24 años, que corresponde al momento en que los jóvenes egresan debiendo incorporarse al mundo del trabajo o continuar hacia estudios superiores. Las posibilidades de inserción son distintas según la ubicación en la línea de pobreza. Los pobres, en su mayoría (57%), abandonan los estudios, en cambio los no pobres continúan en mayores proporciones hacia niveles superiores de enseñanza. El hecho de haber abandonado los estudios no significa, necesariamente, que los pobres transiten directamente a los mercados laborales (como se verá más adelante).

II.7 Participación en la fuerza de trabajo

Entre 1990 y 1996 la fuerza de trabajo en Chile se ha incrementado a un ritmo de 2,6 por ciento promedio anual, siendo actualmente de 5,5 millones de personas. Como consecuencia de este crecimiento, la tasa de participación en actividades económicamente productivas se ha elevado desde 51,6 por ciento en 1990 a 54,4 por ciento en 1996, siendo importante el aumento de la tasa de participación femenina, que pasó de 31,3 por ciento en 1990 a 35,5 por ciento en 1996 (MIDEPLAN, 1997).

La fuerza de trabajo juvenil representa un 31,1 por ciento de la fuerza de trabajo del país, proporción que disminuyó en relación a 1990 (37,0%). En particular, en 1996 los jóvenes entre 15 y 19 años representan un 3,9 por ciento y los de 20 a 24 años un 12,9 por ciento.

Por otra parte, el sostenido crecimiento económico ha generado una expansión continua del nivel de ocupación nacional que ha beneficiado a todos los estratos y a ambos sexos, siendo este crecimiento mayor para el 40 por ciento más pobre de la población. La tasa de desocu-

pación experimentó importantes reducciones pasando de 8,4 en 1990 a 5,8 por ciento en 1996, al tiempo que se observaron disminuciones en la tasa de desocupación en todos los grupos de edad. No obstante esta tendencia, la fuerza de trabajo juvenil continúa siendo la más afectada por el desempleo, situación que se acentúa en el caso de los jóvenes que pertenecen a los estratos más pobres: las cifras indican una tasa de desocupación superior al 10 por ciento para los jóvenes de 15 a 24 años de edad (CASEN, 1996).

En 1996, los jóvenes pobres ocupados representan el 21 por ciento, mientras los no pobres constituyen el 35,4 por ciento; esto da cuenta de la forma en que el desempleo afecta a los grupos más vulnerables dentro del sector juvenil. La mayor parte de la población joven (61%) se ubica en la categoría de inactivos.

Al examinar la tasa de participación en la fuerza de trabajo según grupos de edad en 1996, se observa que los valores más bajos se presentan en el grupo de 15 a 19 años, con una tasa de ocupación del 14 por ciento, lo que puede explicarse por la alta cobertura de la enseñanza media en Chile: casi todos los jóvenes se matriculan en este nivel. La participación laboral aumenta para los jóvenes de 20 a 24 años, los que exhiben una tasa de ocupación del 51,6 por ciento (MIDEPLAN, 1997). En ambos casos, los varones ocupados casi duplican las proporciones observadas entre las mujeres (18,5% ocupados en el tramo 15-19 años vs. 9,3% de mujeres; 66% ocupados en el tramo 20-24 años frente al 37% de mujeres).

II.8 Categoría ocupacional: en qué trabajan los jóvenes

La mayoría de los jóvenes se ocupan como obreros o empleados, categoría que alcanza un 81,0 por ciento, siguiéndole los trabajadores por cuenta propia con un 11,2 por ciento.

Del total de jóvenes ocupados en 1996 (poco más de 800 mil), la mayoría –más de dos tercios– se desempeñaba como empleados (74% de jóvenes entre 15 y 19 años; 82% entre 20 y 24). El análisis de la estructura ocupacional evidencia considerables coincidencias en su distribución entre los jóvenes de distintas edades. Sugiere también una tendencia relativa del grupo de menos edad a trabajar por cuenta propia, en labores familiares no remuneradas y en el servicio doméstico, trabajos que desempeñan en proporciones que fluctúan entre 6 y 11 por ciento, siempre superiores a las observadas para el grupo de jóvenes plenos.

Si se compara la estructura ocupacional de los jóvenes entre 1990 y 1996, es posible señalar que su concentración en la categoría de obrero/empleado aumenta en 1996 en ambos grupos de edad, especialmente en el más joven. En cambio, disminuye la participación en servicio doméstico, trabajador por cuenta propia y familiar no remunerado, observándose algunas diferencias proporcionales entre los grupos de edad considerados.

Los varones tienden a iniciar actividades laborales a más temprana edad que las mujeres: 18 por ciento de los varones entre 15 y 19 años estaban ocupados en 1996, frente a un reducido 9 por ciento de las mujeres de edades similares. Lo mismo ocurre entre los jóvenes plenos, entre los 19 y 24 años, donde un 66 por ciento de los varones estaban ocupados, en tanto sólo un 37 por ciento de las mujeres de esta edad declaraba desempeñar actividades laborales.

Las diferencias por sexo aparecen además al analizar el tipo de ocupaciones desempeñadas. Los varones trabajan principalmente en actividades por cuenta propia o son empleados u obreros del sector privado. Las mujeres también son mayoritariamente obreras o empleadas pero se desempeñan, en mayores proporciones, en el servicio doméstico.

Los pobres indigentes se desempeñan mayoritariamente en actividades que no requieren competencias específicas: 37 por ciento lo hace en actividades agrícolas y 23 por ciento en servicios comunales y sociales. En cambio, los no pobres pueden optar por una gama más amplia de actividades y se los encuentra en mayores proporciones en el comercio (24%) y las manufacturas (18%); también se ocupan en servicios comunales, aunque en menor proporción.

Varones y mujeres con edades entre 15 y 19 años trabajan por igual en actividades permanentes y temporales (45,1% y 44,0%). En cambio, los jóvenes plenos, y en especial las mujeres, se desempeñan con mayor frecuencia en labores permanentes (65,1% de los varones y 74,9% de las mujeres, frente a un 23,1% con trabajos temporales).

II.9 Nivel de ingresos

Más de la mitad de los jóvenes (51,3%) obtienen ingresos bajos (5 deciles inferiores de ingreso), correspondiendo a los jóvenes entre 15 y 19 años las menores remuneraciones. En efecto, la quinta parte de este grupo recibe ingresos correspondientes al tramo del 20 por ciento inferior. En tanto el 52,1 por ciento de quienes tienen entre 20 y 24 años perciben ingresos ubicados en el tramo del 50 por ciento superior.

II.10 Concluyendo

En Chile, los jóvenes que viven en situación de pobreza y riesgo de exclusión social y laboral presentan las siguientes características:

- Tienen entre 15 y 24 años de edad y suman más de medio millón (555.196) de personas. Aunque por diferencias leves, la pobreza golpea con más fuerza a las mujeres que a los varones, y a los adolescentes (entre los 15 y 19 años) que a los jóvenes plenos.
- El 83 por ciento de los jóvenes no pobres estudian o trabajan, mientras que sólo lo hace el 63,5 por ciento de los jóvenes pobres. Un número de 203 mil personas, que se ubican en los tramos inferiores de la distribución del ingreso están fuera de los circuitos formales del trabajo y la enseñanza. La situación afecta por igual a varones y mujeres. Se trata de una población de alto riesgo, potenciales usuarios de programas sociales de capacitación y formación para el trabajo.
- Estos jóvenes tienen niveles incipientes de escolaridad y existe, en general, una correlación directa entre las situaciones de pobreza y los bajos niveles educativos. Aun cuando el sistema de educación chileno tiene una cobertura muy alta, el promedio de años de escolaridad de los jóvenes de hogares más pobres es mucho más bajo (9,1 años) que el de sus pares de hogares de mayores ingresos (12,7 años), siendo esta última una cantidad aún insuficiente para superar la condición de pobreza o lograr un trabajo medianamente bien remunerado.
- Proporciones muy altas de jóvenes pobres (34%) sólo completan el nivel de la educación básica (8 años de estudios), correspondiendo a las mujeres una situación de leve ventaja que no se expresa ni en mejores empleos ni en mejores ingresos.
- No obstante el crecimiento económico y la reducción del desempleo en la última década, la fuerza de trabajo juvenil, especialmente la perteneciente a los estratos más pobres, muestra una tasa de desocupación que duplica la observada a nivel nacional.
- Los poco más de 800 mil jóvenes, pobres y no pobres, ocupados en 1996, se desempeñaban mayoritariamente como obreros y empleados. Los más jóvenes, entre 15 y 19 años, muestran una relativa tendencia a trabajar por cuenta propia, en tareas familiares no remuneradas y en el servicio doméstico.

- Los varones inician actividades laborales a edades más tempranas que las mujeres y se ocupan como empleados u obreros, siendo pocos los que se desempeñan por cuenta propia. Con las mujeres sucede algo similar observándose que, además, trabajan con más frecuencia en el servicio doméstico.
- Los jóvenes plenos, entre 20 y 24 años, tienen una estabilidad laboral relativamente mayor porque trabajan en mayores proporciones en actividades permanentes. Ello no significa que, por esto, reciban mejores remuneraciones. La situación es más crítica para los jóvenes entre los 15 y 19 años porque proporcionalmente desarrollan más ocupaciones temporales.
- Todos los jóvenes trabajan principalmente en los sectores comercio, manufactura y agricultura. Proporcionalmente, los más pobres se ocupan más en el sector agrícola y servicios comunales, donde no se requieren competencias específicas. Los no pobres cubren una gama más amplia de actividades.
- De acuerdo con lo anterior, las políticas y programas de capacitación debieran ocuparse, por una parte, de capacitar a la fuerza de trabajo juvenil que no cuenta con las competencias y habilidades que requiere un mercado de trabajo cada vez más exigente desde el punto de vista de los conocimientos. Por otra, de rescatar educacionalmente al más de medio millón de jóvenes en condición de pobreza que, definitivamente, no cuenta con los conocimientos mínimos ni para insertarse en los mercados de trabajo, ni para ejercer sus derechos ciudadanos.
- La urgencia es extrema con los jóvenes pobres que no estudian ni trabajan, estimados en poco más de 200 mil.

III. Políticas y programas de capacitación de jóvenes

Como medio para ofrecer herramientas que permitan a los jóvenes paliar los problemas de la pobreza, acceder al empleo y permanecer en el trabajo, existen en Chile políticas y programas de capacitación técnica y profesional, públicos y privados. En el pasado, estas funciones fueron desempeñadas por organismos como el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP) que tenía entre sus principales cometidos impartir formación en oficios para los jóvenes de sectores pobres que ingresaban al mercado de trabajo. Más tarde, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) se encargó de aplicar las

leyes que hacían posible a las empresas del sector privado intercambiar tributación por capacitación, e implementó un sistema de becas y subsidios para la capacitación de los jóvenes más pobres. Últimamente, junto con la promulgación de la ley que modifica el Estatuto de Capacitación y Empleo, se han puesto en marcha políticas y programas de capacitación laboral que buscan dar una solución a la problemática del desempleo que afecta a jóvenes provenientes de los hogares de bajos ingresos.

En general, la mayoría de las políticas y programas para estos grupos obedecen a una preocupación de tipo económico y social. Económico porque, como se vio, existe una concentración de jóvenes desempleados en los grupos más vulnerables. Las mujeres y los menos educados son los que sufren situaciones más agudas de exclusión social y una inserción más precaria en los mercados de trabajo, ya que no tienen estabilidad ni cobertura de salud y previsión percibiendo, muchas veces, ingresos inferiores a los salarios mínimos.

En Chile se han creado alternativas de capacitación destinadas tanto a los jóvenes desertores del sistema como a los que completan su enseñanza media sin continuar los estudios superiores. Se trata de programas de capacitación para el trabajo que ofrecen caminos transversales para acceder a mejores oportunidades ocupacionales y de percepción de ingresos. En la acertada construcción de estos caminos se juega, en buena medida, la posibilidad de que no se acentúe la tendencia a la desigualdad distributiva, y que, además, mejore el nivel de competitividad.

¿Cuáles son en el país las políticas y programas que se orientan hacia la capacitación de estos jóvenes? Los apartados que siguen se proponen responder a esta pregunta.

III.1 La oferta educativa del sistema escolar

El sistema nacional de formación y capacitación para el trabajo en Chile está integrado por instituciones de los sectores de educación y trabajo, cada una con sus respectivas políticas y programas. Por una parte, existe la oferta de los programas regulares de estudios del Ministerio de Educación, y por otra aquella que resulta de la institucionalidad y las políticas de capacitación gestionadas por el Ministerio del Trabajo.

La oferta proveniente del Ministerio de Educación incluye los niveles de la educación básica, de ocho años de obligatoriedad, que atien-

de a los niños entre 6 y 13 años. El nivel de educación media, de cuatro años de duración, no es obligatorio y atiende al grupo de edad entre 14 y 18 años en dos modalidades: la humanístico-científica y la técnico-profesional, con las áreas técnica-comercial, industrial y agrícola-marítima. Ambas son impartidas por tres tipos de establecimientos: las escuelas municipales, las particulares subvencionadas y las particulares pagas. Dicha educación media está a cargo de liceos o colegios de administración municipal o privada, con y sin financiamiento estatal. Existen también liceos técnico-profesionales administrados por corporaciones de derecho privado con un aporte estatal especial.

El nivel superior corresponde al de la educación postsecundaria y comprende tres tipos de instituciones, públicas o privadas, que corresponden a las Universidades, los Institutos técnico-profesionales y los Centros de formación técnica.

Los principales problemas de la educación pre-básica, básica y media, son parte de un diagnóstico que es conocido y consensual. Entre los años sesenta y noventa Chile expandió sustancialmente su educación, elevó de manera significativa el nivel educativo de la población activa y redujo la tasa de analfabetismo funcional. La educación básica prácticamente universalizó la cobertura y la educación media se amplió hasta cubrir a más del 85 por ciento de la población en edad de obligatoriedad escolar (Cuadro 1). En el nivel superior, la expansión de la matrícula ha sido uno de los fenómenos más destacados de las tres últimas décadas, trayendo aparejado, también, una serie de problemas no resueltos en materia de calidad, equidad y eficiencia, a los que no escapan los otros niveles del sistema.

Cuadro 1
Chile. Cobertura educativa por nivel, 1990 a 1996.

Nivel de enseñanza	1990	1992	1994	1996	Tasa de crecimiento (promedio anual)
Preescolar	20,9	24,7	26,9	29,8	6,1
Básica	96,8	97,4	97,6	98,2	0,2
Media	80,5	82,2	83,9	85,9	1,1

Fuente: MIDEPLAN, noviembre 1997.

Para paliar los problemas de la escolaridad incompleta, existen los programas regulares de educación de adultos, que atienden a jóvenes y adultos que han desertado del sistema escolar. Se estructuran en dos niveles –educación básica y educación media– con componentes de formación general y capacitación laboral; habitualmente vespertina o nocturna, esta alternativa se orienta a brindar educación básica o media a personas mayores de 16 años que, por diferentes razones (ingreso tardío, retiros temporales, ingreso al trabajo), se han visto imposibilitadas de completar su educación.

En general, todos los niveles de enseñanza presentan un desarrollo general bastante heterogéneo; desde el punto de vista de su estructura, uno de los problemas no resueltos es que carecen de relaciones entre sí, y no se articulan con las políticas y programas de formación para el trabajo que se gestionan desde otras dependencias públicas. Parte del problema se intentó resolver por medio del traslado de la educación técnico-profesional y la capacitación laboral al sector empresarial, entregando a corporaciones empresariales la administración de un conjunto de establecimientos e incentivando la participación privada en la gestión de los centros de formación técnica y profesional. Si bien el desarrollo del sector es significativo, lo que se refleja en el aumento de organismos técnicos de capacitación, centros de formación técnica e institutos profesionales, persiste un divorcio entre lo que se enseña en estos organismos y lo que los empleadores demandan de la capacitación. Algo similar ocurre con las políticas y programas de capacitación que se implementan al margen del sistema educativo, sea en forma aislada o como parte integral de la actividad pública de otro sector.

III.2 Capacitación: políticas e institucionalidad

En materia de capacitación predominan en el país dos grandes tendencias: la que vincula estas acciones con la actividad de las empresas, y los programas sociales que focalizan la atención en los grupos socialmente vulnerables, para lo cual se diseñan políticas públicas y programas especiales.

Para el diseño y ejecución de estas políticas existe el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), servicio relacionado con el Ministerio del Trabajo, que se ocupa de administrar los programas correspondientes. En este esfuerzo convergen el Ministerio de Educación y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), a cargo del diseño de po-

líticas para mujeres jóvenes y adultas que buscan incorporarse al mundo del trabajo o mejorar su posición laboral.

Históricamente la capacitación, sobre todo la de jóvenes desempleados provenientes de sectores pobres y en riesgo de exclusión laboral, era provista directa y gratuitamente por el Estado, que operó sin contrapesos desde mediados de los años sesenta hasta mediados de los setenta. A partir de entonces, y como consecuencia de los cambios políticos ocurridos en el país, se modificaron las bases institucionales del sistema de capacitación y se redefinió el papel del Estado. Este limitó su participación directa como ejecutor de acciones, pasando a desempeñarse como un ente a cargo de diseñar, regular y financiar las acciones ejecutadas por organismos privados de capacitación contratados para tales efectos por el Estado o por las propias empresas, según las normas establecidas en el Estatuto de Capacitación y Empleo promulgado en 1976.

Dicho Estatuto depositó en el SENCE la responsabilidad por la administración de los programas de capacitación de la fuerza de trabajo, reglamentó el uso de incentivos tributarios por parte de las empresas de los sectores más dinámicos de la economía, y estableció instrumentos para capacitar a los sectores más rezagados y vulnerables, entre los que se encuentran los desocupados y los jóvenes que buscan trabajo por primera vez.

Las instituciones actualmente a cargo de la ejecución de políticas y administración de programas se detallan en el Cuadro 2.

El SENCE es la pieza central del sistema nacional de capacitación. Junto a él operan los Organismos Técnicos de Capacitación (OTC), los Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación (OTIC), las Oficinas Municipales de Información Laboral, y los Organismos Privados de Colocación (OPC), además de las empresas. Los OTCs (ex OTES) son personas jurídicas autorizadas por el SENCE, facultadas para proveer servicios de capacitación que pueden ser contratados directamente por las empresas, y para concursar en la ejecución de programas de becas; entre ellos se encuentran universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica, liceos técnico-profesionales, organizaciones no gubernamentales o corporaciones privadas. Los OTIC, son corporaciones de derecho privado, reconocidas por el SENCE, que otorgan apoyo técnico a sus empresas adherentes a través de la promoción, organización y supervisión de programas de capacitación, sin realizar acciones de capacitación directamente. Las empresas participan mediante la imputación a la franquicia tributaria de los gastos asociados a

los programas de capacitación para sus trabajadores, el pago de remuneraciones de jóvenes contratados como aprendices, o el otorgamiento de prácticas laborales para los participantes de algunos de los programas sociales de capacitación financiados con recursos públicos.

Cuadro 2
Chile. Políticas y programas de capacitación con y para jóvenes.

Entidades públicas	Políticas	Programas
Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)	Capacitación en empresas	Capacitación en la empresa vía franquicia tributaria Programa aprendices vía franquicia tributaria
	Programa becas	Ordinarias Extraordinarias
	Formación dual	Chile Joven, SENCE
	Programas sociales de capacitación	Programa para mujeres jefas de hogar
Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	Capacitación laboral de jóvenes	Chile Joven, Formación y capacitación laboral de jóvenes (FCJ)
Ministerio de Educación (MINEDUC)	Enseñanza media*	Programas regulares
	Educación de jóvenes y adultos	Programas especiales
Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)	Capacitación de mujeres	Capacitación de mujeres jefas de hogar

* Humanístico-científica y Técnico-profesional.

III.3 Los programas de capacitación de jóvenes

Los programas de capacitación de jóvenes se gestionan mayoritariamente a través del SENCE, que administra tanto las actividades que subsidian la demanda como los programas sociales y de capacitación focalizados hacia sectores de menores ingresos.

III.3.1 Programas vía franquicia tributaria

El Programa de Capacitación de Empresas y Aprendices vía franquicia tributaria, así como los Programas de Becas, corresponden al primer grupo. El Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes, conocido como Chile Joven, responde al propósito de la focalización y persigue generar oportunidades de inserción económica y social para jóvenes que enfrentan problemas de marginalidad, pobreza y desempleo. Del conjunto de programas administrados por el SENCE sólo Chile Joven se orienta hacia los grupos de jóvenes vulnerables.

El Programa de Capacitación en la Empresa promueve la capacitación de la fuerza de trabajo ocupada en el sector formal de la economía, particularmente de trabajadores dependientes de empresas que tributan en primera categoría de la ley sobre impuesto a la renta. Se rige por el Estatuto de Capacitación y Empleo que establece el uso de una franquicia tributaria de hasta el uno por ciento de las remuneraciones imponibles anuales pagadas al personal. La franquicia no discrimina respecto del sector económico al que pertenece la empresa, su ubicación geográfica, ni su dependencia institucional, y es aplicable a todos los niveles jerárquicos de la misma. El SENCE controla y fiscaliza la utilización de este subsidio estatal y la ley dispone que, para acceder al beneficio, se requiere que los cursos sean realizados por organismos capacitadores reconocidos por este servicio u organizados por las mismas empresas.

El Programa Empresas es el más masivo en términos de número de participantes y montos involucrados. Estudios sobre el comportamiento del sistema de capacitación y la ejecución de políticas (Romaguera y Mizala, 1996) coinciden en señalar que, en general, ha existido una tendencia a la expansión de la cobertura de atención y a un aumento sostenido de la inversión en la misma. Sin embargo, el Programa Empresas sólo utiliza sus capacidades parcialmente; allí donde efectivamente se verifica un significativo aumento de los participantes en el período y un incremento de los trabajadores capacitados, sólo utiliza

alrededor de un 30 por ciento de la franquicia; ésta, a su vez, se concentra mayoritariamente en el nivel ocupacional de administrativos y técnicos de rango medio (SENCE, 1997).

Este programa muestra una concentración en los polos de atracción urbana y en las áreas de administración, comercio y servicios y, porcentualmente, son las empresas más grandes, y con menor necesidad de subsidios, las que usan con mayor frecuencia la franquicia, a la que suman los gastos que para fines de capacitación hacen con cargo a sí mismas. Las pequeñas y micro-empresas no aprovechan adecuadamente este beneficio por razones del costo de la capacitación, casi siempre superior al uno por ciento de la remuneración imponible de sus trabajadores.

El Programa Aprendices, también vía franquicia tributaria, atiende las actividades relacionadas con contratos temporales de trabajadores aprendices en las empresas. Se dirige a jóvenes menores de 21 años en vías de insertarse en el mundo laboral. La reglamentación dispone que el número de aprendices no exceda el diez por ciento del total de trabajadores de jornada completa en la empresa; los contratos de trabajo, que sólo consideran la práctica laboral, no están sujetos a mínimos legales, ni son supervisados por el SENCE. La selección de beneficiarios es realizada por las empresas, y las actividades cubren sólo el 1,1 por ciento del total de participantes en los programas del SENCE, lo que da cuenta de su importancia relativa en el conjunto de programas (Romaguera y Mizala, 1996)

El Programa de Becas, financiado y administrado por el SENCE, consiste en el otorgamiento de becas de capacitación dirigidas a personas de escasos recursos, a trabajadores del sector informal, a independientes, a cesantes y a quienes buscan trabajo por primera vez. La selección de los beneficiarios se realiza en las municipalidades a través de sus Oficinas Municipales de Colocación (OMC). Los cursos son definidos por el SENCE e impartidos por Organismos Técnicos de Capacitación (OTCs) seleccionados por medio de licitación pública. Sus dos Programas, Ordinario y Extraordinario, benefician preferentemente a mayores de 25 años que sepan leer y escribir. Cubre la totalidad de las regiones del país pero su importancia relativa es la más baja en el conjunto de programas administrados por el SENCE (Romaguera y Mizala, 1996).

III.3.2 Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes, Chile Joven

En marcha desde 1991, este programa sí tiene como objetivo generar oportunidades de inserción económica y social para jóvenes des-

empleados mediante acciones de formación, aprendizaje y educación para el trabajo. Sus destinatarios son jóvenes entre 15 y 24 años de edad que se encuentran desempleados y fuera del sistema de educación formal, a los que se pretende brindar habilidades y competencias que les permitan insertarse en el mercado laboral. La capacitación es gratuita para los alumnos y, durante el período en que se imparte, los jóvenes reciben un subsidio de manutención suficiente para pagar el transporte y el almuerzo.

El programa se financia con recursos nacionales y aportes del BID. La administración recae sobre una Unidad Coordinadora dependiente de la Subsecretaría del Ministerio del Trabajo, especialmente creada para su ejecución. El programa funciona sobre la base de licitaciones públicas en las cuales el Estado convoca a instituciones y organismos capacitadores a presentar propuestas de cursos, los que deben incluir prácticas laborales en empresas.

El programa está dividido en cuatro subprogramas orientados a diversos grupos dentro de la población objetivo, a saber:

1. Capacitación y Experiencia Laboral en Empresas (CEL): está destinado a capacitar para un empleo dependiente, en oficios a nivel de semicalificación, mediante un curso lectivo de 200-250 horas, más una práctica laboral en la empresa de aproximadamente tres meses en jornada completa.
2. Capacitación con Aprendizaje Alternado (AA): su finalidad es capacitar gratuitamente para un empleo dependiente, mediante la participación en un proceso de aprendizaje que alterna la parte lectiva con la ejecución de una jornada laboral bajo contrato (de acuerdo con el sistema de aprendiz, definido en el Código del Trabajo). El programa financia el costo del plan de enseñanza y el 40 por ciento del ingreso mensual del alumno, mientras que el 60 por ciento restante está a cargo del empresario.
3. Capacitación para el Trabajo Independiente (CTI): se destina a capacitar para el desempeño como trabajador por cuenta propia o microempresario (individual o asociado). La capacitación otorgada incluye una parte lectiva y el diseño y ejecución de un proyecto de trabajo independiente microempresarial. El programa financia el costo de los cursos de capacitación más una beca de movilización y colación para cada alumno, durante las fases lectiva y de práctica controlada en terreno. Estos tres subprogramas son administrados por el SENCE.

4. Formación y Capacitación Laboral de Jóvenes (FCJ): está orientado a jóvenes de sectores pobres, con riesgo psicosocial; es administrado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). La capacitación se realiza mediante un curso lectivo de 200-300 horas que incluye un componente específico de formación laboral y normalización psicosocial, más la práctica en una empresa de aproximadamente tres meses.

El programa cubre todas las regiones del país. La contratación de los cursos la hace SENCE o FOSIS, según el subprograma de que se trate, y los contratistas son los OTCs reconocidos y acreditados por el SENCE. Desde 1991 a la fecha, Chile Joven ha capacitado a 130 mil jóvenes (SENCE, 1997). El Cuadro 3 muestra la forma en que los cursos para jóvenes se distribuyeron entre 1991 y 1995.

Cuadro 3
Número de cursos y participantes en el Programa Chile Joven,
según modalidad, 1991-1995.

Modalidad	Cursos adjudicados	Cursos ofrecidos	Porcentaje
Capacitación y Experiencia Laboral de Empresas (CEL)	4.096	80.873	69,9
Capacitación para el Trabajo Independiente (CTI)	400	7.630	6,6
Aprendizaje Alternado (AA)	75	1.464	1,3
Formación y Capacitación Laboral de Jóvenes (FCJ)	1.364	25.672	22,2
Total	5.935	115.639	100

Fuente: SENCE, *Evaluación del Programa Chile Joven*, Mimeo, 1995, p.3.

La focalización es uno de los rasgos distintivos del programa, que se orienta, y ha atendido, a jóvenes de 15 a 24 años, de sectores de bajos ingresos, desocupados, subempleados o inactivos con deseos de trabajar, que se encuentran fuera del sistema escolar. Se trata de un segmento marginado de la posibilidad de obtener un empleo productivo al abandonar o terminar su educación secundaria, dado que no disponen de un nivel mínimo de habilidades o destrezas que los habilite para el trabajo. Evaluaciones externas dejan en evidencia que, considerando el nivel socioeconómico relativo, cerca de un 70 por ciento de los

beneficiados proviene de hogares correspondientes a los dos quintiles de menores ingresos. Según un estudio del Programa realizado por la Universidad Católica de Chile, cuyos datos fueron refrendados por evaluaciones posteriores, en la práctica, en la primera etapa de este programa, la gran mayoría de los cursos atendieron a jóvenes entre los 18 y 24 años, provenientes de sectores económicos muy bajo (18%), bajo (44,7%) y medio (31,9%). Los datos del Cuadro 4 dan cuenta de la edad, grupo socioeconómico y nivel educacional de los jóvenes atendidos entre 1990 y 1995.

Respecto de la incidencia de la capacitación en el acceso al empleo, las evaluaciones (Santiago Consultores, 1997) registran que, en la línea CEL un 67,5 por ciento de los participantes no tenía ocupación remunerada antes del curso vs. el 57,8 por ciento que sí la tenía después de la capacitación. El nivel socioeconómico de los jóvenes participantes correspondía en un 70 por ciento a aquellos que provenían de hogares pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingreso y el porcentaje de desviación del programa (jóvenes que no corresponden a los grupos objetivo) era sólo de un 5 por ciento. En el subprograma FCJ (de FOSIS) la concentración en los más pobres era más fuerte que en los subprogramas ejecutados por SENCE algo que, en la práctica, correspondió al mandato de sus líneas de ejecución.

Respecto de la inserción en el trabajo, los varones fueron significativamente más exitosos que las mujeres en cuanto a encontrar empleo (65% *versus* 49%). Los relativamente más jóvenes demostraron tener menos posibilidades de insertarse, básicamente por ausencia de práctica laboral. Las evaluaciones también reconocieron un incremento importante en las remuneraciones reales, al menos para quienes estaban ocupados previamente al programa y realizaron los cursos: 41 por ciento de aumento real para los varones y 14,4 por ciento para las mujeres; el incremento de remuneraciones para el grupo de control fue sustancialmente menor en el caso de los varones (20,8%) y mayor para las mujeres (56%).

Es importante señalar que la obtención de empleo está ligada a las condiciones de entrada de los participantes. Se consideran como condiciones favorables el haber trabajado antes, la mayor escolaridad, el mejor nivel de habilidades y destrezas individuales, todos los cuales parecen ser buenos predictores tanto del éxito de la fase lectiva como de la obtención de empleo a futuro.

Cuadro 4
Programa Chile Joven. Características de los jóvenes atendidos,
según modalidad, 1990-1995.

Características (distribución porcentual de los jóvenes en cada uno)	CEL (1 a 5)	FCJ (1 a 5)	AA
Edad			
Menor de 18 años	10,8	29,2	
18 a 20 años	36,7	32,4	5,7
21 a 24 años	34,0	22,7	67,7
25 años y más	20,7	15,7	26,6
Total	100	100	98,0
Grupo socioeconómico (1)			
AB/C1/C2			
C3	3,8	1,8	1,9
D	43,4	33,7	52,5
E	49,2	61,3	44,2
No informa	3,3	3,2	1,3
Total	100	100	100
Nivel educacional			
Básica incompleta	6,3	17,2	2,1
Básica completa	9,5	18,1	11,0
Media incompleta	27,4	34,2	25,3
Media completa	40,6	23,7	47,5
Post. Media	13,8	6,7	13,9
Total	100	100	100

(1) Los grupos ABC corresponden a sectores de ingresos altos y medios. Los grupos C, D y E, a los tramos más bajos de ingreso, correspondiendo los más pobres a los grupos C3, D y E.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Universidad Católica de Chile, 1996.

Por último, desde una perspectiva de género, resulta importante constatar que al año 1997, de un total de 18.504 cursos adjudicados por el Programa de Formación y Capacitación Laboral de Jóvenes, 11.481 (62%) participantes correspondieron al sexo masculino y sólo 7.023 (38%) al sexo femenino. En la línea Capacitación y Experiencia Laboral en Empresas, de un total de 17.012 cupos, 10.362 (61%) fueron cubiertos por varones y 6.650 (39%) por mujeres. En la línea de Aprendizaje Alternado, de un total de 75 cursos con 1.492 cupos asignados, 1.119 (75%) participantes eran varones y 373 (25%) mujeres (SENCE, 1997).

III.3.3 Capacitación para Mujeres Jefas de Hogar

El Programa de Capacitación para Mujeres Jefas de Hogar es el único que, aunque diseñado para mujeres entre los 21 y los 50 años de edad, atiende a mujeres jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión laboral. Datos para 1995 registran una atención de 15.000 mujeres, de las cuales más de 2.000 participaron de la línea de capacitación laboral, aunque no necesariamente terminaron el curso.

Evaluaciones recientes (Milos, Selamé y Riedeman, 1998) dan cuenta de la realización de 36 cursos con 654 participantes en el año 1996, y de 24 cursos con 451 participantes en 1997, sólo para las regiones IV, V, VIII y Metropolitana abarcadas por dichos estudios. Estas mismas evaluaciones aportan datos interesantes en cuanto al impacto de la capacitación en la situación ocupacional de las mujeres. Al año 1994, las participantes se distribuían en casi tres tercios entre las que trabajaban en algo distinto al curso que tomaban, las que no trabajaban y las que trabajaban en una actividad afín. De las mujeres que trabajaban, un 37,7 por ciento lo hacía a tiempo parcial (8,7% a media jornada y 29,0% en forma ocasional) debido en un 44,9 por ciento de los casos al cuidado de los hijos y del hogar y en un 28,2 por ciento a no haber encontrado otro trabajo; por otra parte, sólo un 32,3 por ciento de estas mujeres tenía un contrato de trabajo. Las mismas evaluaciones señalan que, en términos de focalización, el universo de beneficiarias atendidas no corresponde estrictamente al perfil de las mujeres jefas de hogar. Esta situación se debe a que las precarias condiciones de las mujeres pobladoras llevaron al equipo oferente de los cursos a flexibilizar las condiciones.

La evaluación reciente del Programa de Mujeres Jefas de Hogar deja en evidencia que las participantes del programa –un total de 353 entre 20 y 51 años de edad, con 11 o más años de estudio y la mayoría con dos hijos–

expresaron su motivación por participar en términos de “aprender un oficio y/o tener un cartón”, “obtener ayuda en la búsqueda de empleo” y “recibir orientación a fin de saber en qué trabajar”, según puede verse en el Cuadro 5.

Con respecto a las características de la inserción laboral post-capacitación, el estudio al que se alude menciona mejoras en las condiciones de trabajo, aun cuando ello no signifique que quienes se capacitaron en especialidades que permitían una salida laboral independiente se inclinaran por una opción de esta índole después de la capacitación. También da cuenta de un vuelco favorable posterior a la capacitación traducido en un aumento de remuneraciones y una disminución de las horas de trabajo. Se indica, además, que sólo un tercio de quienes se capacitaron estaban aplicando efectivamente los conocimientos adquiridos en su formación.

Cuadro 5
Programa de Capacitación para Mujeres y Jefas de Hogar. Distribución de las beneficiarias según motivación para la capacitación laboral (cifras absolutas y porcentuales).

Motivación para la capacitación laboral	Número absoluto	Porcentaje
Para salir de la rutina de la casa	10	2,9
Para trabajar en forma independiente	1	0,3
Para conocer gentes nuevas	5	1,5
Lo consideró una oportunidad para aprender cosas nuevas	72	21,1
Para obtener ayuda en la búsqueda de un empleo	78	22,9
Para obtener orientación a fin de saber en qué trabajar	10	2,9
Para recibir los subsidios de colación y movilización	1	0,3
Para salir de una depresión o de problemas nerviosos	8	2,4
Porque el marido se fue y quedó sola	10	2,9
Porque le ofrecieron el curso	3	0,9
Porque estaba separada y necesitaba trabajar	8	2,4
Por otras razones	22	6,5
Total	341	100

Fuente: Milos, Selamé y Riedeman, 1998: 58 y 59.

III.4 Concluyendo

De los anteriores antecedentes pueden inferirse algunas conclusiones:

- La formación para el trabajo es un sector muy complejo de la actividad educacional, por la variedad de niveles y modalidades que comprende, por la multiplicidad de objetivos que debe alcanzar y por su falta de coordinación institucional.
- Coexisten en este ámbito, las políticas y programas del sistema educacional con aquellas del denominado sistema nacional de capacitación que se ocupa de las políticas y programas dirigidos a jóvenes ocupados y desocupados que han dejado de estudiar.
- La ejecución de los programas recae en actores distintos. A los servicios educativos les corresponde ocuparse de aquellas actividades conducentes a restituir el flujo escolar; a una heterogeneidad de organismos técnicos de ejecución corresponden los programas más directamente vinculados con la capacitación para el trabajo.
- Las políticas de capacitación para el trabajo privilegian el incentivo a la demanda por capacitación del sector privado, considerando a las empresas como el actor principal de este proceso y delegando en ellas la responsabilidad de decidir, diseñar e impartir estas acciones. En este marco, el Estado se limita a estimular estas actividades a través de franquicias y subsidios, a supervisar y regular las acciones y a actuar subsidiariamente en el caso de los sectores postergados.
- En la implementación de los programas de capacitación participan tres actores: el Estado que formula las políticas, supervisa, regula y evalúa los programas a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE); las empresas, que ejecutan programas de capacitación para sus trabajadores o delegan esta labor en organismos especializados mediante el uso de la franquicia tributaria que les ofrece la ley; los Organismos Técnicos de Capacitación, que desarrollan cursos aprobados por el SENCE y que atienden la demanda pública y privada de capacitación; cuyo universo lo integran universidades, centros de formación técnica, institutos profesionales y organismos no-gubernamentales.

- El Estado, a través de distintas reparticiones, subsidia los programas sociales de capacitación destinados a atender las necesidades de formación de los jóvenes pobres, en riesgo de exclusión laboral. De los programas identificados el que más cabalmente cumple con este propósito es el Programa Chile Joven en sus componentes SENCE y FOSIS, seguido por el Programa Mujeres Jefas de Hogar y los Programas de Becas y Aprendices, según se observa en el siguiente esquema:

Focalización	Políticas y programas			
	Permanentes con ejecutores institucionales fijos		Con llamado a ejecutores privados o públicos	
	Específicos para jóvenes	Con jóvenes	Específicos para jóvenes	Con jóvenes
En la formación técnico profesional y en la capacitación para el trabajo	-MINEDUC -Media -Formación Dual	-Educación de jóvenes y adultos -Centros de Formación Técnica (CFT)		-Capacitación en empresas vía franquicia tributaria -Aprendices -Becas
En la formación para el empleo o con fines de integración social			-Chile Joven -FOSIS	-Chile Joven SENCE -Mujeres Jefas de Hogar -SENCE / SERNAM -Capacitación para la reconversión laboral

-Diseño de políticas: Ministerio de Educación (MINEDUC); Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE); Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM); Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

-Administración y supervisión: Ibidem.

-Ejecución: Organismos Técnicos de Capacitación (OTEs), establecimientos de educación municipales, particulares subvencionados y privados, centros de capacitación de las empresas.

-Prácticas laborales: empresas.

- De los programas descritos en este apartado, sólo los programas sociales de capacitación se orientan a la atención de las necesidades de los jóvenes vulnerables, en riesgo de exclusión laboral. De hecho, el que más cumple con este propósito es el Programa Chile Joven, secundado por el Programa de Mujeres Jefas de Hogar.
- En el Programa Chile Joven, es el Fondo de Solidaridad e Inversión Social el que más claramente focaliza sus acciones hacia los jóvenes excluidos o en riesgo de exclusión lo que, de hecho, corresponde a su mandato.
- No existen articulaciones ni canales de coordinación entre los distintos organismos públicos que desarrollan o ejecutan políticas de capacitación de jóvenes. Podría decirse que cada programa corre por su propio carril, lo que impide utilizar su potencial en beneficio de los jóvenes y coordinar de manera más efectiva la labor de servicios como el SENCE, FOSIS, SERNAM y, sobre todo MINEDUC (en su oferta educativa formal y no formal).
- Tal como se señala en algunas evaluaciones, la lógica de los programas en general, y en particular la del Programa Chile Joven, está pensada para un tipo de juventud genérica con un perfil cuyos rasgos básicos son las motivaciones por insertarse en el mercado de trabajo, la disciplina para someterse a un régimen intensivo de formación institucionalizada, y la ausencia de conductas desadaptativas o daños psicosociales graves. Estos rasgos no siempre se condicen con los perfiles y el comportamiento de los jóvenes vulnerables y en riesgo de exclusión laboral.
- Lo mismo ocurre con la capacitación que ofrecen las empresas. El predominio de capacitación en el área de administración y en los niveles de ocupación administrativo y de trabajadores calificados deja en evidencia que, si bien la capacitación es un instrumento indiscutido para la mejoría de la productividad y la competitividad de las empresas, sólo puede ser utilizada por jóvenes ocupados y con un cierto nivel de calificación.
- El desafío de capacitar a los jóvenes, sea para acceder al mercado de trabajo sea para mejorar su desempeño productivo, obliga a encarar los problemas de coordinación institucional y el diseño de nuevas estrategias con el fin de superar los problemas asociados a la creciente brecha entre las habilidades obtenidas por los jóvenes en el sistema de educación formal, las demandas del sis-

tema productivo y las expectativas con que ellos enfrentan su posible acceso al mercado laboral. Esto es particularmente válido para los de sectores populares que viven en situaciones de pobreza; para ellos sólo existen programas remediales, los cuales mejoran su autoestima pero raramente contribuyen a sacarlos de su condición de pobreza y exclusión.

IV. La oferta de capacitación a través de los organismos capacitadores

IV.1 Perfil de los organismos capacitadores

Las instituciones y organismos a través de los cuales se materializan las políticas y programas de capacitación, o de formación para el trabajo, destinados a jóvenes en riesgo de exclusión, en Chile, son de variado tipo. Pueden ordenarse en dos grupos: los que forman parte del sistema educacional, en sus niveles medio y superior, y los que participan del sistema nacional de capacitación. En ambos casos, pueden ser públicos o privados.

Por esto, para tomar una muestra de casos representativos se tuvieron en cuenta estos dos grupos y una clasificación que distingue: organismos que se han creado con fines comerciales o empresas constituidas en el marco de la legislación actual cuyo negocio es vender capacitación y servicios asociados; organismos capacitadores ligados a dinámicas de iglesia, en los que la motivación principal no es comercial sino de servicio social; organismos capacitadores que tienen sus antecedentes en antiguas organizaciones no gubernamentales, que han evolucionado hacia la capacitación; otro tipo de instituciones en que lo distintivo ha sido su vocación de trabajo social; y por último, OTECs que son de dependencia municipal y que se han constituido con el fin de concursar como ejecutores de ciertos programas de capacitación en sus respectivas comunas⁵.

Sobre esta base, se escogió una muestra de seis OTECs, un CFT y un liceo técnico-profesional. Los organismos que finalmente componen la muestra son:

- Liceo Técnico-profesional “Víctor Bezanilla Salinas”,
- Centro de Formación Técnica, ZIPTER,
- Centro de Profesionales para la Acción Comunitaria (CEPPAC),
- Servicios de Capacitación Limitada (SERCAP),

5. Se trata de organismos públicos, que operan normalmente bajo la figura de corporaciones a los que hay que agregar los Liceos Técnico-profesionales y los Centros de Formación Técnica (CFT) que actúan como instituciones de formación para el trabajo. En algunos casos lo hacen también explícitamente como OTECs.

- Empresa de Capacitación y Actividades de Técnicas Manuales y Administrativas Limitada (ECATEMA),
- Corporación Municipal de la Florida (COMUDEF),
- Escuela de Formación Profesional en Oficios, Fundación Cristo Vive,
- Instituto de Formación y Capacitación (INFOCAP).

Sintéticamente estos organismos pueden clasificarse del modo que se presenta en el siguiente esquema:

	Programas permanentes con ejecutores institucionales fijos		Programas a término con llamado a ejecutores privados o públicos	
	Específicos para jóvenes	Con jóvenes	Específicos para jóvenes	Con jóvenes
Focalizados en formación profesional	Liceo Técnico-profesional "Víctor Bezanilla Salinas"	Centro de Formación Técnica, ZIPTER	CEPPAC SERCAP ECATEMA COMUDEF F. Cristo Vive	INFOCAP
De empleo o integración social, con elementos de formación profesional			CEPPAC SERCAP ECATEMA COMUDEF F. Cristo Vive	CEPPAC SERCAP ECATEMA

El análisis de los casos se ha realizado siguiendo la distinción entre establecimientos o centros que actúan en el marco del sistema educacional y sus políticas; organismos capacitadores que lo hacen dentro del sistema nacional de capacitación laboral en sus programas y modalidades habituales; y organismos que ejecutan programas especiales o programas privados. Con el mismo criterio se organiza su presentación en los apartados que siguen, y sobre dicha

presentación y análisis se proponen, por último, algunas conclusiones.

IV.2 Establecimientos que actúan en el marco del sistema educacional

En este primer acápite del análisis se aborda la situación de dos organismos o establecimientos que desarrollan su actividad educativa con jóvenes en el marco del sistema educacional. Se trata de un liceo de enseñanza media técnico-profesional y de un centro de formación técnica.

IV.2.1 Liceo Técnico-profesional “Víctor Bezanilla Salinas”

El Liceo “Víctor Bezanilla Salinas” es un liceo industrial de la construcción ubicado en la zona centro-oeste de la ciudad de Santiago. Fundado en 1938, en la actualidad es administrado por la Corporación Educacional de la Construcción, que depende de la Cámara Chilena de la Construcción. Esta modalidad, conocida como de “administración delegada”, existe en Chile desde los años ochenta, cuando una serie de establecimientos públicos fueron traspasados al sector privado a través de organismos empresariales que se hicieron cargo de administrar ese patrimonio, recibiendo, además, un aporte fijo al año por cantidad de cursos y alumnos. Esta Corporación Educacional de la Cámara de la Construcción posee un total de seis liceos en diversas regiones del país: además de otro liceo en la comuna Recoleta de Santiago, están los de las ciudades de La Calera, Rancagua, Concepción y Talcahuano.

Con una matrícula anual de 700 alumnos y un total de 71 funcionarios, 41 de ellos profesores, el Liceo “Víctor Bezanilla Salinas” cuenta con una planta directiva compuesta por un director y cuatro docentes directivos: la jefa de la Unidad Técnica Pedagógica (UTP) del establecimiento (a quien en este caso denominan Jefa de Supervisión y Evaluación), un Inspector General, un Jefe de Producción, y un Jefe Administrativo.

IV.2.2 Centro de Formación Técnica, ZIPTER

ZIPTER es un centro de formación técnica e instituto profesional fundado en 1976 en la ciudad de Viña del Mar. Se trata de una corporación educacional constituida legalmente como sociedad de responsabilidad limitada. En sus más de veinte años de existencia ha seguido la

evolución de la legislación sobre educación superior en Chile. En efecto, al momento de su creación fue concebido como organismo cooperador de la función educativa del Estado, lo que significaba

que el título de las carreras técnicas que impartía lo certificaba el Ministerio de Educación; luego, a partir del Decreto N° 1245 de 1980 que permitió a los privados crear instituciones de educación postsecundaria –de formación técnica de nivel superior, institutos profesionales o universidades–, se constituye como centro de formación técnica.

Durante los años ochenta, ZIPTER tuvo un gran desarrollo en el área tecnológica vinculada a los recursos naturales, organizando a inicio de los noventa, además del CFT, un Instituto Profesional con la misión de formar ingenieros y permitir que sus técnicos pudieran seguir sus estudios, a fin de aumentar su nivel de certificación.

IV.3 Organismos que ejecutan programas sociales públicos en el marco del sistema nacional de capacitación laboral

Cuatro son los organismos entrevistados que comparten el hecho de ser principalmente ejecutores de programas públicos de carácter social, diseñados centralmente, y destinados a jóvenes de escasos recursos. Estos cuatro casos expresan, sin embargo, particularidades dignas de análisis.

Uno, el caso de CEPPAC, es una muestra de aquellos organismos no gubernamentales que en el pasado estuvieron ligados al trabajo social, en muchos casos de iglesia y que, en la actualidad, se han transformado en organismos de capacitación privados con el fin de continuar desarrollando una tarea social. Otro es el caso de SERCAP, organismo privado creado con fines de lucro, pero que expresa una voluntad de profesionalización de las actividades de capacitación, con fuerte énfasis en lo educativo. En tercer lugar, está el caso de ECATEMA, organismo privado regido más claramente por criterios de eficiencia económica en el marco de la competitividad en que opera el actual sistema de capacitación. Por último, puede citarse el caso de COMUDEF, un organismo de capacitación municipal, y por lo tanto público, pero que opera en igualdad de condiciones con los organismos privados, sometido a las características del mercado de capacitación creado por el sistema nacional de capacitación.

IV.3.1 Centro de Profesionales para la Acción Comunitaria, CEPPAC

El Centro de Profesionales para la Acción Comunitaria, CEPPAC es una corporación de derecho privado creada en el año 1991 y que desarrolla sus actividades en el área sudoeste de Santiago. Tiene su origen en un equipo zonal de trabajo solidario de la Iglesia Católica, que se transformó en organismo no gubernamental luego de su disolución en 1990. Lleva, por lo tanto, alrededor de quince años trabajando en la zona.

El CEPPAC está orientado a actividades de desarrollo de la familia popular, con una experiencia acumulada en el apoyo a las organizaciones de ollas comunes durante el período de la dictadura militar y, posteriormente, en el proceso de reconversión de las ollas comunes en microempresas de alimentación. De modo general, CEPPAC busca mejorar las condiciones de vida de la familia popular en los sectores en que trabaja. De allí que haya ido aumentando su radio de acción hacia sus distintos componentes.

IV.3.2 Servicios de Capacitación Limitada, SERCAP

SERCAP es un organismo técnico de capacitación creado en 1990 en la ciudad de Concepción. Su origen se remonta al trabajo realizado por un grupo de personas vinculadas a organizaciones no gubernamentales durante la década anterior, y a los requerimientos técnicos de las políticas sociales dirigidas a jóvenes formuladas durante el primer gobierno de la Concertación. En términos generales, se trata de una institución que comenzó con un equipo pequeño de base, que creció en función de los recursos que iba obteniendo para el desarrollo de proyectos, propuestas o servicios específicos. SERCAP se estructura en un Directorio Nacional, existiendo cuatro encargados regionales para la postulación y ejecución de programas sociales.

A lo largo de estos años, SERCAP se ha encargado de la capacitación laboral de más de 20 mil jóvenes. Paralelamente, ha realizado también una serie de programas formativos orientados a otros sectores sociales vulnerables, fundamentalmente a través de programas dirigidos al desarrollo y asesoría de microempresas, programas de capacitación para trabajadores independientes y programas sociales dirigidos a mujeres pobres.

IV.3.3 Empresa de Capacitación y Actividades de Técnicas Manuales y Administrativas Limitada, ECATEMA

La Empresa de Capacitación de Técnicas Manuales, ECATEMA

es un organismo de capacitación fundado en 1985, que se plantea por objetivo “formar personas que no tienen un oficio definido”. Sus actividades se centran en las ciudades de Santiago y Rancagua.

Desde su fundación, ECATEMA ha capacitado en diversos oficios del área manufacturera a cerca de 7.000 personas, teniendo el rubro alimentación una importancia principal. Un porcentaje relevante de los cursos de capacitación desarrollados por ECATEMA corresponde a los programas gubernamentales dirigidos a la juventud y a mujeres sin empleo, jefas de hogar, siendo contactados normalmente a través de las municipalidades. En el caso de estos programas sociales, cuando sale una licitación, sus responsables toman contacto con los encargados de las comunas involucradas y a partir de esa información elaboran las propuestas.

IV.3.4 Corporación Municipal de La Florida, COMUDEF

La Corporación Municipal de La Florida cuenta con un organismo técnico de capacitación (OTEC), sin fines de lucro, que utiliza su misma denominación o nombre de fantasía: COMUDEF. Tanto la Corporación Municipal como la OTEC forman parte de la Ilustre Municipalidad de La Florida en la Región Metropolitana.

Al igual que otras corporaciones municipales creadas gracias al marco normativo de funcionamiento de los municipios chilenos, su origen se remonta al año 1992. Pese a que parte del financiamiento institucional es generado por la Municipalidad, funciona de manera autónoma y su misión es ocuparse de los temas de salud y de educación a nivel comunal; de allí que en 1994 crearan un organismo de capacitación propio.

En términos generales, COMUDEF está organizada a partir de una Secretaría General que ejerce un rol de gerencia y que nombra a la Dirección del organismo capacitador. Este organismo no cuenta con una sede fija para sus actividades de capacitación con jóvenes, las que se desarrollan en los diferentes colegios dependientes de la municipalidad.

IV.4 Programa especial para jóvenes del FONCAP: Escuela de Formación Profesional en Oficios, Fundación Cristo Vive

La Fundación Cristo Vive es una fundación privada sin fines de lucro, dedicada a la educación y promoción social de sectores de escasos recursos. Entre sus principales iniciativas figura la Escuela de Formación Profesional en Oficios creada en 1990, luego de una experiencia de formación en oficios de jóvenes y mujeres participantes en campamentos de verano, durante la década del ochenta.

La Escuela ha recibido recursos de la cooperación internacional y de fundaciones privadas de desarrollo social, lo que le ha permitido llegar a contar con un establecimiento de seis mil metros cuadrados construidos y con muy buen equipamiento. A partir de 1993 comenzaron a participar en programas gubernamentales de licitación de cursos de capacitación para el trabajo, impulsados por FOSIS y SENCE.

IV.5 Ejecución de programas privados: Instituto de Formación y Capacitación (INFOCAP)

El Instituto de Formación y Capacitación (INFOCAP) es un centro de capacitación para el trabajo, creado en el año 1982 bajo el auspicio de la Compañía de Jesús, en un contexto de altas tasas de cesantía y de creciente privatización y mercantilización del campo de la capacitación laboral. Su propósito fue crear un espacio que brindara a los sectores populares la posibilidad de formarse para el trabajo, con acento en una formación humana sobre la cual se construyera la capacitación. En su origen, INFOCAP intentó compatibilizar dos opciones que en ese momento tendían a ser contrapuestas: una concepción educativa abierta y una inserción en la educación formal.

Con sedes en las ciudades de Santiago y Coquimbo, y experiencias piloto en barrios pobres de la capital, este instituto cuenta con un Directorio Central compuesto por religiosos y laicos; una Fundación que tiene como objetivo principal la obtención de recursos para el financiamiento de actividades; un Consejo Directivo; y un Consejo Académico. Estos dos últimos cumplen con la misión de servir de organismos asesores del Centro.

IV.6 Conclusiones sobre la ejecución de programas y políticas

Del análisis de los casos, y a la luz de las temáticas transversales

tales como beneficiarios o población objetivo, estrategia institucional y modalidad pedagógica, características del equipo docente, y vinculación con empresas, pueden inferirse las siguientes conclusiones.

IV.6.1 Beneficiarios o población objetivo

Teóricamente, la mayoría de los organismos e instituciones analizadas comprende, dentro de sus beneficiarios nominales, al tipo de jóvenes caracterizados como vulnerables o en riesgo de exclusión; sin embargo, en los hechos, no todas trabajan prioritariamente con ellos. En algunos casos, esta posibilidad depende del tipo de inserción de los organismos en los sistemas educacional o de capacitación; en otros, aparece fuertemente condicionada por el tipo de financiamiento de que disponen.

- En el caso de los establecimientos de educación media técnico-profesional, es probable que una proporción de sus alumnos pertenezca a los grupos de jóvenes más vulnerables. Ya sea que se orienten por una lógica tradicional comercial, obteniendo su financiamiento a través de la matrícula cancelada por los alumnos, o bien que cuenten con subvención pública o con el apoyo de corporaciones empresariales, la vinculación de estos liceos con la población objetivo queda librada al medio socioeconómico en que se inserta el establecimiento. De cualquier modo, el principal problema que deben enfrentar –especialmente aquellos liceos ubicados en sectores o comunas marcadamente populares– es el de la permanencia o retención en el sistema escolar de este tipo de jóvenes.
- Dentro de la matrícula de los centros de formación técnica, en cambio, los jóvenes más vulnerables son escasos. Esto, porque a pesar de que muchos CFT orientan su oferta hacia sectores de población de situación socioeconómica media o baja, finalmente deben discriminar entre los beneficiarios a partir del pago de una matrícula y una mensualidad inaccesible para los grupos más pobres. A ello se suma también el fenómeno observado en relación al “envejecimiento” relativo de su matrícula, compuesta cada vez más por personas que ya están trabajando o han trabajado.
- En el caso de los organismos que ejecutan programas sociales de capacitación, el financiamiento de las actividades depende exclusivamente de los recursos destinados por los organismos públicos

cos responsables de los programas, debiendo estructurar y adaptar su oferta y organización interna a las exigencias de tales programas. En estos casos, se observa una tensión entre esta dependencia financiera y la atención a los sectores más desfavorecidos. Dado que los jóvenes en situación de pobreza y en riesgo de exclusión son aquellos que muestran más dificultades frente a las exigencias de cualquier proceso formativo o de capacitación y muchos de ellos son desertores del sistema escolar formal, sus posibilidades de desertar nuevamente son altas, lo que se traduce en riesgo de pérdidas económicas para los organismos capacitadores. Gran parte de estos, como consecuencia, focalizan “por arriba”, seleccionando a los jóvenes con mayores probabilidades de inserción laboral y, por tanto, menos necesitados de apoyo.

- Entre los organismos que ejecutan programas sociales en el marco del sistema nacional de capacitación laboral, los que han alcanzado una cierta solidez institucional y financiera y poseen una marcada vocación de servicio social son los que logran atender más directamente a la población definida como prioritaria.
- Los organismos que imparten formación en el marco de programas especiales –como FONCAP– o dentro de programas privados, son los que más claramente logran dirigir sus acciones hacia la población con mayor daño social. En estos casos, existe un financiamiento complementario que permite una mayor autonomía, una vinculación con otras acciones impulsadas por los mismos centros y el desarrollo de procesos formativos más extensos. De este modo, se logra armonizar de mejor manera el financiamiento con la misión de atender a una población en riesgo de exclusión.
- En cuanto a la identificación de necesidades de capacitación laboral y captación de beneficiarios, especialmente en los programas públicos, se observa que ello se verifica en el plano local. La Municipalidad, a través de sus órganos específicos (como la Oficina Municipal de Formación Laboral, OMIL, por ejemplo), aparece como un actor relevante para la selección de beneficiarios de los programas y su orientación hacia los diferentes centros de formación y cursos específicos. En este sentido, los organismos de capacitación laboral vinculados a los gobiernos locales (como son los creados por las Corporaciones Municipales de Educación) presentarían ventajas comparativas, frente al resto de los centros de capacitación, en el proceso de identificación y selección de personas.

- Una de las principales tensiones que se observa en la relación entre los organismos capacitadores o instituciones de formación y la población beneficiaria se refiere a los procesos de selección. Existen distintos énfasis, dependiendo de las orientaciones de los organismos. En algunos casos se privilegia el diagnóstico sociocultural y afectivo de los participantes; en otros, su nivel socioeducativo, expresado en su grado de escolaridad; también se le otorga importancia a los pronósticos de deserción o abandono, priorizándose a aquellos que muestran mayor probabilidad de permanencia. Así, los procesos de selección enfrentan la siguiente dualidad: asegurar, por una parte, que se está llegando a la población objetivo y, por otra, que las personas seleccionadas reúnen condiciones efectivas de llevar a cabo el proceso formativo que iniciarán.

IV.6.2 Modalidad formativa y estrategias

Si bien se ha ido extendiendo cada vez más una concepción general de formación laboral, que considera necesario vincular la capacitación técnica a la formación valórica y de aptitudes para el trabajo, en las modalidades formativas que adoptan los distintos tipos de organismos analizados, este vínculo es heterogéneo y se presentan sesgos hacia uno u otro de los ejes.

- En el caso de aquellos organismos de capacitación que ejecutan principalmente programas públicos, se asume la modalidad formativa que estos programas establecen en sus términos de referencia o en sus bases de licitación. El modelo establece la realización de módulos de formación para el trabajo, módulos de formación técnica y un período de práctica laboral en empresas. Se trata, en casi todos los casos, de procesos que no van más allá de los cuatro meses de duración. El avance que significa la extensión de una modalidad en que se enfatiza tanto en la formación técnica como en la valórica y se reconoce la necesidad de un período de práctica laboral, deja en evidencia, sin embargo, deficiencias ligadas a la duración de los cursos y a las dificultades de integración entre sus tres componentes.
- El estudio permite destacar los esfuerzos de articulación de la capacitación laboral con el apoyo psicosocial a los jóvenes participantes en los cursos. Aunque resulta difícil establecer algunas conclusiones evaluativas al respecto, es importante destacar el pe-

so relativo de esta perspectiva en algunos centros que provienen de una experiencia de trabajo desde el ámbito no gubernamental o de la acción social de iglesias. Este énfasis se refleja en el currículum de los cursos de capacitación y en las características de la actividad docente.

- El estudio de casos muestra igualmente que aquellos organismos con mayor disponibilidad de recursos –ya sea a través de fondos públicos de asignación directa, fondos propios u otros no públicos– desarrollan programas de mayor calidad y duración y más acordes a las características socioculturales y necesidades de la población objetivo. Esto se expresa tanto en los procesos de selección como en la existencia de instancias de nivelación y mallas curriculares más elaboradas, que contemplan, por ejemplo, posibilidades de entradas y salidas sucesivas de los participantes.
- Una mención especial merece el caso del organismo de capacitación municipal analizado (COMUDEF), que en su propuesta formativa une la capacitación laboral de los jóvenes con la recuperación de estudios secundarios, una opción que está incomprensiblemente poco desarrollada en el país.
- Una situación particular presentan los liceos técnico-profesionales y los centros de formación técnica, que ubican su accionar dentro de planes de estudios que van de los dos a los cuatro años. En estos casos no se observa, de modo explícito, un abordaje pedagógico de la doble dimensión formativa –social y técnica– presente en los otros casos, predominando un enfoque más tradicional.
- En cuanto a las tasas de deserción, si bien existen registros, ya que ello es parte de las variables comprometidas en el financiamiento, los mismos no siempre son confiables. Lo que arroja el estudio es que, excepto un caso, el resto ubica las tasas de deserción entre un 8 y un 20 por ciento, situándose muchos alrededor del 10 por ciento de abandono. Estas cifras son bien valoradas y serían el resultado de esfuerzos específicos en este campo. Un solo caso mostró una alta tasa de deserción, cercana al 50 por ciento.
- Los casos estudiados muestran diferentes estrategias institucionales, aunque, de modo general, se puede decir que todas ellas comprometen uno o más de los siguientes aspectos: preocupación por el proceso inicial de selección, énfasis en el diseño pedagógico del proceso de formación, preocupación por el proceso de inserción posterior.

- Algunos organismos centran buena parte de su estrategia en el momento de la selección de los participantes, buscando que dicha selección y la incorporación de los jóvenes sea personalizada y responda a criterios claros. Esta intención puede diferir radicalmente en sus motivaciones: en algunos casos responde a las razones financieras ya comentadas (disminuir los riesgos de pérdidas); en otros, procura asegurar una integración positiva y efectiva al proceso formativo.
- El énfasis de la estrategia puede estar puesto también en el proceso mismo de formación. Es el caso de aquellos organismos que trabajan con plazos más largos y con mayores recursos. Incluso se plantea un abordaje integral de la problemática juvenil, expresado en un apoyo formativo pero también de mejoramiento de condiciones de vida sociocultural.
- El apoyo en el momento de la inserción laboral es otra cuestión clave. Algunos organismos tratan de asegurar una orientación clara en ese aspecto, o ayudan a abrir caminos más factibles de inserción, como puede ser el autoempleo o el contacto con empresas. Se ha llegado a concertar alianzas estrechas, como en el caso del liceo técnico-profesional vinculado a la Cámara de la Construcción que se ha analizado.
- Pueden mencionarse, por último, las estrategias que se ubican enteramente en los marcos del sistema educacional, medio o superior, o aquellas que buscan conectarse a este sistema, a través, por ejemplo, de la nivelación de estudios.

IV.6.3 Características de los equipos docentes

Los equipos docentes aparecen como una de las variables más importantes al momento de evaluar la calidad, pertinencia e impacto de la capacitación laboral realizada por los organismos capacitadores. Llama la atención, en los casos analizados, la presencia clara de dos tendencias, en apariencia opuestas: aquella que reivindica la función y formación pedagógica de quienes realizan la capacitación laboral y aquella que hace descansar la actividad de formación en especialistas provenientes de los oficios, aunque no posean formación pedagógica.

- La tendencia predominante es la que prioriza trabajar con instructores experimentados, que sean especialistas en los oficios correspondientes, aunque no necesariamente educadores. En varios casos, de modo complementario, se busca que dichos ins-

tructores tengan una sensibilidad o empatía especial hacia los jóvenes y alguna inclinación o vocación pedagógica.

- En aquellos casos en que los organismos forman parte del sistema educacional o se vinculan con él –a propósito, por ejemplo, de la obtención de una licencia secundaria– la realidad cambia y los equipos están formados por profesores. En los establecimientos de educación media técnico-profesional, existen profesores encargados de las ramas generales y otros de la formación profesional o técnica; en el caso de los CFT, los docentes deben poseer título y grado.
- A pesar de que la tendencia general a privilegiar docentes con formación y experiencia en el oficio o la especialidad más que con formación pedagógica debiera llevar a los organismos a una política más sistemática de formación de sus propios recursos humanos, ello no ocurre así. Sólo en algunos casos existen instancias de perfeccionamiento para los encargados de la formación, a la luz de las exigencias del tipo de proceso formativo en que participan.
- El tema de la experiencia es también relevante al momento en que los organismos capacitadores piensan en las características deseadas para sus instructores. Si bien en la mayoría de los casos se observó que el organismo capacitador privilegiaba la experiencia de los instructores, algunos mencionaron buenas experiencias con docentes jóvenes, más motivados y cercanos a la realidad de sus “alumnos”.

IV.6.4 Vinculación con empresas e inserción laboral

La vinculación con empresas aparece como un elemento clave en prácticamente la totalidad de las modalidades de formación. Esta vinculación se justifica por su relevancia para, al menos, tres cuestiones: a) la determinación de la oferta de cursos; b) la consecución de prácticas laborales; c) las posibilidades de inserción laboral una vez finalizada la formación.

- Del conjunto de casos analizados, pueden destacarse aquellos que han logrado una mayor vinculación y apoyo por parte de empresas u organismos del mundo del trabajo. En estas experiencias se observa una mayor continuidad entre la formación impartida, la práctica laboral y las posibilidades de incorporación al mercado de trabajo, retroalimentando una línea o tradición formativa que

otorga un sello particular y reconocimiento externo al organismo capacitador.

- Cabe destacar que esta característica, la mayor vinculación con empresas, no responde necesariamente a una modalidad particular de institución, sino más bien al propio desarrollo y estrategia de vinculaciones del organismo, tal como lo demuestran los dos casos presentados en este estudio (Liceo Técnico-profesional “Víctor Bezanilla Salinas” y CEPPAC).
- Llama también la atención que en los dos casos en que los organismos gozan de mayor autonomía –sea porque cuentan con financiamiento directo o con financiamiento privado, lo que les permite desarrollar programas más sólidos– no se observa que la vinculación con empresas sea prioritaria; Cristo Vive reconoce que ella es “artesanal” e INFOCAP no la implementa salvo para la obtención de recursos materiales o financieros. Actúan como si la seguridad en la calidad de la capacitación impartida permitiera también una mayor autonomía frente al mundo de la empresa.
- A través del análisis comparativo se puede observar una cierta tendencia a favorecer el fomento del trabajo por cuenta propia o el desarrollo empresarial en los jóvenes participantes de las actividades formativas. Esta orientación puede deberse, en parte, a las dificultades de incorporación de los jóvenes al mercado laboral, pero, al mismo tiempo, puede ser reflejo de la ausencia de programas de capacitación laboral orientados por políticas estratégicas de desarrollo productivo.
- En general, por parte de los organismos capacitadores, no existen mecanismos ni prácticas extendidas de seguimiento o evaluación del impacto de la capacitación, en términos de inserción laboral y social. De allí que los datos no sean siempre confiables. La información disponible a partir de las experiencias analizadas muestra una gran heterogeneidad en la situación laboral de los egresados, con tasas que van desde el 50 al 80 por ciento de colocación. En muchos casos el éxito o no en el desenlace laboral es asociado a la realidad del mercado de trabajo en distintos momentos: los contextos de restricción de empleo hacen más difícil la colocación.

V. Conclusiones y recomendaciones de política

V.1 Conclusiones

Tres son las preguntas a las que se buscó responder con este estudio: ¿Son las políticas y programas de capacitación realmente efectivas para que los jóvenes en situación de pobreza puedan salir de esta condición y dominar las competencias necesarias para incorporarse al mundo laboral? ¿Qué funciona y qué no funciona al capacitar para la mejoría de las condiciones de vida y de trabajo? ¿Vale la pena el esfuerzo de invertir en programas de capacitación focalizados en jóvenes pobres con vistas al futuro?

V.1.1 Las respuestas ensayadas hasta el momento

Queda en evidencia que son pocas las oportunidades de capacitación que se ofrecen a los jóvenes que provienen de hogares pobres, o que son desempleados, subempleados e inactivos con deseos de trabajar. Resultan insuficientes, en cantidad y calidad, para atender a las necesidades de capacitación del más de medio millón de jóvenes de los cuales alrededor de doscientos mil no estudian ni trabajan situándose en los niveles más bajos de la línea de pobreza. Se trata de jóvenes que, desde el punto de vista de su escolaridad, han participado de un proceso de expansión de la cobertura escolar y cuentan con estudios básicos completos o con escolaridad media incompleta. Es un sector compuesto por varones y mujeres en casi igual proporción, generalmente desempleados u ocupados en empleos altamente precarios. Mucho de ellos pertenecen al sector informal de la economía, sus ingresos son mínimos y trabajan en sectores tradicionales que ocupan mano de obra sin calificación.

Algunos programas de capacitación existentes, como Chile Joven y el Programa de Mujeres Jefas de Hogar, tienen el valor de haber identificado a los grupos más vulnerables y haber diseñado actividades que, aunque dicen capacitar para la adquisición de competencias laborales, en la práctica enfatizan propósitos de integración social y fomento de la participación más que promover la adquisición de competencias para desempeñarse en el contexto de una economía en crecimiento que necesita de más y mejores personas calificadas y en un mercado de trabajo que tiende a emplear a los más educados y capacitados.

Por esta razón, las políticas y programas vigentes para esos jóvenes, difícilmente pueden impactar en su productividad e ingresos que son los factores que, a la larga, les permitirán salir de la pobreza. Distinto es el caso de los jóvenes a los que se capacita en el marco de los propósitos generales de las empresas en las que se emplean, y para los cuales existen actividades que ponen énfasis en la adquisición de conocimientos técnicos y competencias laborales específicas.

Proporcionar a los jóvenes más pobres y vulnerables los conocimientos, habilidades y destrezas para su mejor inserción en la vida laboral requiere políticas integrales y de largo aliento, más que programas específicos como los mencionados. Así, la capacitación podría jugar un rol más estratégico si existiera una mejor articulación entre los procesos formales de educación y los programas de capacitación que se desarrollan fuera de los circuitos regulares; y también entre éstos y las políticas de empleo. En la actualidad, los vínculos entre estos sectores son muy débiles, por no decir inexistentes.

En lo que respecta al sector educativo, particularmente en el nivel de la enseñanza media, aún existen problemas de cobertura y calidad. Muchos jóvenes de hogares pobres desertan de ella antes de completarla y, si la completan, no adquieren los hábitos y disciplina de trabajo ni las competencias laborales que les exigen los mercados de trabajo. Hoy se sabe que estas habilidades dependen fuertemente de la formación que se obtenga en las escuelas y, secundariamente, de lo que pueda lograrse a través de programas específicos. De ahí la importancia de crear ambientes propicios para la formación laboral al interior de las escuelas, particularmente en el nivel de la enseñanza técnico-profesional.

V.1.2 Políticas de mejoramiento educativo

Varias son las alternativas en las que podría pensarse para este fin. Entre ellas, diseñar instrumentos y establecer incentivos para mejorar la capacidad de retención de las escuelas y establecer vínculos entre la enseñanza media y el mundo laboral. También construir canales de comunicación e instancias de participación y consulta entre el sector empresarial y los planificadores del currículum escolar, con el fin de incorporar a éste las competencias exigidas por el mundo del trabajo.

Otra alternativa para retener a los jóvenes en el sistema consiste en ampliar los programas de becas que actualmente tienen un uso restringido. Focalizar este tipo de subsidios en los jóvenes de mayor pobreza que

cursan la enseñanza media técnico-profesional podría resultar

un buen incentivo para estimular a los mejores estudiantes a completar este ciclo educativo. También podría becarse a los alumnos que no completaron el ciclo, para que cursen programas especiales de nivelación y recuperación de estudios.

En una perspectiva de largo plazo, sin embargo, nada sustituye la medida de profundizar y sostener la reforma de la educación media técnico-profesional e incorporar en el nuevo marco curricular los contenidos necesarios para formar a los jóvenes en el manejo de los códigos básicos del trabajo productivo, la cultura tecnológica y las especificidades de las familias ocupacionales que atraviesan distintas actividades productivas. Igual importancia reviste ofrecer alternativas de continuidad de estudios en centros de formación técnica a los alumnos más destacados, mediante una oferta de subsidios focalizados que les permitan escoger la institución que mejor satisface sus expectativas de formación y futura ocupación. Convendría incorporar en estos centros, y en los últimos años del ciclo escolar, el trabajo que actualmente se realiza desde el sector laboral en materia de proveer información actualizada sobre oportunidades de empleo y perfiles o competencias requeridos por las mismas. Por último, algo que se viene recomendando desde hace mucho: fortalecer los programas de formación dual estableciendo vínculos con las empresas y un sistema de incentivos que permita un mejor aprovechamiento del recurso de la franquicia tributaria, hoy subutilizado.

De hecho, medidas de este tipo son las que han demostrado ser más efectivas al momento de medir su impacto en las condiciones de vida y de trabajo de los jóvenes.

V.1.3 Políticas y programas para segmentos específicos

Lo anterior no significa descalificar los programas diseñados para atender a poblaciones específicas, sino destacar que resulta imprescindible que ellos se orienten en la línea de formar sobre la base de normas universales de competencias laborales para facilitar el acceso y permanencia en puestos de trabajo estables y bien remunerados. En esto parecen haber fallado los programas en curso. De las evaluaciones existentes queda en evidencia que el propósito de mejorar las condiciones de empleabilidad se logra a veces parcialmente, y sólo en pocos casos se consigue que los jóvenes accedan a empleos estables. Los antecedentes sobre el Programa de Capacitación y Experiencia Laboral en Empresas, Aprendizaje Alternado y Capacitación para el Trabajo Independiente dejan al descubierto algunos de estos problemas, de

difícil solución.

Parte importante de tales limitaciones se debe al aparente desinterés de las empresas por participar en la formación de jóvenes a través de este tipo de programas. Como ya se viera, éstas prefieren invertir en la capacitación de quienes ya se encuentran ocupados en la empresa, de preferencia técnicos de rango medio y personal administrativo. Esto, sumado al poco uso que se hace de la franquicia tributaria para efectos de capacitar trabajadores, lleva a pensar que los incentivos son insuficientes para estimular su participación en el desarrollo de destrezas básicas, capacidad de aprendizaje y disciplina de trabajo, que son las competencias requeridas por los jóvenes más pobres y en riesgo de exclusión. Las empresas apuestan más bien a fortalecer habilidades específicas y de preferencia en los lugares de trabajo.

Lo anterior hace difícil pensar en políticas y programas fuera del sistema escolar que permitan abordar el problema de capacitar para el empleo y la superación de la pobreza. Este fenómeno requiere políticas integrales que aborden el tema de la capacitación y también el de las condiciones de educabilidad de los jóvenes vulnerables. Se necesitan políticas donde se compensen las deficiencias educativas de los jóvenes que desertan o que egresan del sistema escolar sin un dominio de códigos y competencias básicas, al tiempo que se diseñen programas que vinculen, de manera sistemática, las políticas de capacitación con aquellas del empleo y con los requerimientos del mundo empresarial.

Chile se encuentra en una posición privilegiada para avanzar en esta dirección. Con una cobertura amplia aunque no universal, una reforma educacional en curso y nuevos marcos curriculares, podría establecer políticas y programas de desarrollo educativo para jóvenes, donde se combinen los elementos de política indicados con anterioridad y se vinculen estos programas con aquellos que desarrolla el sistema nacional de capacitación. Falta, en rigor, un conjunto de normas que regulen una mejor articulación entre ambos sistemas, con definiciones claras sobre las responsabilidades de cada cual y sobre la forma de obtener mayores beneficios de las acciones que ambos ejecutan.

V.1.4 ¿Por qué invertir en este esfuerzo?

Básicamente, porque lo que actualmente se hace no es suficiente para contribuir a los propósitos de superar la pobreza de los jóvenes vulnerables, lo que tiene consecuencias graves tanto para los que la sufren como para el sistema productivo y el país en general. Para los jóvenes, especial-

mente para los más pobres, el no tener una educación de calidad que los habilite para acceder a un empleo estable y productivo influye en todas las dimensiones de su vida. Repercute fuertemente en las relaciones con su familia, con sus pares, en su estabilidad afectiva, en sus posibilidades de ser independientes, en su quehacer en tanto ciudadano, en la propia imagen que tienen de la sociedad y de sí mismos. La falta de oportunidades educativas y de empleo para estos jóvenes tiene también repercusiones sociales importantes, las cuales se expresan en conductas conflictivas y manifestaciones de marginalidad que gradualmente impiden sus posibilidades de competir en los mercados de trabajo y llevan a que sus condiciones de vida se tornen cada vez más difíciles.

Las consecuencias son serias además para el país, porque se espera que la población de jóvenes entre los 15 y 24 años de edad disminuya en las próximas décadas, como resultado de los procesos de transición demográfica avanzada y baja fecundidad, lo que también incidirá en el mercado de trabajo. Lo anterior obliga al diseño de políticas que permitan la universalización de una educación media de calidad, y al diseño de programas de capacitación técnica y profesional que compitan en cuanto a calidad y pertinencia con las alternativas de educación no siempre abiertas para el conjunto de la población, y menos aún para los jóvenes pobres y en riesgo de exclusión.

A algunos de sus posibles rasgos se hará referencia en el apartado siguiente.

V.2 Recomendaciones de política

V.2.1 De los programas

✓ Educación pertinente de buena calidad

La primera recomendación relativa a los programas se relaciona con la población inactiva. Para ella, la mejor opción, como ya se indicara, es recibir una educación básica y media de calidad, diversificada y flexible, que permita elevar los niveles de escolaridad de la fuerza de trabajo por encima de sus niveles actuales de aumento. En este caso, el principal reto es para el sistema educativo en materias de cobertura, pertinencia y calidad.

✓ Ampliación de los programas de formación para el trabajo

La segunda recomendación tiene que ver con la ampliación de la gama de instrumentos en busca de equidad y con la atención de los jó-

venes en edades activas que ya no se encuentran en condiciones de acceder al sistema educativo formal. En este caso, si bien es prioritaria la identificación de grupos que puedan ser objeto de políticas educativas, en diferentes ámbitos y con distintos contenidos, resulta imprescindible fortalecer la relación de este tipo de formación con los requerimientos que surgen, por una parte, de las políticas de empleo, y por otra, de la incorporación de innovaciones tecnológicas y de los cambios en los procesos productivos en las empresas. Esto sería, asimismo, una manera de garantizar un tránsito hacia empleos estables y bien remunerados.

Por último, la misma opción rige para las políticas y programas dirigidos a los jóvenes en situación de pobreza crítica y en riesgo de exclusión laboral. La creación y puesta en marcha de programas que fomentan su participación, con el propósito de lograr, algún día, una representación efectiva en la sociedad, ya no son suficientes para satisfacer sus necesidades de formación y capacitación para el trabajo. Se hace necesario, en este caso, redefinir y fortalecer las políticas y programas existentes, para generar nuevo capital social y una capacidad de los recursos humanos acorde con los procesos de transformación en marcha y con los objetivos del desarrollo a largo plazo.

Lo anterior es válido para varones y mujeres por igual, en tanto las cifras muestran condiciones y problemas similares para los jóvenes pobres de ambos sexos. De hecho, la expansión de la cobertura escolar ha permitido la plena incorporación de las mujeres a la educación básica y media, con resultados levemente mejores para ellas. Sin embargo, el hecho de que la matrícula femenina se haya equiparado con la masculina no significa que ellas estén en mejores condiciones cuando se trata del problema de la superación de la pobreza.

Los jóvenes provenientes de hogares pobres también ven obstaculizado su desarrollo personal y profesional cuando provienen de hogares con bajo nivel educativo y tienen pocos estímulos para continuar su educación. Aun cuando existen programas para grupos específicos, orientados a mejorar sus niveles de educación y calificación, también estos resultan insuficientes ante la fuerza que tiene, en el país, la incorporación de las mujeres al mundo del trabajo. Según estudios recientes, la demanda de trabajo femenino pasa por un período favorable que se manifiesta en el aumento de las mujeres ocupadas a ritmos superiores que el aumento de los varones ocupados. Las proyecciones actuales muestran una tendencia al crecimiento de la ocupación femenina indicándose que, aun en esta situación, es posible que las mujeres más pobres tengan tasas de

participación más bajas que el resto, más todavía cuando se observa una tendencia a aumentar la demanda de trabajo calificado, o por lo menos con mayores niveles de educación (Gálvez, 1998: 116-120).

Esto es una señal contundente en términos de formular políticas y programas de formación orientados a mejorar las competencias laborales para el empleo remunerado de la mujer, y a fortalecer la capacitación para el desarrollo de actividades productivas independientes que emprenden las mujeres de bajos ingresos. Nuevamente, en este caso se hace necesario readecuar las medidas vigentes y diseñar nuevos instrumentos.

✓ ***Programas que permitan un rápido ingreso al mercado de trabajo***

El diseño y ejecución de programas que respondan a las necesidades reales del mercado de trabajo, basados en modalidades prácticas y que permitan un rápido ingreso al trabajo, es uno de los requisitos más inmediatos de una política de capacitación orientada a satisfacer las demandas de empleo de los jóvenes más pobres y en riesgo de exclusión laboral. Esto significa que hay que fortalecer lo existente o crear los programas que brinden la primera experiencia laboral que se exige a los jóvenes que procuran trabajo. Programas innovadores de transición escuela-trabajo para promover asociaciones entre escuelas y empresas y entre éstas y organismos de capacitación, podrían estar entre una de las líneas de ampliación de oportunidades y gestión de empleabilidad. También parece ineludible la información actualizada sobre el mercado laboral a través de mecanismos que permitan obtener un sistema unificado y de alta calidad.

Además, sin una política de empleo consistente, la capacitación difícilmente podrá tener un horizonte de desarrollo claro y lograr una adecuación de los planes y programas a un proyecto de más largo aliento. Esta misma afirmación es válida respecto de las articulaciones entre organismos capacitadores y empresas. Demasiada insistencia se ha puesto en la necesidad de una mayor y mejor coordinación entre ambas como para no interrogarse sobre las razones por las que no se observan avances notorios en este campo. Con el fin de formular planes y alianzas estratégicas que permitan un ingreso más rápido al mercado de trabajo, se requiere asimismo una política articulada entre autoridades públicas y mundo empresarial en todo lo que concierne a la generación de empleos y a la aceptación en ellos de los jóvenes con menos niveles educativos o de capacitación.

✓ ***Nuevos mecanismos de consulta y coordinación***

Los avances en el marco organizacional y normativo son, en el caso chileno, bastante importantes. Actualmente, en la organización del sistema nacional de capacitación participan distintos actores con capacidad de conformar un sistema atento a las demandas y flexible en la operación. Falta, sin embargo, una mejor coordinación entre este sistema, dependiente del sector trabajo, y el sistema educacional en su conjunto. Se requieren mejores canales de comunicación, reglas claras de acreditación de instituciones y programas, y un sistema de certificación de competencias. En esto ha habido pocos avances y, si bien existen buenos registros de las características y potencial de cada oferente de capacitación, aún no se logra armonizar esta oferta con la del sistema escolar, ni instaurar sistemas de certificación de competencias y normas mínimas de calidad de los programas impartidos.

En este sentido, la reiterada recomendación de avanzar en la articulación de esfuerzos entre todas las instancias que trabajan en estos dominios, a los efectos de racionalizar y potenciar el uso de recursos así como de multiplicar los esfuerzos que se logran, continúa teniendo validez general.

V.2.2 De la oferta de capacitación y de los organismos capacitadores

✓ ***Tomar en cuenta la heterogeneidad***

Cualquier política de capacitación de jóvenes en situación de pobreza o riesgo de exclusión deberá considerar la heterogénea realidad de los organismos capacitadores, sobre todo si se basa en la licitación o externalización de las acciones de capacitación al sector privado. El estudio ha dejado en evidencia ciertas diferencias institucionales en el modo de definir las estrategias de capacitación, así como respecto de la focalización y de la modalidad formativa, que impactan directamente en los resultados de la capacitación, dependiendo del posicionamiento, trayectoria y propósitos de cada organismo.

✓ ***Considerar las características de la población beneficiaria y de los organismos de capacitación***

En cuanto a los programas públicos de capacitación con fines sociales, que se diseñan en el marco del sistema nacional de capacitación,

parece conveniente revisar su alcance en relación a las características específicas de las poblaciones que se busca atender. También, revisar los sistemas de incentivos y castigos que pueden generar efectos no deseados sobre la focalización de los programas.

Asimismo, es necesario reconocer las características y condiciones de acción de los organismos que muestran mayor capacidad de responder a las exigencias de los programas destinados a jóvenes en riesgo de exclusión y que logran dirigir sus acciones hacia la población con mayor daño social. Se trata, por una parte, de organismos que han alcanzado una cierta consolidación institucional, profesional y financiera y que poseen una clara vocación de servicio social; y, por otra, son entidades que imparten formación en el marco de programas especiales o dentro de programas privados, con financiamientos directos y autonomía para formular sus estrategias pedagógicas.

Especial atención habría que prestar al desarrollo y comportamiento de los organismos de capacitación laboral vinculados a los gobiernos locales o municipios, tratando de fortalecerlos institucionalmente, potenciando así sus eventuales ventajas comparativas, dada su cercanía y conocimiento del tipo de jóvenes a los que se busca apoyar.

Respecto de las modalidades formativas que asumen los programas de capacitación laboral destinados a jóvenes en situación de pobreza, es necesario reconocer el peso que las disposiciones y normativas oficiales tienen en la ejecución de los programas con financiamiento público. Instrumentos tales como términos de referencia o bases de licitación adecuados, así como la calidad, formación y pertinencia de los funcionarios públicos encargados de la fiscalización y evaluación de estos programas, resultan relevantes para alcanzar sus objetivos.

Especial importancia adquieren los procesos de selección de participantes en la perspectiva de programas con objetivos más específicos y adecuados a las características de poblaciones mejor definidas. La selección pasa a ser parte constitutiva del proceso formativo, en tanto sea capaz de proporcionar información de base para la realización de iniciativas de nivelación, apresto u otras. Se deben prever mecanismos e instrumentos de selección que permitan responder, al mismo tiempo, al desafío de una focalización adecuada y al de asegurar mínimas condiciones de éxito en el proceso que se inicia.

La efectividad de los programas de capacitación laboral destinados a jóvenes en riesgo aparece asociada a organismos con ciertas características: son capaces de diseñar y sustentar procesos formativos de mayor duración, más acordes a las características socioculturales y necesidades de esta población; alcanzan grados importantes de integra-

ción didáctica entre sus distintas áreas de formación; contemplan la articulación de la capacitación laboral con el apoyo psicosocial a los jóvenes participantes. La viabilidad de programas de este tipo aparece fuertemente asociada, como ya se ha señalado, a una mayor disponibilidad de recursos, ya sea a través de fondos públicos de asignación directa, fondos propios u otros.

✓ **Coordinaciones entre capacitación y nivelación**

Otro componente importante de una política de capacitación laboral de jóvenes que busque disminuir o enfrentar los riesgos de exclusión social y laboral –señalado hace ya mucho tiempo por distintos actores como relevante, pero aún no desarrollado convenientemente– es la articulación de la capacitación laboral con la recuperación o nivelación de estudios. Una perspectiva como esta, sin embargo, no puede ser fruto de la improvisación o de la búsqueda de un impacto político de corto plazo –como se observa en algunos programas impulsados recientemente en el país– sino de un proceso de diseño pedagógico riguroso y sostenido, que se alimente de la experiencia acumulada y evaluada en más de diez años de implementación de políticas en esta área.

✓ **La calidad y la formación de los equipos docentes**

La formación de los encargados de llevar a cabo los programas de capacitación laboral para jóvenes debiera ser otro pilar de cualquier política en este terreno. Dado que los instructores y formadores provienen de vertientes ligadas a un oficio o especialidad, la que les da conocimiento y experiencia en el terreno de la formación técnica, se deben abordar sus déficits en formación pedagógica y sociocultural, absolutamente necesarias para trabajar con el tipo de jóvenes a los que se busca apoyar. Iniciativas de fortalecimiento institucional que vayan en esta dirección, o que promuevan la especialización de docentes jóvenes, contribuirían, sin duda, a mejorar la calidad de los procesos de capacitación laboral.

Bibliografía

- ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES, 1996. *Modernización de la Educación Secundaria, desafíos y experiencias*. Santiago: Fundación F. Naumam.
- CÁCERES, G. y H. Contardo, 1996. *Recursos humanos para el desarrollo con equidad*. Santiago: Chile Joven.

- CEPAL/GTZ, 1997. Capacitación, competitividad e innovación tecnológica en Chile (1976-1997). Santiago.
- CINTERFOR/OIT, 1997. "Jóvenes. Formación y empleabilidad", *Boletín*, 139-140. Montevideo.
- CHILE JOVEN, 1997. *Resultados de la evaluación*. Santiago: Unidad Coordinadora del Programa (mimeo), diciembre.
- DURSTON, J., O. Larrañaga y otros, 1995. *Educación secundaria y oportunidades de ingreso en Chile*. Santiago: CEPAL (Serie Políticas Sociales). *Evaluación del Programa Chile Joven*. Documento de trabajo. Panel de discusión. Santiago: Ministerio de Hacienda (mimeo).
- Evolución del programa Chile Joven*. Documento de trabajo. Panel de discusión. Santiago: Ministerio de Hacienda (mimeo).
- GAJARDO, M. y P. Milos, 2000. Capacitación de jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión laboral. Situación y perspectivas. Santiago: MIDEPLAN, Unidad de Estudios Prospectivos.
- GALLART, María A., M. Moreno y M. Cerrutti, 1993. *Educación y empleo en el Gran Buenos Aires, 1980-1991*. Buenos Aires: CENEP.
- LARRAECHEA, I., 1998. "Dos décadas de capacitación en Chile", *Relaciones de Trabajo*, 10(23): 5-7.
- MIDEPLAN, 1997. *Pobreza y distribución del ingreso en Chile: 1996*. Santiago: División Social, noviembre.
- MIDEPLAN, 1997. *Situación de la educación en Chile, 1996*. Santiago: División Social, noviembre.
- MIDEPLAN, 1997. *Situación de la mujer en Chile, 1996*. Santiago: División Social, septiembre.
- MIDEPLAN, 1998. *Encuesta CASEN 1996. Educación*. Santiago: División Social, Departamento Información Social, enero.
- MIDEPLAN, 1998. *Prospectiva y mujer*. Santiago: Unidad de Estudios Prospectivos.
- MIDEPLAN, 1998. *Prospectiva y población*. Santiago: Unidad de Estudios Prospectivos.
- MILOS, P., T. Selamé y A. Riedeman, 1998. Evaluación ex-post del Programa de Capacitación Laboral de Mujeres Jefas de Hogar. Santiago: CIDE (mimeo).
- MINEDUC, 1997. Compendio de información estadística 1997. Santiago.
- MINISTERIO DE HACIENDA, DIPRES (SENCE/FOSIS), 1997. Programa de capacitación laboral de jóvenes. Fase II. Informe final de evaluación. Santiago, agosto (mimeo).

- MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, 1994. *Creando oportunidades. El programa de capacitación laboral de jóvenes*. Santiago: De. Antártica.
- Nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo, Ley N° 19.518, 3 de septiembre de 1997.
- PAREDES, R., 1996. *Impacto del programa de jóvenes*. Documento de trabajo (mimeo). Santiago.
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE, 1996. Estudio sobre la calidad de la capacitación. Programa de capacitación laboral de jóvenes. Subsecretaría del Trabajo. Santiago, enero (mimeo).
- PREALC, Programa Mundial del Empleo, 1992. *Desequilibrios en el mercado del trabajo: el caso de los jóvenes en Chile*. (A. Leiva y otros), marzo. Santiago.
- RODRÍGUEZ, E., 1995. *Capacitación y empleo de jóvenes en América Latina*. Montevideo: CINTERFOR/OIT (Estudios y Monografías, 79).
- ROMAGUERA, P. y A. Mizala, 1996. *Capacitación y caracterización de la fuerza de trabajo*. Santiago: CIEPLAN (Colección Estudios, 43), septiembre, pp.101-141. Santiago.
- SANTIAGO CONSULTORES, 1997. Estudio para el diseño de Servicios de Formación de Jóvenes para el Trabajo. Informe Final (mimeo). Santiago.
- SENCE, 1996. *Boletín estadístico 1994-1996*. Santiago: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.
- SENCE, 1996. Presentación del Programa Laboral de jóvenes Chile Joven, Fase II. Santiago, julio (mimeo).
- SENCE, 1997. *Boletín estadístico 1997*. Santiago: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

Comentarios al estudio de Chile

Claudia Jacinto¹

I. Introducción

El artículo aborda el caso de Chile en el marco de la investigación comparativa latinoamericana presentada en este volumen. Es un trabajo rico y particularmente interesante, por presentar el caso de un país que muestra no sólo alta expansión del sistema educativo formal sino también programas específicos de capacitación laboral de los jóvenes en situación de pobreza, que han sido de los primeros en América Latina en focalizarse en esa población. Se cuenta con una considerable cantidad de evaluaciones que, sumadas a los análisis de estadísticas y relevamientos cualitativos realizados para esta investigación, permiten mostrar con bastante claridad los logros y los límites de las estrategias desarrolladas. Justamente uno de los méritos del trabajo es reunir, sistematizar y contrastar información que rara vez se pone en relación: la caracterización socioeconómica y las situaciones educativa y laboral de los jóvenes pobres; la oferta de educación formal, formación profesional y dispositivos de capacitación y empleo que los incluyen; y el análisis cualitativo de algunas instituciones que participan en ese terreno.

Este comentario está lejos de la pretensión de exhaustividad ante la riqueza del artículo. En los párrafos que siguen se tratará de resaltar y comentar aquellas cuestiones, entre las tratadas, que parecieran formar parte de los hallazgos y los nuevos aportes más sustantivos del trabajo. Para exponerlos, se seguirá el orden en el que aparecen en el artículo.

1. Investigadora del CONICET, responsable en América Latina del proyecto de investigación de IIPE-UNESCO "Estrategias de formación para jóvenes desfavorecidos".

II. Sobre la caracterización de los jóvenes pobres

El trabajo muestra que las relaciones entre acceso y permanencia de los jóvenes en la educación formal, inserción laboral y pertenencia a hogares pobres guardan en Chile los vínculos previsibles: a mayor pobreza, menor educación y mayor desempleo. Pero además, el trabajo se ocupa de señalar un dato menos conocido: si bien todos los jóvenes, y no sólo los pobres, tienen problemas para encontrar un empleo cuando intentan su primera inserción laboral, dos años después las dificultades de empleo son mucho mayores entre los menos educados. Este dato está reflejando una de las paradojas de las relaciones actuales entre educación y empleo: se da al mismo tiempo un proceso de devaluación de credenciales educativas, junto con una valoración de la mayor escolaridad como condición necesaria, pero no suficiente, para acceder al trabajo en el marco de un mercado de empleo restringido.

También refleja otra cuestión importante respecto a los abordajes posibles de investigación: para tener una medida más aproximada de las relaciones entre juventud, educación, trabajo y pobreza es interesante avanzar más allá del análisis de datos estadísticos transversales. Y esto se debe principalmente a los cambios operados en las últimas décadas en las mencionadas relaciones. Hasta hace algún tiempo, la inserción laboral de los jóvenes simplemente podía definirse como el momento en que un joven accedía a un empleo, muy probablemente sobre la base de los saberes y/o credenciales adquiridas durante su escolaridad. Aunque durante muchos años el acceso a la educación media fue restringido para amplios sectores de la población, para aquellos que llegaban a obtener el título de ese nivel significaba un claro vehículo de ascenso social. Pero de ese momento bien delimitado en las épocas de bajo desempleo, se ha pasado a un proceso mucho más extendido en el tiempo en el que se alternan períodos de desocupación, empleos precarios, pasantías y/o becas, etcétera antes de una cierta estabilización en el empleo, si es que ésta llega. Ello revela la importancia de abordar estudios de **trayectorias educativas y ocupacionales**, que permitan observar y pensar la dinámica entre los diferentes estados que atraviesa el joven, posibilitando plantear intervenciones que acompañen esas trayectorias, en lugar de acciones puntuales. El problema es que los sistemas estadísticos y de información latinoamericanos difícilmente brindan datos de esta índole.

III. Sobre la oferta de educación y capacitación laboral

Tres cuestiones extremadamente interesantes sobresalen en la exhaustiva descripción y análisis de las políticas y programas de educación y capacitación de jóvenes: a) la tendencia a la implementación de programas *ad-hoc*; b) la persistencia de ámbitos de intervención carentes de acciones; y c) la notable desarticulación entre las diferentes políticas y programas.

La primera cuestión es claramente observable en el cuadro que vincula el foco de las políticas y programas con la permanencia de los ejecutores a cargo: más allá de la oferta tradicional de educación formal y de formación profesional, en Chile la última década ha mostrado una estrategia de política social basada en la ejecución de programas que se apoyan en la licitación competitiva de proyectos. Estos últimos son diseñados y ejecutados por una amplia variedad de entidades, esencialmente privadas, aunque también participan las públicas. Dicha tendencia expresa claramente las recientes orientaciones de las políticas sociales latinoamericanas caracterizadas, entre otras dimensiones, por la focalización y la aplicación de principios de mercado a la prestación de servicios sociales. Estas orientaciones se han reflejado en la implementación de variados programas *ad-hoc* focalizados en ciertos públicos considerados críticos, programas que en general han sido concebidos para atender situaciones que habían sido diagnosticadas como “de stock” (por ejemplo, el desempleo juvenil) pero que se han revelado persistentes. Más allá de los cuestionamientos teóricos de los que han sido objeto estos modelos neoliberales de la política pública (Minujin, 1993), a más de una década de implementación lo que muestra el análisis realizado por los autores es una fragmentación de acciones frente a las que cabría preguntarse si corresponde considerarlas efectivamente **políticas**.

La segunda cuestión, también puesta en evidencia por el citado cuadro, es la existencia de “casilleros vacíos” que llaman fuertemente la atención. Desde el foco de las acciones permanentes con ejecutores institucionales fijos, se observa la ausencia de alternativas de formación para el empleo o con fines de integración social dirigidas a jóvenes. Puede suponerse que este vacío concierne especialmente a los desertores de la escuela media, o sea justamente los jóvenes más vulnerables frente a los problemas del empleo y la integración social. Cabría preguntarse las razones de este vacío: aunque en el terreno de los servicios

permanentes se haya preferido apostar a la inclusión de todos los jóvenes en la educación formal, la ausencia de instituciones que asuman las pro-

blemáticas de la inserción laboral y la integración social de quienes no terminan la escolaridad media no deja de sorprender. Según las mismas evidencias del cuadro, se ha preferido en ese terreno desarrollar programas puntuales, licitados y a cargo de ejecutores variables. A la luz de los resultados en términos de articulación de políticas públicas integrales ¿es recomendable seguir apostando sólo a esa vía?

Una tercera cuestión que se ha venido adelantando son las desarticulaciones entre políticas y programas de educación, formación profesional, capacitación para el empleo y trabajo. Dicen los autores que “en general todos los niveles de enseñanza (regular y de adultos) carecen de relaciones entre sí y no se articulan con las políticas y los programas de formación para el trabajo que se gestionan en otras dependencias públicas. Parte del problema se intentó resolver por medio del traslado de la educación técnico profesional y la capacitación laboral al sector empresarial, pero se ha constatado que en ese terreno persiste el divorcio entre lo que se enseña en estos organismos y lo que los empleadores demandan de la capacitación”. Señalando que el punto más crítico es probablemente la desarticulación entre el sistema dependiente del sector trabajo y el sistema educacional, mencionan que se requieren mejores canales de comunicación, reglas claras de acreditación de instituciones y programas y un sistema de certificación de competencias.

Este problema, que por otra parte no ocurre sólo en Chile, probablemente se ha agravado con la señalada tendencia de los últimos años al desarrollo de programas *ad-hoc*, en paralelo, dependientes de diversas reparticiones. En América Latina en general se reconoce que la dificultad central en este tema se plantea en el ámbito de las equivalencias, la certificación y la creación de mecanismos que permitan reconocer las diferentes experiencias de formación y de vida laboral. Los programas *ad-hoc* focalizados en jóvenes desfavorecidos, no tienen equivalencias o articulación con la educación formal, y además, no se insertan en el marco de circuitos formativos secuenciales. Entre las razones macroinstitucionales de esta desarticulación seguramente está el pasaje desde un paradigma de política pública inscrita en el modelo de estado de bienestar, que no separaba la cuestión social de la política económica, a otro modelo que concibe por un lado la política económica y por otro, la política social dirigida a aliviar los costos sociales del ajuste estructural. Pero las razones de la persistencia de la desarticulación, más allá del amplio consenso respecto a la necesidad de superarla, seguramente de-

berían buscarse también en las lógicas, fuentes de legitimación y juegos de poder tanto al interior de las burocracias estatales como entre los actores sociales públicos y privados que participan de estos procesos.

IV. Sobre el perfil de los organismos capacitadores

Después de una descripción cualitativa de algunas entidades capacitadoras, los autores del artículo llegan a una serie de conclusiones que conciernen a la población objetivo, la estrategia institucional y la modalidad pedagógica, las características del equipo docente y la vinculación con empresas. Tal vez resulte interesante hacer una lectura de esas conclusiones a la luz de un interrogante clave a la hora de llevar adelante políticas públicas focalizadas, a cargo de diversos ejecutores: ¿cuál es el saldo de la comparación entre organismos?, ¿puede hablarse de entidades que se adaptan más a las necesidades de la población objetivo, o de entidades que logran vínculos más articulados con las empresas? Una corta selección de señalamientos de los autores permite echar luz sobre estos interrogantes.

Por un lado, se sostiene que las entidades que llegan a las poblaciones prioritarias son aquellas con cierta solidez y vocación de servicio social. Se enfatiza pues el compromiso con la atención de la población objetivo como dimensión importante a la hora del acercamiento a los sectores más vulnerables. Por otro lado, se evidencia que cuantos más recursos tiene una entidad, se observa mayor calidad, duración y adaptación a los perfiles de los jóvenes en la formación brindada, presentando instancias de nivelación y mallas curriculares más elaboradas. Aparece entonces una dimensión de sustentabilidad institucional como base de la calidad, duración y adaptabilidad de las acciones. Por último, en relación a la vinculación con las empresas, se pone de manifiesto que aquellas entidades más autónomas financieramente son las que dan menor prioridad a ese vínculo.

Tal como lo señalan los autores, cualquier política de capacitación de jóvenes en situación de pobreza o riesgo de exclusión debería considerar la heterogénea realidad de los organismos capacitadores. Las conclusiones que acaban de resaltarse tienen la virtud de señalar cuáles serían las que tienen capacidad de responder mejor en términos de calidad y adecuación a la población objetivo: aquellas con cierta consolidación institucional, profesional y financiera y que poseen una clara vocación de servicio social.

No se trata de una conclusión menor si se la compara con los que suelen ser los criterios de selección de entidades capacitadoras en los programas de capacitación laboral de jóvenes: más bien se pone el acento sobre la capacidad del organismo para lograr una pasantía en una empresa, retener al joven hasta el fin del ciclo y lograr un empleo posterior. Los autores del artículo ponen en evidencia que no siempre estos criterios son suficientes o los más adecuados para asegurar la calidad del proceso formativo y la focalización hacia las poblaciones más vulnerables.

Sin embargo, también es interesante preguntarse las razones por las que estas instituciones más sólidas son aquellas que no dan tanta prioridad a la relación con las empresas. Los autores ensayan una hipótesis: sería “la seguridad en la calidad de la capacitación impartida lo que permitiría una mayor autonomía frente al mundo de la empresa”. Difícil asegurarlo si no se contrasta con los resultados de inserción laboral posterior de los jóvenes. También podría deberse a que la solidez financiera les permite desarrollar sus actividades más alejados de la demanda del mercado de trabajo, lo cual podría ser una debilidad.

Tal vez para superar esta dicotomía pueda postularse que no existen las mejores respuestas de un modo lineal, sino que las fortalezas de unas y otras entidades capacitadoras deben verse en relación a la diversidad de programas y a las diferentes problemáticas de los jóvenes. Justamente una de las debilidades señaladas por el artículo respecto de las políticas y programas es que se basan en un joven genérico, pobre, pero sin tener en cuenta la heterogeneidad interna de esta categoría. Si se piensa en **secuencias de intervención que acompañen trayectorias**, probablemente los jóvenes más vulnerables precisan formaciones más largas, más amplias y más integrales, y una vez superada esa etapa pueda ponerse el énfasis en la mayor vinculación con el mercado de trabajo².

V. Sobre los ejes conceptuales detrás de los lineamientos de políticas

Como síntesis final acerca de los aportes del trabajo, podría decirse que los lineamientos de políticas propuestos recuperan grandes ejes conceptuales que han estado presentes en los debates de la década sobre la temática, dándoles una lectura a partir de los datos recogidos. Estos ejes conciernen algunos neologismos acuñados en los últimos años por los estudiosos de estas temáticas: **educabilidad, entrenabilidad, empleabilidad y trabajabilidad**.

2. Después de todo, una de las conclusiones de la investigación es que, más allá de sus objetivos de inserción laboral, los programas **en la práctica** enfatizan propósitos de integración social y participación más que promover la adquisición de competencias laborales.

Una primer dimensión puesta en evidencia por el trabajo es la importancia de tener en cuenta la **educabilidad** de los jóvenes como trasfondo de su oportunidad de acceso y permanencia, en primer lugar en la educación formal, y también en otras instancias de capacitación. El concepto de educabilidad remite a que la satisfacción de ciertas necesidades básicas, como nutrición, vivienda, vestimenta, cuidado de la salud, etcétera, resultan la condición de base para que las instituciones educativas y formadoras puedan desarrollar su labor. Ante la evidencia de que a menor ingreso familiar, mayor probabilidad de que el joven deje de estudiar, los autores enfatizan que los esfuerzos por mejorar la educación pueden resultar insuficientes para reducir la falta de equidad si no se prevén medidas que contrarresten el impacto negativo de las condiciones del hogar.

Estas afirmaciones conducen a la problemática cuestión de la necesaria intersectorialidad en el abordaje de la política social, ya que la amplitud de las dimensiones sobre las que se actúa se refleja directamente sobre el impacto de los programas.

El diagnóstico de la escasa intersectorialidad de los enfoques es compartido para la mayor parte de los países de la Región. Una reciente investigación muestra que los resultados de los programas de formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos desarrollados en los últimos años, parecen señalar que a mayor desigualdad es necesaria mayor integralidad en los enfoques de las intervenciones. Sin embargo, aunque generalmente se ha promovido la articulación de la capacitación con otras acciones formativas y culturales, esta articulación no suele ser un criterio valorado ni en la selección ni en la evaluación de los cursos por parte de la gestión central del programa. Los enfoques más amplios que plantean la articulación con proyectos de desarrollo local y la inserción social de los jóvenes quedan restringidos a experiencias acotadas y de escasa cobertura (Jacinto, 1999).

En definitiva, aunque existe un amplio consenso acerca de que las intervenciones aisladas con poblaciones que presentan muchas dificultades producen escaso impacto, es evidente que la puesta en práctica y la implementación efectiva de acciones integradas presenta aún numerosos desafíos estructurales, organizativos, legales e institucionales, tanto a nivel de las políticas públicas como en su desarrollo concreto en espacios locales.

Otra cuestión señalada por el artículo se relaciona con lo que se ha dado en llamar la **entrenabilidad** de los jóvenes. Es sabido que los jóvenes que pasan por los programas de capacitación laboral puntual,

suelen haber desertado tempranamente de la educación formal y además es probable que hayan accedido a circuitos educativos de baja calidad. Por ello, arrastran deficiencias en la consolidación de competencias hoy consideradas básicas para el desempeño laboral (lectura comprensiva, redacción y operaciones matemáticas aplicadas, y también habilidades analíticas para la solución de problemas, para la toma de decisiones, para aprender en situaciones nuevas). Ahora bien, la cuestión clave es que esas competencias son el substrato de la formación técnica, son la condición para que el joven sea **entrenable**, ya que están imbricadas con la aprehensión de competencias técnicas más específicas (Jacinto y Gallart, 1997).

En este punto, el trabajo llama la atención sobre las dificultades de los programas y de los incentivos para incluir el desarrollo de destrezas básicas, capacidad de aprendizaje y disciplina de trabajo, que son competencias requeridas a los jóvenes más vulnerables. Es decir, los diseños de las licitaciones y los mecanismos puestos en juego en los programas, han privilegiado hasta ahora otras dimensiones de la formación (aprendizaje práctico, pasantía, etc.), pero sigue pendiente el desafío de desarrollar estrategias pedagógicas que integren competencias básicas y técnicas. No es un tema menor, tanto por su importancia en relación con la calidad de los logros educativos, como porque requiere considerable planeamiento e inversión en materiales didácticos y capacitación de instructores.

Una tercera cuestión concierne a la **empleabilidad** de estos jóvenes, es decir, las probabilidades, según sus perfiles socio-educativos, de conseguir un empleo en el marco de un mercado de trabajo restringido y cambiante. Respecto de este punto los autores señalan la importancia de ampliar la cobertura y calidad de la enseñanza media, ya que muchas de las habilidades que hoy se requieren en el mundo del trabajo dependen de la formación que se imparta en las escuelas, y secundariamente, de lo que pueda obtenerse en programas específicos.

Ahora bien, también sostienen que la capacitación podría jugar un rol más estratégico si existiera una mejor articulación entre los procesos formales de educación y los programas de capacitación que ocurren fuera de los circuitos regulares, lo cual remite una vez más a la ya mencionada problemática de la desarticulación. En este punto proponen concretamente la articulación de la capacitación laboral con la recuperación o nivelación de estudios que “no puede ser fruto de la improvisación o de la búsqueda de un impacto político a corto plazo ... sino de un proceso de diseño pedagógico riguroso y sostenido”.

Además, ponen en evidencia los límites de intervenciones tan puntuales como las que caracterizan a los actuales programas en el caso de los jóvenes más vulnerables. Ellos “precisan programas de mayor duración, más acordes a sus características socioculturales y a sus necesidades, en los cuales se alcanzan grados importantes de integración didáctica entre sus áreas de formación y se contempla la articulación de la capacitación laboral con el apoyo psicosocial”. Y enfatizan que para ello se precisa una mayor disponibilidad de recursos, ya sea a través de asignación directa, fondos propios u otros.

De estas afirmaciones resulta un severo cuestionamiento a la generalización del mecanismo de mercado para seleccionar a las entidades que ejecutan cursos de capacitación laboral dirigidos a jóvenes pobres, y a la sumatoria de programas *ad-hoc* como estrategia de implementación de las políticas sociales. Lo que se precisa son políticas articuladas que contemplen intervenciones más integrales y continuas, a través de mecanismos que permitan a las buenas entidades capacitadoras sustentarse más allá de las eventuales licitaciones.

Finalmente, una cuarta cuestión, tal vez menos abordada en el artículo, es lo que podría denominarse **trabajabilidad**, es decir no sólo si los jóvenes adquieren a lo largo de los programas competencias para obtener un empleo, sino también si están en condiciones de adaptarse a diferentes situaciones de trabajo, incluyendo el autoempleo. Evidentemente, la mayor parte de los programas analizados excluye esta dimensión, pero justamente su ausencia lleva a reflexionar sobre la conveniencia de incluirla. Enfocando específicamente el tema en el eje de la creación del propio trabajo, sea a través de empleo por cuenta propia sea a través de microemprendimientos, la cuestión aparece a la vez como un desafío y como un interrogante. Como un desafío porque en el actual contexto socio-laboral, la generación de puestos de empleo en el sector formal se ve muy restringida y entonces la “invención” del propio trabajo constituye una alternativa. Como interrogante porque cabe preguntarse hasta qué punto el autoempleo o el microemprendimiento representan alternativas laborales válidas y realistas para jóvenes de sectores de pobreza. Además de las conocidas dificultades de supervivencia de los microemprendimientos en general, en los jóvenes se agregan otras como la edad y la escasa experiencia laboral, sumadas en este caso a la endeblez de las competencias generales y a la limitada red de relaciones sociales (Suárez, 1996). El estado de las discusiones sobre la cuestión plantea que la promoción de experiencias de autoempleo y/o microemprendimientos con jóvenes de estos perfiles socio-educativos re-

quiere un fuerte seguimiento, que se exprese a través de: apoyo a la selección de nichos productivos o de servicios viables; capacitación en gestión, en comercialización y en las competencias ligadas a la actividad; acceso al crédito; y asistencia técnica durante un período considerable, incluyendo acompañamiento psicosocial. La complejidad y el costo de tales intervenciones plantean claros límites a la masividad de los programas con esa orientación.

Bibliografía

- JACINTO, C. y M. A. Gallart, 1997. Reforzamiento de habilidades básicas y formación para el trabajo. En: M. A. Gallart y R. Bertoncello, *Cuestiones actuales de la formación*. Montevideo: CINTERFOR/OIT y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo (Papeles de la Oficina Técnica, 2), pp. 103-109.
- JACINTO, C., 1999. "¿Qué estrategias de educación y formación para niños y jóvenes desfavorecidos en América Latina?", *Revista de Ciencias de la Educación*, 178-179: 319-331. Salamanca: Universidad de Salamanca, abril-septiembre.
- MINUJIN, A. (editor), 1993. Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo. Buenos Aires: UNICEF y Ed. Losada.
- SUÁREZ, A. L., 1996. Microemprendimientos y capacitación: desafíos y dificultades. En: I. Konterllnik y C. Jacinto, *Adolescencia, pobreza, educación y trabajo: el desafío es hoy*. Buenos Aires: Ed. Losada, UNICEF y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.

El desafío de la formación para el trabajo de jóvenes en situación de pobreza: el caso argentino

María Antonia Gallart¹

I. Introducción

Este artículo resume los contenidos y resultados de una investigación realizada entre 1997 y 1999. La misma es parte de un proyecto regional que integra estudios sobre cinco países de América Latina, y cuyos objetivos son dos: 1) describir la magnitud y la situación educativa y ocupacional de los jóvenes pobres en riesgo de exclusión del mercado laboral; 2) examinar las iniciativas de capacitación destinadas a ellos y brindar pautas para el mejor funcionamiento de los programas de capacitación para este sector de jóvenes. El estudio está focalizado en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)².

Las preguntas que intenta responder la investigación son las siguientes: ¿Cuáles son las características educativas y ocupacionales que hacen problemática la inserción y las trayectorias laborales de los jóvenes pobres? ¿Cuáles son los programas de formación que se dirigen a esta población objetivo? ¿Cómo responde cada programa a las carencias de dicha población? ¿Cómo se relaciona cada programa con el mundo del trabajo? ¿Bajo qué formas institucionales se ejecutan? ¿Cómo tendría que ser una política pública de formación para responder a los desafíos del mencionado sector social?

1. Investigadora titular, Centro de Estudios de Población-CENEP, Buenos Aires, Argentina.
2. Definida como la aglomeración urbana que se extiende sobre la Capital Federal (ciudad de Buenos Aires en sentido estricto) y 19 partidos o municipios que la rodean (usualmente denominados Gran Buenos Aires), integrantes de la provincia de Buenos Aires. La población de la aglomeración se estima en 13 millones de habitantes.

1.1 El contexto global del problema

El tema del estudio, la articulación entre la educación y el trabajo en un particular sector de la sociedad, más precisamente los jóvenes en situación de pobreza en Argentina, hace necesarias algunas consideraciones previas que permitan situarlo en el contexto más amplio de los cambios estructurales.

El mercado de trabajo se está transformando y esto afecta tanto las posibilidades de inserción de los jóvenes como sus futuras carreras ocupacionales. Esta transformación presenta ciertas características: 1) El crecimiento del empleo en el sector terciario de la economía: cada vez se crean más puestos de trabajo en los servicios, mientras se produce un incremento pequeño o una disminución en términos absolutos del trabajo en la manufactura y una disminución constante de la ocupación en el sector agropecuario. 2) La flexibilidad del mercado laboral: existe una tendencia general al crecimiento del empleo no regulado y al cambio de ocupación y empleador a lo largo de la vida; en lugar de trayectorias pautadas de movilidad y de empleo continuado y cubierto por leyes sociales, se privilegia la adaptación continua a nuevos puestos de trabajo. 3) El incremento del desempleo. 4) Las transformaciones de los contenidos del trabajo: las actividades manuales repetitivas tienen menor importancia, frente a la creciente relevancia de la polivalencia y de la capacidad para resolver problemas y adaptarse a nuevas circunstancias no previstas. Este conjunto de características dificultan la inserción laboral de los jóvenes con bajos niveles educativos.

La educación también está experimentando importantes cambios. La expansión de la cobertura de los sistemas educativos ha llevado a que una proporción importante de los jóvenes lleguen a terminar estudios secundarios, y una parte relevante siga estudiando en las instituciones de educación terciaria. Desde 1960 hasta fin de siglo, este incremento de la matrícula, unido a cambios en los contenidos, ha dado lugar a una verdadera explosión educativa. Las expectativas de los jóvenes y sus capacidades son fundamentalmente distintas de las de generaciones anteriores. La articulación entre esta oferta de grandes cantidades de jóvenes más educados y la situación crítica del mercado de trabajo da lugar a una situación inédita en América Latina y en el mundo en general (Paiva, 1998).

La pobreza y la exclusión social también muestran características nuevas. Pese al crecimiento económico experimentado en la década del noventa en la Argentina, el porcentaje de población en situación de po-

breza no ha disminuido. Asimismo, se registra un proceso acumulativo a lo largo de la vida de las personas, que hace que pasen de la pobreza – como escasez de recursos para satisfacer las necesidades básicas– a la exclusión –como imposibilidad de participación en un conjunto de condiciones elementales que aseguran el pleno ejercicio de la ciudadanía–. La ausencia de las competencias de empleabilidad en las poblaciones afectadas tiene un efecto muy marcado en esta exclusión.

Frente a esta realidad, la relación entre la formación y el trabajo es crucial, pues:

“... la conciencia de la centralidad de la temática de la articulación entre la formación y el trabajo se fundamenta en diversas cuestiones: a) La percepción de la existencia de una sociedad segmentada, con amplios sectores de pobreza, y de una dispersión y polarización de la clase media. b) El rol de la educación, que alguna vez fue un instrumento de movilidad social, y hoy en día tiende a convertirse en un duro mecanismo de selección, dadas las restricciones del mercado de trabajo y el achicamiento del empleo público. c) La reestructuración productiva que se complejiza por el cambio de paradigma tecnológico, y la necesaria inserción en mercados regionales y globales que reduce la capacidad de decisión nacional. d) La subcontratación empresaria y la flexibilidad del mercado laboral, asimismo, modifican las trayectorias laborales típicas” (Gallart, 1995: 15-16).

Por ello, las respuestas a las preguntas que han originado esta investigación son fundamentales para las políticas de educación y empleo dirigidas a la población objetivo.

1.2 El mercado de trabajo en Argentina

Las condiciones del mercado de trabajo y de la educación a las que acceden los jóvenes argentinos del fin de siglo distan mucho de ser positivas. La década del noventa presentó niveles de desocupación inéditos en el país. En particular, en su segunda mitad, nunca bajó de dos dígitos y en buena parte de ella superó el 15 por ciento. Como es habitual, los jóvenes duplican estas tasas.

¿Cuáles son las transformaciones del mercado de trabajo que han conducido a esta situación? A partir de la situación límite de la hiperinflación de 1989 se produjo un proceso de reajuste y reordenamiento económico que modificó las reglas de juego económicas e impactó en la situación de las empresas y de los trabajadores. El ajuste fiscal, la apertu-

tura económica, la convertibilidad, el ingreso de capitales y la transferencia y transformación de las empresas trajeron, además de la tan ansiada estabilidad, grandes cambios que se expresaron en una profunda reestructuración y modernización productiva (Novick y Gallart, 1997) y en procesos de privatización de los servicios públicos con reemplazo y reducción de empleados. La modernización acarrió como secuela una mayor demanda de trabajadores con niveles educativos relativamente altos, y en general un aumento de productividad que redundó en una utilización relativamente menor del factor trabajo. El alto costo del trabajo en comparación con los precios a escala internacional reforzó esta tendencia, aunque el valor interno de los artículos de consumo hizo que ese alto costo laboral no redundara lo suficiente en el correspondiente nivel de satisfacción de necesidades básicas.

Dicho conjunto de transformaciones tuvo como variable de ajuste el empleo, lo que ya se preveía aun en los momentos de mayor optimismo (OECD, 1995). Se puede observar entonces, hacia el fin de la década, una amplia oferta y una escasez de demanda en el mercado de trabajo, lo cual redundó en altos índices de desocupación, en una flexibilización de hecho que se manifiesta en el “trabajo en negro” y en ingresos por debajo de los niveles de satisfacción de necesidades básicas para una buena parte de la población. Además, dos crisis implicaron interrupciones y descensos del crecimiento del producto bruto interno: una hacia mediados de la década (“tequila”) y otra hacia el final de la misma (1998). Estos mecanismos de “*stop and go*” disminuyeron el efecto positivo que el mencionado crecimiento pudo haber tenido en el mercado de trabajo.

En esta situación, las empresas del sector moderno tienden a no expandir su dotación de personal, y los cambios tecnológicos y de su organización hacen que privilegien la demanda de personal con educación secundaria completa como nivel mínimo. Las pequeñas y medianas empresas, grandes absorbedoras de mano de obra en el pasado, tienden a disminuir personal o a mantenerse estables. Y principalmente en el caso de los jóvenes, el cuentapropismo es un refugio que brinda escasos ingresos y malas condiciones de trabajo.

Este mercado de trabajo “darwiniano” es el que acoge a los jóvenes que van a la búsqueda de su primera ocupación. Parece obvia la ventaja de que gozarán aquellos que logren postergar su ingreso al empleo hasta haber conseguido credenciales educativas competitivas, consistentes no sólo en un paso prolongado por el sistema educativo, sino también en una formación de calidad.

1.3 La educación en Argentina

Vale la pena, entonces, plantearse qué ha sucedido durante el período inmediatamente anterior en el sistema educativo, y en la transformación de la educación en general. Las décadas anteriores mostraron un continuo incremento en la matrícula escolar, lo cual hizo que las nuevas generaciones que entraron en la fuerza de trabajo tuvieran niveles de instrucción más altos en promedio que las cohortes anteriores; sin embargo algunos de los males crónicos del sistema educativo, tales como la deserción y la repetición, si bien tendían a disminuir, seguían siendo significativos. A ello se unía, hasta el comienzo de la década del noventa, la rigidez de dicho sistema; aunque éste había experimentado procesos importantes de descentralización, mantenía un conservadurismo en los aspectos curriculares y de organización que hacía dudar de los resultados positivos de su expansión. En un estudio sobre el Área Metropolitana de Buenos Aires se decía:

“Desde el punto de vista de la educación, la iniciación de la década de los noventa enfrenta un doble desafío: el de la masificación de la educación media y superior, entendida ésta como la cobertura de una población mucho más amplia de la que le posibilita su arcaica estructura organizacional, y el mantenimiento de niveles de calidad que hagan que los conocimientos impartidos sean socialmente significativos e impliquen las competencias necesarias actualmente en el mundo del trabajo. En cuanto a la educación básica, la persistencia de grupos minoritarios pero importantes, que aún no han adquirido las habilidades básicas de lectoescritura y matemática aplicada para desempeñarse en un mercado de trabajo urbano y moderno, señala la necesidad de programas específicos que afronten esa problemática.” (Gallart, Moreno y Cerrutti, 1993: 39).

A partir de esta situación, en los años noventa se completó la descentralización, transfiriendo a las provincias los servicios educativos secundarios, incluidos la educación técnica, la de adultos y la profesional; solamente el nivel universitario siguió dependiendo del gobierno nacional, aunque con autonomía institucional. Las provincias tuvieron entonces que asumir la gestión y los costos del sistema educativo.

Paralelamente a esta descentralización, el Ministerio de Educación de la Nación inició un proceso de reforma que intenta transformar todo el sistema. Se reestructuraron los niveles educativos introduciendo

diez años de obligatoriedad que incluye: preescolar y nueve años de educación general básica (EGB), seguidos por tres años (no obligatorios) de educación polimodal que completa la escolaridad secundaria. Asimismo, se elaboraron contenidos básicos comunes para el currículum de la EGB. La máxima autoridad educativa nacional, el Consejo Federal de Educación (integrado por los ministros provinciales) aprobó las propuestas del Ministerio Nacional, y las provincias comenzaron a implementar la reforma. La situación actual es de una gran heterogeneidad entre las distintas jurisdicciones del país y entre las diversas instituciones escolares, debido a las marcadas diferencias en la capacidad de las provincias para adaptar e implementar las normas nacionales y gestionar las escuelas. Los presupuestos educacionales y los salarios de los maestros son también muy diferentes.

La situación al final de siglo muestra un proceso de cambio en desarrollo que parece acrecentar los contrastes en logros educativos, aunque la voluntad estatuida de las autoridades se dirija a la modernización y a una mayor equidad (Carnoy y Moura Castro, 1996).

II. La situación educativa y ocupacional de los jóvenes pobres

II.1 La población objetivo

La población objetivo de este estudio –los jóvenes pobres de 15 a 24 años– constituye una población significativa por su número: uno de cada cuatro jóvenes es pobre. Su importancia cuantitativa para las políticas de formación puede medirse por su cantidad absoluta: en 1997, casi medio millón de jóvenes pobres viven en el área estudiada (Cuadro 1). Esta magnitud justifica el diseño de estrategias específicas de educación y formación, en el caso de que se compruebe que estos jóvenes participan o han participado en la educación formal y la formación profesional, sin obtener los resultados deseables en términos de logros educativos e inserción laboral.

La distribución por edad al interior del grupo de jóvenes pobres es relevante tanto para su situación educativa como para su inserción laboral, por lo que su análisis se plantea reconociendo dos grupos: el de adolescentes (jóvenes entre 15 y 19 años de edad) y el de jóvenes plenos (20 a 24 años). El grupo de jóvenes pobres está formado por 60,7 por ciento de adolescentes y 39,3 por ciento de jóvenes plenos. Se trata de una población de menor edad que los jóvenes no pobres, entre los que predominan los jóvenes plenos. Esta diferencia debería redundar en

una mayor participación escolar de los jóvenes pobres, pues una mayor proporción de ellos están en la etapa correspondiente; sin embargo, no sucede así (Cuadro 2).

Cuadro 1
Área Metropolitana de Buenos Aires, 1997. Hogares, población total y de jóvenes por nivel desagregado de pobreza (valores absolutos ponderados y relativos).

Nivel de pobreza	Hogares		Población		Jóvenes de 15 a 24 años	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
De 00,00 a 50,00% de la línea de pobreza	197.871	6,2	884.510	8,4	158.606	8,7
De 50,01 a 75,00% de la línea de pobreza	184.611	5,8	882.569	8,4	168.797	9,2
De 75,01 a 100,00% de la línea de pobreza	222.250	7,0	968.739	9,2	169.813	9,3
Total de pobres	604.732	19,0	2.735.818	26,0	497.216	27,2
Total de no pobres	2.574.710	81,0	7.806.466	74,1	1.332.788	72,8
Total	3.179.442	100	10.542.284	100	1.830.004	100

Fuente: Elaboración propia de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos-INDEC. Octubre de 1997.

El género también constituye una variable significativa, pues si bien los logros educativos de mujeres y varones jóvenes tienden a asemejarse, la inserción laboral de las mujeres suele resultar peor que la de los varones con logros educativos semejantes. La distribución por género en el grupo, como se suponía, es relativamente pareja: 53,1 por ciento de los jóvenes pobres son varones, y 46,9 mujeres (Cuadro 2).

II.2 La situación educativa de los jóvenes pobres

En la Argentina existe una amplia oferta de plazas en el sistema educativo a nivel primario, secundario y superior. La enseñanza pública en los tres niveles es gratuita; la educación primaria cubre prácticamente al total de la población en edad escolar, la secundaria a más de la mitad del grupo de edad, y la educación superior tiene la tasa de escola-

rización más alta de América Latina. La Capital Federal y el Gran Buenos Aires, por sus características urbanas, presentan la mayor concentración de oferta de escuelas del país. Por todo ello, es interesante observar las diferencias que se presentan entre los jóvenes pobres y los no pobres (Cuadro 3).

Cuadro 2
Área Metropolitana de Buenos Aires, 1997. Jóvenes por grupos de edad y sexo, según condición de pobreza (valores absolutos ponderados y relativos).

	Condición de pobreza					
	Pobres		No pobres		Total	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Grupos de edad						
Adolescentes (15-19 años)	301.992	60,7	605.260	45,4	907.252	49,6
Jóvenes plenos (20-24 años)	195.224	39,3	727.528	54,6	922.752	50,4
Sexo						
Varones	264.067	53,1	682.485	51,2	946.522	51,7
Mujeres	233.149	46,9	650.303	48,8	883.452	48,3
Total	497.216	100	1.332.788	100	1.830.004	100

Fuente: Elaboración propia de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. Octubre de 1997.

La población de jóvenes no pobres que continúan asistiendo a la enseñanza supera en dieciséis puntos porcentuales a los jóvenes pobres. En el caso de estos últimos, el 64,8 por ciento no concurre a ningún establecimiento escolar; teniendo en cuenta que hay entre los jóvenes pobres una mayor proporción de adolescentes, esta diferencia es todavía más grave en términos de la probabilidad de lograr las competencias de empleabilidad necesarias para desempeñarse en un mercado de trabajo como el presentado anteriormente.

Si se focaliza el análisis en los jóvenes que aún están estudiando y se observa el atraso escolar, es decir se compara su edad real con la edad teórica si hubieran cursado regularmente los años correspondien-

tes de estudio, se puede detectar un notorio atraso escolar, mucho más marcado entre los jóvenes pobres que entre los no pobres. Más de la mitad de los jóvenes pobres que siguen concurriendo a la escuela tienen al menos dos años de atraso, con una diferencia porcentual que supera los diecisiete puntos con respecto a los jóvenes cuyos hogares están por encima de la línea de pobreza (Cuadro 3). Cuando el análisis se realiza para los dos grupos de jóvenes, se observa que la diferencia mayor está entre los adolescentes: el 53,3 por ciento de los pobres tienen más de un año de atraso, y sólo un 23,0 por ciento de los no pobres muestran ese nivel de sobreedad. Entre los jóvenes plenos se mantiene la fuerte desventaja de los pobres, pero se reducen los guarismos: 83,3 por ciento comparado con el 70,6 por ciento de los no pobres (Gallart, 1999: cuadro 1.5).

Cuadro 3
Área Metropolitana de Buenos Aires, 1997. Jóvenes por asistencia escolar y atraso escolar, según condición de pobreza (valores absolutos ponderados y relativos).

	Condición de pobreza					
	Pobres		No pobres		Total	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Asistencia						
Asisten	175.235	35,2	683.201	51,3	858.436	46,9
No asisten	321.981	64,8	649.587	48,7	971.568	53,1
Total	497.216	100	1.332.788	100	1.830.004	100
Atraso						
Dos años o más de atraso	100.762	57,5	274.580	40,2	375.342	43,7
Un año de atraso, sin atraso c adelanto	74.473	42,5	408.621	59,8	483.094	56,3
Total	175.235	100	683.201	100	858.436	100

Fuente: Elaboración propia de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. Octubre de 1997.

De este apartado sobre la asistencia escolar se puede concluir que los jóvenes pobres no sólo tienen una más alta probabilidad de haber desertado de la escuela, sino que aquellos que siguen concurriendo a ella muestran mayor edad de la esperada para el curso al que asisten, por lo que cabe esperar que su nivel de adquisición de conocimientos

resulte menor que el de los jóvenes provenientes de hogares que superan el nivel de pobreza. Esto señala una significativa carencia relativa de la población objetivo de esta investigación con respecto al resto de los jóvenes.

Otra manera de aproximarse a la situación educativa de los jóvenes es observar el número de años aprobados. Una décima parte de los jóvenes pobres no ha alcanzado a aprobar los siete años que constituyen la educación primaria en Argentina, en comparación con un porcentaje mínimo (2,4%) de los no pobres. En el otro extremo de los logros educativos esta diferencia se repite: uno de cada cinco jóvenes no pobres ha arribado a la educación superior (13 años o más), mientras sólo un porcentaje insignificante de jóvenes pobres ha llegado a ese nivel (Cuadro 4).

Cuadro 4
Área Metropolitana de Buenos Aires, 1997. Jóvenes por número de años aprobados según condición de pobreza (valores absolutos ponderados y relativos).

Años aprobados	Condición de pobreza					
	Pobres		No pobres		Total	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
De 0 a 6 años	53.979	10,9	31.650	2,4	85.629	4,7
7 años	207.668	41,8	240.702	18,1	448.370	24,5
De 8 a 12 años	221.537	44,6	793.110	59,5	1.014.647	55,4
13 años y más	14.032	2,8	267.326	20,1	281.358	15,4
Total	497.216	100	1.332.788	100	1.830.004	100

Fuente: Elaboración propia de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. Octubre de 1997.7

El promedio de años aprobados muestra también una relación directa con el nivel de pobreza: los pobres logran una media de ocho años, y los no pobres superan los diez años. Si se tiene presente que hoy en día diez años de estudios está considerado el nivel necesario para obtener las habilidades básicas que implican las competencias de empleabilidad, la vulnerabilidad de los jóvenes pobres es evidente (Cuadro 5).

Cuadro 5
Área Metropolitana de Buenos Aires, 1997. Promedio de años aprobados por los jóvenes y cantidad de jóvenes según condición de pobreza (valores absolutos ponderados).

	Condición de pobreza		
	Pobres	No pobres	Total
Promedio de años aprobados	8,0	10,4	10,2
Cantidad de jóvenes	497.216	1.332.788	1.830.004

Fuente: Elaboración propia de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. Octubre de 1997.

Se puede corroborar también, si se visualizan por separado los años de estudio aprobados por los adolescentes y los jóvenes plenos que, en cada categoría de edad, sigue existiendo una diferencia significativa. Casi una décima parte de los adolescentes pobres no ha logrado terminar la primaria, en comparación con alrededor de un 3 por ciento de los adolescentes no pobres. Una tercera parte de los jóvenes plenos no pobres ha alcanzado al menos un número de años equivalente al inicio de la educación superior, mientras que sólo un porcentaje muy pequeño (6,7%) de los pobres está en esta situación³. El promedio de años aprobados por los jóvenes pobres en ambos grupos de edad es también menor que el de sus similares no pobres: 7,8 y 9,5 años entre los adolescentes, y 8,3 y 11,1 años entre los jóvenes plenos. La diferencia tiende a incrementarse con la edad, lo cual es congruente con la mayor probabilidad que tienen los jóvenes pobres de abandonar tempranamente la escuela (Gallart, 1999: cuadro 1.9).

II.3 La inserción laboral de los jóvenes pobres

Una característica observable en mercados de empleo como el descripto al comienzo es la dificultad que tienen los jóvenes para insertarse como ocupados de manera permanente en la fuerza de trabajo. En la Argentina, como en otros países de características similares, las tasas de desocupación de los jóvenes duplican las del total de la población económicamente activa.

3. Conviene recordar que estas consideraciones no alcanzan a tener significación estadística por su margen de error.

Dadas las carencias de los jóvenes pobres en los aspectos educativos presentados anteriormente, es lógico suponer que sus condiciones de empleabilidad estarán en desventaja, y por lo tanto sus indicadores ocupacionales serán peores que los de los jóvenes no pobres.

Al examinar la condición de actividad y ocupación de los jóvenes, se puede observar una importante diferencia entre la menor proporción de jóvenes pobres ocupados (25,5%) frente a la de no pobres (44,9%). Registran además porcentajes mayores de inactivos (52,2 vs. 44,9%) (Cuadro 6). La anterior información puede resumirse en las tasas de actividad y de desempleo: los pobres tienen una tasa de actividad de 47,8 y los no pobres de 55,1 por ciento; las tasas de desempleo son del 46,6 en el caso de los pobres, y del 18,4 por ciento en el de los no pobres (Cuadro 7).

Cuadro 6
Área Metropolitana de Buenos Aires, 1997. Jóvenes por condición de actividad y ocupación, según condición de pobreza (valores absolutos ponderados y relativos).

Condición de actividad y ocupación	Condición de pobreza					
	Pobres		No pobres		Total	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Ocupado	126.804	25,5	599.017	44,9	725.821	39,7
Desocupado	110.691	22,3	135.175	10,1	245.866	13,4
Inactivo	259.721	52,2	598.596	44,9	858.317	46,9
Total	497.216	100	1.332.788	100	1.830.004	100

Fuente: Elaboración propia de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. Octubre de 1997.

Este conjunto de datos pone en evidencia las dificultades de los jóvenes pobres para ingresar al mercado de trabajo y permanecer en él. No sólo presentan un nivel de desocupación que es más del triple del de la población activa en su conjunto, sino que también duplican con creces el nivel de los jóvenes no pobres. Se podría pensar que ello se debe a la mayor necesidad de los jóvenes pobres de trabajar y que por lo tanto habría una más alta proporción de jóvenes pobres buscando trabajo, lo que modificaría los valores absolutos que originan la tasa de desempleo. Pero la cantidad de jóvenes pobres inactivos y su relativamente baja tasa de actividad refutan esta posibilidad.

Cuadro 7
Área Metropolitana de Buenos Aires, 1997. Tasas de actividad y desempleo de los jóvenes según condición de pobreza.

	Condición de pobreza		
	Pobres	No pobres	Total
Tasa de actividad	47,8	55,1	53,1
Tasa de desempleo	46,6	18,4	25,3

Fuente: Elaboración propia de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. Octubre de 1997.

La continuidad en el sistema educativo es un motivo para no trabajar. Teniendo en cuenta la edad de la población objetivo, se podría suponer que una importante proporción de los inactivos son estudiantes. Por otro lado los jóvenes que no concurren a la escuela y no trabajan plantean diversas posibilidades: en el caso de los jóvenes no pobres cabe pensar que se trata de personas que están esperando una mejoría en las condiciones del mercado laboral para ingresar, pues es factible que sus necesidades básicas puedan ser satisfechas por su familia. Los jóvenes en hogares pobres, en cambio, son urgidos por las propias circunstancias a buscar una ocupación. Por lo tanto, es probable que muchos de los inactivos sean trabajadores desalentados. En este caso, los que no trabajan ni estudian resultan evidentemente un grupo de riesgo para la integración social. Los datos analizados son impactantes: los jóvenes pobres que no trabajan ni estudian suman el 65,3 por ciento de los que no asisten (alrededor de 200.000 en números absolutos), mientras que sólo el 34,0 por ciento de los no pobres están en esta situación (Cuadro 8).

Las dificultades de inserción laboral de los jóvenes pobres aparecen así con gran claridad; pese a la necesidad de trabajar dado el escaso nivel de ingresos de sus hogares, su probabilidad no sólo de lograr una ocupación sino también de salir a buscar empleo, por el efecto desaliento, es baja.

Cuadro 8
Área Metropolitana de Buenos Aires, 1997. Jóvenes que no asisten al sistema educativo
por condición de actividad y ocupación, según condición de pobreza
(valores absolutos ponderados y relativos).

Condición de actividad y ocupación	Condición de pobreza					
	Pobres		No pobres		Total	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Ocupado	111.726	34,7	428.953	66,0	540.679	55,7
Desocupado e inactivo	210.255	65,3	220.634	34,0	430.889	44,3
Total	321.981	100	649.587	100	971.568	100

Fuente: Elaboración propia de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. Octubre de 1997.

Con respecto a la categoría ocupacional conviene centrar el análisis en los asalariados, dado el escaso número de jóvenes patrones y cuentapropistas; los jóvenes asalariados son el 82,4 por ciento de los pobres y el 89,9 de los no pobres. En cuanto a los trabajadores con inserción más débil, si se suman los cuentapropistas y los trabajadores sin salario, alcanzan al 17,6 por ciento de los jóvenes pobres y al 9,8 por ciento de los no pobres. Esto podría ser señal de una mayor participación de los jóvenes pobres en el sector informal, y en particular en ocupaciones precarias.

La hipótesis anterior se refuerza con los datos de la inserción en establecimientos pequeños (generalmente considerados informales) o en los de mayor número de empleados. El 65,2 por ciento de los jóvenes provenientes de los hogares pobres trabajan en establecimientos de hasta cinco trabajadores; los no pobres ocupados en dichos establecimientos son el 41,5 por ciento del total. En cuanto a la precarización, el porcentaje de los asalariados "en negro", sin ningún beneficio social legal, resulta mayor entre los pobres (74,5%) que entre los no pobres (43,7%). Además los jóvenes pobres tienen menos probabilidad de lograr una ocupación permanente (53,6%) que los no pobres (77,8%). Se deduce claramente entonces que, además de la mayor dificultad para conseguir trabajo, cuando lo consiguen éste es más precario y tiende a ser informal (Cuadro 9).

Cuadro 9
Área Metropolitana de Buenos Aires, 1997. Jóvenes por variables de inserción laboral formal – informal, según condición de pobreza (valores absolutos ponderados y relativos).

	Condición de pobreza					
	Pobres		No pobres		Total	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Categoría ocupacional						
Patrón	0	0,0	1.943	0,3	1.943	0,3
Cuenta propia	14.300	11,3	48.573	8,1	62.873	8,7
Asalariado	104.544	82,4	538.282	89,9	642.826	88,6
Trabajador sin salario	7.960	6,3	10.219	1,7	18.179	2,5
Total	126.804	100	599.017	100	725.821	100
Tamaño del establecimiento						
Hasta 5 personas	80.075	65,2	238.156	41,5	318.231	45,7
Más de 5 personas	42.778	34,8	335.482	58,5	378.260	54,3
Total	122.853	100	573.638	100	696.491	100
Beneficios sociales (*)						
Al menos un beneficio	26.712	25,6	302.817	56,3	329.529	51,3
Ningún beneficio	77.832	74,4	235.465	43,7	313.297	48,7
Total	104.544	100	538.282	100	642.826	100
Carácter temporal de la ocupación						
Ocupación permanente	67.939	53,6	465.963	77,8	533.902	73,6
Ocupación temporal o precaria	58.865	46,4	133.054	22,2	191.919	26,4
Total	126.804	100	599.017	100	725.821	100

(*) Asalariados

Fuente: Elaboración propia de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. Octubre de 1997.

La calidad del trabajo que desempeñan los jóvenes puede ser evaluada asimismo a través de los ingresos recibidos y de la calificación de la ocupación desempeñada. La relación de los ingresos laborales de

estos trabajadores es medida por su ubicación en los deciles de ingreso⁴, y en particular en los dos primeros deciles, es decir aquellos correspondientes al quinto de la población activa que gana menos. El 61,5 por ciento de los jóvenes pobres están en los dos primeros deciles de ingresos en su ocupación principal, mientras que solamente el 22,0 por ciento de los no pobres se encuentran en esa situación. La cantidad de jóvenes pobres en los deciles que van desde el sexto al décimo es irrelevante; en cambio, aproximadamente un tercio de los no pobres se sitúan en ese tramo de ingresos (32,1%) (Cuadro 10).

Del mismo modo, las calificaciones correspondientes a las ocupaciones desempeñadas constituyen otro indicador de la calidad del empleo. Los pobres, tal como puede suponerse, tienen una posibilidad mayor de desempeñarse en ocupaciones no calificadas (56,1%) que los no pobres (38,9%) (Cuadro 10).

4. Se trata de la distribución de ingresos medida a través de los deciles de la población activa total.

Cuadro 10
Área Metropolitana de Buenos Aires, 1997. Jóvenes por deciles de ingreso de la ocupación principal y por calificación ocupacional, según condición de pobreza (valores absolutos ponderados y relativos).

	Condición de pobreza					
	Pobres		No pobres		Total	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Deciles de ingreso						
1 – 2	71.949	61,5	127.419	22,0	199.368	28,6
3 – 5	40.993	35,1	265.760	45,9	306.753	44,1
6 – 10	3.995	3,4	186.103	32,1	190.098	27,3
Total	116.937	100	579.282	100	696.219	100
Calificación ocupacional						
Profesional	986	0,8	9.795	1,6	10.781	1,5
Técnica y operativa	54.177	43,1	356.424	59,5	410.601	56,6
No calificada	70.631	56,1	232.798	38,9	303.429	41,9
Total	125.794	100	599.017	100	724.811	100

Fuente: Elaboración propia de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. Octubre de 1997.

Los datos presentados respecto de la inserción laboral de los jóvenes pobres refuerzan lo visto en el apartado referente a la situación educativa: la vulnerabilidad de los jóvenes pobres aparece con claridad. Tienen una mayor probabilidad de estar desocupados e inactivos, y cuando consiguen trabajo éste tiende a ser precario, de baja calidad y en el sector informal. Debido a esa vulnerabilidad, configuran una población objetivo para las políticas de formación, población que por otro lado es numerosa en el área metropolitana analizada. Se está hablando de alrededor de medio millón de jóvenes pobres, entre los cuales más de doscientos mil no trabajan ni estudian.

II.4 Pobreza y género en la educación y el empleo de los jóvenes

Las jóvenes mujeres en hogares por debajo de la línea de pobreza muestran logros y carencias educativas semejantes a los varones, pero en cuanto a la inserción laboral combinan la influencia negativa de pertenecer a hogares en situación de pobreza con la desigualdad de género; por consiguiente, sus logros son menores que en el caso de los varones pobres.

Con respecto a la inserción laboral, la situación de los jóvenes de ambos sexos es claramente diferente: los varones pobres tienen una probabilidad mucho mayor de estar ocupados que las mujeres pobres (35,1% y 14,6%); lo mismo sucede con la propensión a la inactividad (40,9% y 65,1%) (Cuadro 11). Esta constatación es reforzada por las diferencias en las tasas de actividad y de desempleo. Entre los jóvenes pobres la tasa de actividad de los varones supera en 24,2 puntos porcentuales a la de las mujeres; entre los no pobres, si bien la propensión a trabajar de las mujeres es también menor, la brecha disminuye (14,2 puntos porcentuales). La tasa de desempleo es asimismo mucho mayor entre las mujeres pobres (58,1%), que entre los varones pobres (40,6%), mientras la disparidad entre los no pobres es mucho menor (Cuadro 12).

Si se vuelve la vista al amplio grupo de jóvenes que son desocupados o inactivos y no estudian, las mujeres pobres superan ampliamente a los varones: representan el 83,0 por ciento del total que no concurre a la escuela, en comparación con el 50,3 por ciento de los jóvenes pobres. La informalidad de la inserción laboral es, en cambio, bastante similar entre varones y mujeres pobres; ambos sexos están prácticamente igualados en la probabilidad de desempeñar ocupaciones permanentes. Con respecto a la comparación por sexo de la calidad de las ocupaciones en las que trabajan, se constata que, mientras la diferencia en ingresos no es significativa, las mujeres pobres superan ampliamente

a los varones en el desempeño de tareas no calificadas (71,9% y 50,5%)
(Gallart, 1999: cuadros 1.24, 1.25 y 1.26).

Cuadro 11
Área Metropolitana de Buenos Aires, 1997. Jóvenes por sexo y condición de actividad y ocupación, según condición de pobreza (valores absolutos ponderados y relativos).

Condición de Actividad y Ocupación	Condición de pobreza					
	Pobres		No pobres		Total	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Varones						
Ocupados	92.724	35,1	358.484	52,5	451.208	47,7
Desocupados	63.428	24,0	64.951	9,5	128.379	13,6
Inactivos	107.915	40,9	259.050	38,0	366.965	38,8
Total	264.067	100	682.485	100	946.552	100
Mujeres						
Ocupados	34.080	14,6	240.533	37,0	274.613	31,1
Desocupados	47.263	20,3	70.224	10,8	117.487	13,3
Inactivos	151.806	65,1	339.546	52,2	491.352	55,6
Total	233.149	100	650.303	100	883.452	100

Fuente: Elaboración propia de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. Octubre de 1997.

Puede concluirse, entonces, que las jóvenes mujeres pobres consiguen logros educativos semejantes a sus pares varones, pero están en desventaja con respecto a ellos en la inserción ocupacional, particularmente en cuanto al desempleo y la falta de calificación de las tareas. Además, la enorme mayoría de las jóvenes mujeres pobres que no asisten a la escuela, no trabajan. La población femenina de jóvenes en hogares en situación de pobreza tiene por lo tanto un nivel de vulnerabilidad laboral aún mayor que sus pares varones; a la desventaja de ser pobres se une la de ser mujeres. La conclusión de este apartado referente a las diferencias de género subraya la necesidad de plantear políticas de for-

mación que tengan en cuenta las peculiaridades de la inserción femenina en el mundo del trabajo, así como reforzar la oferta, hoy en día escasa, de formación profesional en la que participen activamente las mujeres.

Cuadro 12
Área Metropolitana de Buenos Aires, 1997. Tasas de actividad y desempleo de los jóvenes por sexo según condición de pobreza.

	Condición de pobreza		
	Pobres	No pobres	Total
Varones			
Tasa de actividad	59,1	62,0	61,2
Tasa de desempleo	40,6	15,3	22,2
Mujeres			
Tasa de actividad	34,9	47,8	44,4
Tasa de desempleo	58,1	22,6	30,0

Fuente: Elaboración propia de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. Octubre de 1997.

II.5 La situación de los jóvenes pobres: reflexiones finales

En 1997, año al que corresponden los datos utilizados en este estudio, y a tres años del fin de siglo, se presenta entonces el siguiente panorama en el Área Metropolitana de Buenos Aires: más de una cuarta parte de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza y posee elevados niveles de desocupación en un mercado de trabajo cambiante, inestable y que demanda credenciales educativas relativamente altas. Un 27,2 por ciento de los jóvenes pertenece a hogares pobres (casi medio millón); estos jóvenes se reparten aproximadamente en tercios: los de hogares que van de cero a la mitad de la línea de pobreza, los que se ubican entre 0,50 y 0,75 de dicha línea, y los que viven en hogares del 25 por ciento superior (0,75 a 100% de la línea de pobre-

za). Estos jóvenes tienen niveles educativos bajos y en su mayoría están

fuera del sistema escolar. Su inserción laboral, cuando existe, es precaria, y sus tasas de desocupación son muy altas. Más de doscientos mil jóvenes pobres no estudian ni trabajan.

Los jóvenes pobres conforman una población objetivo con características propias que muestra desventajas marcadas con respecto a los no pobres, tanto en logros educativos como en su capacidad de insertarse laboralmente en ocupaciones no marginales. Constituyen una población en riesgo de exclusión, no sólo en el corto plazo, sino también en sus perspectivas de largo plazo, en la medida en que no tengan acceso a medios para recuperar las carencias señaladas. Los programas dirigidos a esta población resultan por lo tanto importantes en términos de políticas sociales.

Por otra parte, la heterogeneidad interna del sector de jóvenes pobres es significativa, como hemos podido apreciar en los análisis anteriores. De acuerdo con lo ya señalado en otro estudio, esta población abarca "(...) 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. 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" (Jacinto y Gallart, 1998: 3). Las diferencias observadas al interior del grupo de jóvenes pobres configuran subgrupos con problemáticas especiales que deben ser atendidas.

Las desventajas comparativas de las jóvenes mujeres, que combinan la influencia negativa de pertenecer a hogares en situación de pobreza con la desigualdad de género, se manifiestan claramente en la dificultad para lograr una inserción ocupacional aceptable. La necesidad de integrar el rol productivo y reproductivo resulta aún más dificultosa en este contexto que en el total de las mujeres trabajadoras (Gallart, Moreno y otros, 1992). La definición de una oferta adecuada de capacitación para las jóvenes mujeres, así como su implementación, es aún una asignatura pendiente.

Cabe una última reflexión con respecto a un serio déficit educativo de los jóvenes pobres: en su mayoría abandonan la escuela sin haber aprobado los años necesarios para apropiarse de las habilidades básicas de expresión oral y escrita, matemática aplicada, y capacidad de manejar información e interpretarla y de solucionar problemas. Dichas habilidades son consideradas hoy en día como competencias de empleabilidad indispensables para sobrevivir y progresar en un mercado de traba-

jo difícil como el actual. Por ello, la recuperación de estas habilidades básicas tendría que ocupar una parte importante en los programas de capacitación de mediana o larga duración. La integración de esa formación con el aprendizaje práctico de una familia ocupacional, típico de la formación profesional, es otra de las asignaturas pendientes en este país.

III. La respuesta de la sociedad: los programas de formación

Ya se ha indicado que el foco de la investigación está puesto en los programas de formación para el trabajo dirigidos a la población joven en hogares pobres. Se determinaron varios objetivos para esta aproximación: a) apreciar globalmente la magnitud y cantidad de programas dirigidos, aún tangencialmente, a la población en cuestión; b) distinguir entre los objetivos estatuidos de los programas y la aplicación real a la población objetivo; c) lograr una primera visión de las transformaciones que se dan entre la formulación de los programas en los niveles de decisión gubernamentales y lo que sucede en algunas experiencias específicas o, en otras palabras, plantear las mediaciones entre los planes y la acción. También se buscaba descubrir, al menos en rasgos generales, la compleja red institucional que respalda las acciones analizadas.

En un primer momento se procedió a realizar un relevamiento sistemático de los programas implementados por el gobierno Nacional y los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires (PBA) y de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA). Se incluyeron los programas que realizaban acciones de empleo o integración social presentando componentes de formación profesional, y aquellos que estaban focalizados en la formación profesional, fueran o no específicos para jóvenes, y aunque se dirigieran también a población no pobre. Finalmente, se vio cuáles de esos programas se aplicaban en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, y cuáles tenían la suficiente duración, amplitud de cobertura y focalización como para ser estudiados con más detenimiento, en función de la respuesta a las preguntas planteadas.

III.1 Los temas en discusión sobre la gestión de los programas de formación

Algunos temas resaltan en la discusión actual sobre el tipo de soporte institucional, las características del financiamiento y la duración de los programas de formación profesional:

a) El primero es la opción entre **instituciones permanentes** que planeen y ejecuten la formación, o mecanismos de licitación de **programas a término** que conserven la decisión central de políticas y financiación pero descentralicen la ejecución hacia una multiplicidad de instituciones de base. Una posición defiende la conveniencia de instituciones de formación profesional con presupuesto anual, que implementen programas relativamente estructurados, que se prolonguen en el tiempo, y que permitan a sus beneficiarios avanzar por trayectorias educativas y ocupacionales. Este tipo de instituciones pueden desarrollar servicios de apoyo tales como la formación de formadores, el desarrollo curricular y de material didáctico, entre otros. Se trata del enfoque tradicional que ha presentado la formación profesional (FP) en América Latina.

La segunda posición cuestiona las instituciones permanentes por su duración más allá de la utilidad concreta que deparan, por su burocratización y por su tendencia a separarse del mundo del trabajo. Con el apoyo de los organismos internacionales de cooperación, se ha desarrollado en los años noventa una forma de implementación de los programas de formación que consiste en llamados a concurso para brindar cursos unitarios e programas a término, dirigidos a poblaciones específicas y con características predeterminadas. Al convocar a las entidades públicas o privadas capaces de realizar estas actividades se espera que: a) se sume la capacidad de formación ociosa; b) el hecho de ser a término permita discontinuarlos cuando la necesidad que los motiva desaparezca; c) los mecanismos de licitación y pago por resultados permitan controlar su articulación con el mercado de trabajo. Las críticas a este modelo se focalizan en su atomización, la dificultad para implementar los servicios de apoyo de mediano largo plazo señalados anteriormente, y la tendencia a multiplicar los cursos de bajo costo y dirigidos al sector terciario en vez de los cursos más caros para oficios relacionados con tecnologías duras y destinados al sector industrial. Estos últimos son necesarios para la transferencia de tecnología y el desarrollo productivo (Castro, 1995).

b) El segundo tema se refiere al **rol de la formación profesional** con respecto a las **políticas de empleo**. En algunos casos se considera que la formación profesional es una dimensión secundaria (y a veces casi inexistente) de las políticas activas de empleo. En otros se sostiene que la formación profesional es clave para mejorar la empleabilidad de las poblaciones en riesgo de desocupación prolongada; en este caso se la aprecia como condición necesaria, aunque no suficiente, para reinsertar en el mercado de trabajo a dichas poblaciones. El rol de la FP en los pro-

gramas de desarrollo social y empleo dependerá de la elección entre ambos puntos de vista.

c) El tercer gran tema es la **focalización de la formación**. Es menester preguntarse si la formación financiada por el Estado tiene que ser ofertada a todos los ciudadanos sin distinciones o, por el contrario, las subvenciones estatales se deben focalizar cuidadosamente hacia las poblaciones objetivo críticas. La focalización puede darse de hecho por las condiciones de ingreso (por ejemplo niveles educativos de entrada), por autofocalización (ofertas no atractivas para sectores no buscados), o seleccionando a usuarios que respondan a un conjunto de características.

III.2 Tipología de programas relevados

A partir de las consideraciones anteriores, los programas de formación relevados se clasifican en una tipología que incluye tres variables:

- a) Una primera dimensión concierne a la duración de los programas y el tipo de ejecutores, y presenta dos categorías: programas permanentes con ejecutores institucionales fijos y programas a término con llamado a ejecutores privados o públicos.
- b) Una segunda dimensión se refiere al objetivo de los programas, diferenciando: los que buscan fundamentalmente el empleo o integración social con componentes secundarios de formación profesional, o los que privilegian como objetivo principal la formación para el trabajo.
- c) La tercera dimensión distingue a la población objetivo de los programas: en un caso se encuentran dirigidos a adultos aunque pueden participar minoritariamente jóvenes, y en el caso contrario están focalizados en la población joven.

A estas tres variables se agrega una más amplia que se refiere a la participación relativa de la población pobre; si bien estos programas suelen ser implementados por el Estado como respuesta a los problemas de pobreza y exclusión, en muchos casos una proporción alta de usuarios no pertenecen a dicha población. El esquema que se presenta a continuación muestra esta tipología.

Con respecto a la primera variable, hay una cantidad de acciones con una apreciable participación de beneficiarios en la categoría de programas permanentes con ejecutores fijos. Sin embargo, no se observa la coordinación de una institución de formación profesional, probablemente por las características del proceso de transferencia de los servicios educativos a las diversas jurisdicciones del país y la organización

posterior de la estructura administrativa de los gobiernos locales; más bien se observa la superposición de programas muy semejantes con distinta denominación y dependencia de diferentes organismos. En muchos casos la precariedad de las condiciones de enseñanza es manifiesta, pues no se brinda el apoyo mínimo necesario de infraestructura y servicios para el normal desarrollo de un curso de formación en oficios.

Tipología de programas del Área Metropolitana de Buenos Aires

	Programas permanentes con ejecutores institucionales fijos		Programas a término con llamado a ejecutores privados o públicos	
	Específicos para jóvenes	Con jóvenes	Específicos para jóvenes	Con jóvenes
Focalizados en formación profesional	FP para adolescentes. Ciclos básicos de Formación Ocupacional (GCBA) Cooperativa de producción y aprendizaje (GCBA)	Centros de FP Cursos especiales (GCBA)	Proyecto Joven (nacional)	Talleres ocupacionales (nacional)
De empleo o integración social, con elementos de formación profesional	Casa del Adolescente (GCBA) Programa de apoyo a pequeños hogares (GCBA)	Educación no formal (cursos comunitarios de educación permanente, GCBA)	Programa de Atención a Jóvenes Vulnerables (nacional) Plan de Fortalecimiento de Desarrollo Juvenil (nacional) Programa de Acción Integral de la Socialización del Menor Marginado (nacional) Capacitación y empleo joven (PBA)	Servicios comunitarios (nacional) Trabajar (nacional) Microempresas (nacional) Programa País (PBA) Barrios Bonaerenses (PBA) Otros programas (PBA): Plan Eva Perón, Casa Solidaria, Vida, Comadres Programa Social de Trabajo (GCBA) Plan de generación de empleo para familias sin trabajo (PBA)

Los programas iniciados en la década del noventa, tanto nacionales como provinciales, se caracterizan por ser a término. La mayoría de ellos no tiene un desarrollo constante que permita analizar objetivos y resultados; aparecen más bien como intentos recién comenzados o como acciones para solucionar problemas puntuales, y se adaptan a distintas gestiones ministeriales y de las provincias. El Proyecto Joven es el único que se implementó con continuidad, aunque no con una periodicidad precisa entre llamados, ni entre llamados y ejecución.

En cuanto a la segunda variable, la mayoría de los programas tienden a objetivos de inserción laboral y/o integración social, y sólo muy secundariamente desarrollan competencias laborales; en muchos casos se trata de programas de subsidios de empleo mínimo en tareas dedicadas a mejoras en la infraestructura comunitaria. Sus beneficiarios, jefes de familia desocupados, son predominantemente adultos y pocos jóvenes aprovechan estas subvenciones. Si se suman los montos aplicados en los programas de empleo o de integración que tienen elementos de formación profesional, la inversión social en ellos es importante. Sin embargo, se puede observar que, si bien en su formulación se especifica que incluyen componentes de formación profesional aplicada a las actividades realizadas, en las entrevistas con los ejecutores se manifiesta que sólo en una minoría de los casos esa formación estaba encarada adecuadamente.

Un importante conjunto de programas está focalizado en la formación. Entre ellos, el Proyecto Joven es el ejemplo más claro de un programa a término que adjudica la ejecución a una diversidad de instituciones. Por otro lado, existen varios programas permanentes con ejecutores institucionales fijos que dependen del presupuesto público; tal el caso de la formación profesional de adultos y adolescentes.

Finalmente, la tercera variable de la tipología se refiere a la población objetivo. Las categorías distinguen entre aquellos programas específicos para jóvenes, tales como la formación profesional de adolescentes o el Proyecto Joven, y los que están dirigidos a una población más amplia que eventualmente puede incluir a jóvenes.

A partir de la tipología esbozada es posible entonces reconocer aquellos programas que responden con más precisión a los interrogantes de la investigación, o sea los dirigidos a la formación profesional.

IV. El análisis de algunos programas específicos

Se presentan a continuación algunas reflexiones en las que se integra la descripción de los programas con la información recabada en

entrevistas a participantes de su administración y ejecución, y con la observación directa en algunos casos⁵.

Parece conveniente concentrar el análisis en los programas que están focalizados hacia los jóvenes, y particularmente en aquellos que de hecho o intencionalmente tienen como usuarios a jóvenes en riesgo de exclusión y plantean como objetivo principal la formación; se ha seleccionado a los que han llegado a un mayor número de jóvenes en situación de pobreza en un período prolongado, lo que permite una primera aproximación a su evaluación. Dentro de los programas estudiados esto significa concentrarse en el Proyecto Joven (PJ) y en la Formación Profesional de Adolescentes (FP). Dos características hacen interesante la comparación entre ellos. Una, común a ambos, es la participación, como ejecutores, de organizaciones no gubernamentales (ONGs) y otras entidades sociales, sea por licitación (PJ) sea por convenio (FP)⁶. La otra, concerniente a la organización, los diferencia: el PJ es un ejemplo paradigmático de programa a término con llamado a ejecutores privados o públicos, mientras los Centros de Formación Profesional constituyen un programa permanente con ejecutores institucionales fijos, que se desarrolla desde hace varias décadas bajo la dependencia sucesiva de instituciones nacionales y provinciales. Por todo ello, se dedicarán los próximos apartados a la presentación del análisis comparativo de estos dos programas tomando como guía las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo responde cada programa a las carencias de la población objetivo? Se examinarán en particular las respuestas frente a carencias de capital cultural (conocimientos, responsabilidad, disciplina, etcétera), de capital social (red de relaciones, contactos con el mercado de trabajo, etcétera), y de formación específica para el trabajo (capacitación para el empleo).
2. ¿Cómo se relaciona cada programa con el mundo del trabajo? Esto se estudiará con respecto a dos aspectos: la relevancia de la formación que otorga (si responde a nichos reales del mercado de trabajo) y su contribución y apoyo a la inserción laboral de los egresados.
3. ¿Cuáles son las formas institucionales que adopta la ejecución de los programas? En este ítem importan las siguientes condiciones: capacidad de acumular memoria institucional como aprendizaje organizacional para el mejor desempeño de su función; posibilidad de captación de las distintas organizaciones interesadas en la

5. Además del relevamiento de los programas, se realizaron entrevistas a distintos representantes de organizaciones administradoras y ejecutoras de los diversos programas, y en algunos casos visitas a las sedes de ejecución de los mismos.

6. En entrevistas a ONGs que tenían entre sus actividades la formación, extraídas de listados inclusivos, se encontró un grupo de instituciones que había participado en uno o ambos programas.

población objetivo y con experiencia de trabajo con ella (por

ejemplo ONGs y organizaciones eclesiales). Finalmente, interesa visualizar en qué medida la estructura adoptada contribuye a facilitar funciones de medio y largo alcance tales como: formación de formadores, desarrollo curricular, y de material didáctico.

Conviene agregar que se intentará realizar un análisis de los programas, tanto en sus características y alcances cuanto en las transformaciones que se producen cuando se pasa de su enunciación en el plano nacional y provincial, a la realidad de las actividades en las instituciones educativas. Complementariamente, se procurará también incorporar información sobre algunos programas de formación que pueden tener como población secundaria a los jóvenes pobres; se trata de programas de FP dirigidos a sectores frecuentados por estas poblaciones, tales como los especializados en la construcción o localizados en áreas marginales.

IV.1 El Proyecto Joven en Argentina

IV.1.1 Características generales

Este proyecto es el de mayor alcance y el mejor focalizado hacia los jóvenes en situación de pobreza. Tiene carácter nacional, se realiza en todo el país y sólo una pequeña parte de sus fondos se aplican en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Pese a eso, es el que integra a un mayor número de usuarios jóvenes de los relevados en este trabajo. Presenta, además, una participación significativa de mujeres.

Su objetivo es capacitar a 200.000 jóvenes de hasta treinta años en todo el país. El 70 por ciento de la financiación proviene de fondos del Banco Interamericano de Desarrollo; el resto es cubierto por el Tesoro Nacional. Implementa cursos eminentemente prácticos, con una duración no mayor de seis meses, centrados en la capacitación en conocimientos, destrezas y habilidades básicas para el desempeño de una ocupación en el nivel de semicalificación. Está dividido en dos etapas: una de formación y otra de pasantías. La fase de capacitación oscila entre seis y doce semanas y la de pasantía en un ámbito laboral real dura alrededor de dos meses. Se paga a los beneficiarios una beca para viáticos de U\$S 4 por día durante el período de formación y de U\$S 8 por día durante la pasantía. Hasta mayo de 1998 se han capacitado en el país más de 100.000 jóvenes en 6.185 cursos, habiendo desarrollado pasantías en 21.928 empresas.

Una primera característica es su focalización claramente definida:

edad (entre 16 y 29 años, preferentemente), nivel educativo (secundaria completa como máximo, pero en general secundaria incompleta o menos), desocupados y subocupados, con escasa o nula experiencia laboral y pertenecientes a sectores de bajos recursos. Además, se produjo una autofocalización a la cual se llegó a través de la selección de los cursos, pues en niveles de semicalificación se opta por aquellos destinados a ocupaciones que no resultan atractivas para postulantes de mayor nivel socioeconómico. Paulatinamente se incorporaron a la propuesta algunos contenidos de formación en habilidades básicas, y de preparación para buscar trabajo.

La segunda característica es que la ejecución de los cursos está a cargo de instituciones de capacitación (ICAPs) inscriptas en un registro –Regicap– del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS); este examina sus antecedentes y las clasifica en categorías según su posibilidad de dictar un número tope de cursos por llamado. Las ICAPs pueden ser: entes públicos no educativos; fundaciones; asociaciones y cooperativas; instituciones educativas de nivel secundario, terciario y universitario; cámaras, confederaciones y federaciones; sindicatos; empresas y personas físicas.

La tercera y no menos importante característica, es que las ICAPs tienen que presentar una carta de intención de organizaciones productivas privadas (empresas de pasantías–EMPAs), en las que éstas aseveran que están dispuestas a otorgar pasantías a los jóvenes que egresen de las especialidades de los cursos en cuestión.

Los pagos que cubren el curso (alrededor de U\$S 900 por inscripto) se escalonan durante su duración, y hay penalidades en el caso de deserción de los beneficiarios antes de la finalización, o de no realización de la pasantía. Este sistema de retribución y castigo protege la integridad del desarrollo del curso, pero ha motivado el retiro de muchas ICAPs que han fallado en su primer intento y han debido cargar con los costos.

El análisis de la amplia información cuantitativa recabada desde 1994 a la actualidad permite señalar otras peculiaridades del programa en general, y de sus usuarios y actores institucionales en particular. Los beneficiarios responden, en términos generales, a la población objetivo del programa. En el AMBA, el 65 por ciento de los participantes tienen de 16 a 24 años, alrededor del 90 por ciento han alcanzado como máximo estudios secundarios incompletos, casi el 80 por ciento estaba desocupado al iniciar el curso, y provenían mayoritariamente de hogares

con un nivel de ingresos que los ubica debajo de la línea de pobreza (Cuadro 13).

Cuadro 13
Proyecto Joven, Área Metropolitana de Buenos Aires, desde su inicio hasta mayo de 1998.
Beneficiarios por características seleccionadas (números absolutos y porcentajes).

Característica	Número	Porcentaje
Beneficiarios		
Total	26.831	100
Sexo*		
Mujeres	12.674	47,2
Varones	14.156	52,8
Edad		
16 a 19 años	9.637	35,9
20 a 24 años	7.933	29,6
25 años y más	9.261	34,5
Nivel de instrucción		
Hasta primario incompleto	2.656	9,9
Primario completo	9.981	37,2
Secundario incompleto	11.269	42,0
Secundario completo y más	2.790	10,4
Sin datos	135**	0,5
Condición de actividad previa		
Desocupados	21.061	78,5
Ingreso mensual per cápita del hogar		
Hasta \$120	14.361	53,5
De \$121 a \$240	7.533	28,1
Más de \$240	1.461	5,4
Sin datos	3.476	13,0

(*) El total de varones y mujeres suma 26.830. (**) Se agregó un caso faltante para completar los 26.831.

Fuente: Elaboración propia de datos del *Boletín Estadístico* del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP) del MTSS de Argentina, mayo de 1998.

Cuadro 14
Proyecto Joven, Área Metropolitana de Buenos Aires, desde su inicio a mayo de 1998.
Distribución de los beneficiarios por especialidades más numerosas
(números absolutos y porcentajes).

Especialidades	Número	Porcentaje
Gastronomía	2.453	9,1
Salud	1.712	6,4
Maestranza	1.656	6,2
Supermercadismo	1.424	5,3
Telefonía	1.367	5,1
Construcciones	1.329	5,0
Servicios educativos, deportivos y recreativos	1.326	4,9
Operario industrial	1.316	4,9
Contabilidad y administración por computadora	1.238	4,6
Atención de ancianos	1.216	4,5
Asistencia de empresa de servicios	1.141	4,3
Computación	1.017	3,8
Electricidad y bobinados	883	3,3
Vigilancia	854	3,2
Automotores / mantenimiento equipos agrícolas	836	3,1
Administración y contabilidad	762	2,8
Hotelería y turismo	626	2,3
Industria gráfica	462	1,7
Promoción y ventas	432	1,6
Carpintería metálica	408	1,5
Peluquería y servicios de belleza	369	1,4
Especialidades con menos del 1,4% del total de beneficiarios	4.003	14,9
Total	26.830	100

Fuente: Elaboración propia de datos del *Boletín Estadístico* del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP) del MTSS de Argentina, mayo de 1998.

En cuanto a los cursos implementados predominan, en el AMBA, las especialidades que requieren menor nivel de calificación: cocina, salud, maestranza y supermercadismo (cursos de auxiliares de cocina y limpieza en instituciones diversas, repositorios de supermercado, etcétera). En estas cuatro especialidades se ubica el 27 por ciento de los beneficiarios, siendo la más importante gastronomía con un 9,1 por ciento. Siguen en proporción las especialidades de tipo administrativo y contable (contabilidad y administración por computadora, computación, y administración y contabilidad) que reúnen al 11,2 por ciento de los beneficiarios. El grupo siguiente, formado por las especialidades más técnicas (operarios industriales, mantenimiento de automotores y maquinarias agrícolas y mecánica general) incluye al 9,3 por ciento de los beneficiarios. Salvo las especialidades como telefonía (5,1%) y construcciones (5%), las demás abarcan porcentajes muy pequeños del total (Cuadro 14).

Si se vuelve la mirada a los actores institucionales, se observa que la inmensa mayoría de las ICAPs que participaron en el programa han pasado fugazmente por él. En un análisis de los tres últimos llamados en el AMBA, se constata que el 75,5 por ciento ha dictado cuatro cursos o menos y sólo el 2,8 por ciento ha cubierto veinte cursos o más. El 64,3 por ciento se presentó a un único llamado, el 21 por ciento a dos de ellos y el 14,7 por ciento a los tres. Con respecto a sus características institucionales, se registran las siguientes proporciones: las personas físicas (hoy en día no admitidas por el programa) constituían el 45,5 por ciento de los titulares de cursos; el 22,4 por ciento eran sociedades (anónimas o de responsabilidad limitada); el 20,3 por ciento estaban organizadas como cooperativas, fundaciones o sociedades civiles; y sólo el 4,2 por ciento correspondía a instituciones educativas (Cuadro 15).

En resumen, en estos tres últimos llamados, el proyecto ha beneficiado a algo más de 10.000 personas en el AMBA, las cuales han podido acceder a cursos de capacitación para el trabajo, impartidos por instituciones que han organizado sólo algunos cursos cada una, en general en uno o a lo sumo dos de los llamados, cursos de bajo o mediano nivel de calificación, en su mayoría destinados a ocupaciones del sector terciario, y manejados por instituciones que son en alta proporción personas físicas y, en segundo lugar, sociedades anónimas y de responsabilidad limitada, cooperativas o fun-

daciones.

Cuadro 15
Proyecto Joven, Área Metropolitana de Buenos Aires. ICAPs participantes en los llamados 6º, 7º y 8º por características seleccionadas (números absolutos y porcentajes).

Características seleccionadas	Número de ICAPs	Porcentaje
Número de cursos impartidos:		
20 o más	4	2,8
De 10 a 19	11	7,7
De 5 a 9	20	14,0
De 1 a 4	108	75,5
Total	143	100
Cantidad de llamados en que participaron:		
Sólo en uno	92	64,3
En dos	30	21,0
En tres	21	14,7
Total	143	100
Forma organizativa de las ICAPs:		
Sociedad anónima, de responsabilidad limitada	32	22,4
Cooperativa, fundación, sociedad civil	29	20,3
Persona física	65	45,5
Iglesia	2	1,4
Sindicato	1	0,7
Institución educativa	6	4,2
Otras	8	5,6
Total	143	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de los llamados 6º, 7º y 8º, del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP) del MTSS de Argentina, mayo de 1998.

Cuadro 16
Proyecto Joven. Distribución relativa de las EMPAs por características seleccionadas.

Características seleccionadas	Porcentaje
Formalidad:	
Porcentaje de empresas inscriptas en la Dirección General Impositiva (DGI)	94,0
Composición por sector:	
Servicios	61,3
Industria	27,7
Construcción, agua y energía	7,8
Otros	3,2
Total	100
Tamaño (personal ocupado):	
1 a 5	28,0
6 a 25	42,2
26 a 100	19,0
101 y más	8,8
Total	100
Antigüedad en el Proyecto Joven:	
1994	2,4
1995	15,8
1996	81,8
Total	100
Llamados en los que recibieron pasantes:	
1 llamado	60,0
2 llamados	25,6
3 llamados	10,6
4 a 6 llamados	3,8
Total	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MTSS de Argentina. Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP), *Informe de Seguimiento, Anexo III: estudio de EMPAs*, febrero de 1999.

Con respecto a las EMPAs, en un estudio realizado en 1996 en todo el país, se registraron los siguientes datos: se trata de establecimientos del sector formal (94%), pertenecientes en general al rubro servicios (61,3%), de tamaño pequeño o mediano –hasta 25 ocupados– (70,2%) y recientemente conectados con el Proyecto Joven (81,8%). Ello implica una vinculación muy puntual de las empresas con el Proyecto. Una relación institucional más prolongada permitiría un aprendizaje por experiencia que facilitaría una mejoría en el sistema de pasantías a través de los sucesivos llamados (Cuadro 16).

El análisis de impacto, producto de una evaluación de los beneficiarios del quinto llamado a licitación en comparación con un grupo de control, muestra una pequeña pero significativa diferencia favorable en la inserción de los participantes; esa diferencia se modifica por la influencia del género, la edad y el nivel educativo. Se puede afirmar que el proyecto ha colaborado en mejorar las posibilidades laborales de los beneficiarios, ayudándolos a acceder a los puestos de trabajo. Sin embargo, éstos corresponden a empleos de baja remuneración y en una proporción de alrededor de tres cuartas partes sin beneficios sociales.

IV.1.2 La “caja negra” del proceso formativo del Proyecto Joven

Se completó el análisis del Proyecto Joven realizando entrevistas y observaciones en cuatro ICAPs que habían desarrollado al menos veinte cursos. Son ICAPs de características diversas: una cooperativa, una sociedad anónima, una fundación y una escuela privada. El propósito era explorar la “caja negra” del proceso formativo en el PJ, por lo cual se entrevistó asimismo a referentes de algunas EMPAs. Se pueden enumerar ciertas conclusiones de esta aproximación.

Se partió de la siguiente pregunta: ¿Cuáles han sido las estrategias de supervivencia que han permitido a organizaciones tan diferentes sobrevivir en un contexto sumamente competitivo como el del PJ? Los respondientes de todas las instituciones consideran que existen tres puntos críticos a los que se debe el fracaso de la mayoría de las ICAPs: la irregularidad de los llamados a licitación, la falta de motivación de las empresas y la deserción de los beneficiarios.

1. En cuanto a lo primero se señala no sólo la irregularidad de los llamados a licitación sino también el tiempo demasiado prolongado que transcurre entre el concurso, la adjudicación y la ejecución del curso. La irregularidad de los llamados aumenta los costos fijos pues no se puede mantener en la ICAP una estructura permanente para el PJ; hay que

contratar gente en cada caso y es-

to resulta más caro. El atraso en la ejecución redundante en el retiro de la promesa de tomar pasantías por parte de las empresas, con las complicaciones consecuentes. La posibilidad de desempeñar otras actividades paralelas, que financien los gastos fijos y la infraestructura, facilita la solución del primer problema; el segundo se complica con lo que se verá a continuación.

2. Las empresas no parecen tener motivaciones fuertes para participar en el PJ: les interesa fundamentalmente la capacitación gratis y la provisión de personal ya testado. En general no están conformes con que los beneficiarios carezcan de secundario completo y plantean objeciones frente a sus características físicas cuando cumplen tareas de atención al público. El contar con un *pool* de EMPAs dispuestas a tomar pasantes es un recurso crítico para las ICAPs; esta red se construye trabajosamente en algunos casos, o depende de la clientela empresaria que esa organización haya sabido construirse a través de sus otras actividades.
3. Un tercer motivo de fracaso es la deserción de los beneficiarios, situación que es fuertemente castigada por los términos del contrato con las ICAPs. Las características de los jóvenes, sus experiencias previas negativas, la oferta de algún trabajo cuya remuneración supera los viáticos del Proyecto Joven, entre otras causas, hacen que mantener la continuidad de asistencia durante los seis meses no sea ciertamente fácil. Las ICAPs idean diversos recursos con el fin de motivar la constancia de los jóvenes, tan variados como rifar un televisor entre los que terminan u organizar visitas de egresados exitosos para que cuenten su experiencia⁷.

7. En un estudio anterior se constató que para las ICAPs "existen dos desafíos estratégicos: que el joven no deserte y que la empresa sostenga su compromiso de posibilitar la pasantía." Claudia Jacinto, "Qué es la calidad en la formación para el trabajo de jóvenes en sectores de pobreza" (En: Jacinto y Gallart, 1998:323).

Lo que aparece claramente, tanto desde las historias organizacionales como desde la opinión de los responsables de las ICAPs, es que las instituciones que no logran superar estos tres problemas difícilmente pueden subsistir con continuidad en el programa, y por lo tanto mejorar su desempeño y acumular memoria institucional. Las estrategias son variadas, desde la máxima flexibilidad de un emprendimiento que se recrea en cada llamado a partir de un grupo de profesionales, hasta estructuras flexibles adscriptas a instituciones mayores (iglesias, escuelas, sindicatos, consultoras) que les garantizan continuidad en los servicios, red de relaciones e infraestructura básica.

Se observó asimismo que los cursos se diseñan desde la demanda de las empresas. En algunos casos son elaborados artesanalmente por un experto

que conoce el sector y el tipo de ocupación para la que se forma, mientras que en otros casos, como por ejemplo en las ICAPs más grandes que brindan un abanico mayor de cursos a empresas o sindicatos, hay un grupo específico encargado del diseño; inclusive en una ICAP se importaba el diseño desde el exterior y se lo adaptaba a la realidad argentina. Los cursos se dirigen claramente a ocupaciones distintas de las tradicionales, predominando los destinados al sector gastronómico y administrativo. La articulación con el trabajo concreto en las empresas y la construcción de nuevos perfiles que se diferencian de los tradicionales en los cursos de oferta –en los que predominan, por ejemplo, herrería, plomería, corte y confección, peluquería, computación sin aplicación a puestos de trabajo– son algunos de los aportes indiscutibles del PJ.

En cuanto a la evaluación de los cursos desde las EMPAs, las apreciaciones resultan muy variadas. Unas se quejan de la duración escasa de las pasantías, de la formación inadecuada de los jóvenes, del poco interés de algunos de ellos por el trabajo. Otras, en cambio, señalan que los conocimientos teórico-prácticos que los jóvenes adquieren en los cursos les facilitan el aprendizaje en el trabajo y les dan la posibilidad de movilidad en el puesto. El panorama de las respuestas de las empresas pone de manifiesto las condiciones de su interés en el PJ: lo aprecian en la medida en que los jóvenes llegan con una formación básica que puede ser perfeccionada en la pasantía; la posibilidad de inserción laboral depende de que sean sectores que estén incorporando personal. Hay una cierta contradicción entre el menosprecio por los aprendizajes teóricos y el reconocimiento de aspectos que no se obtienen sólo en la práctica (por ejemplo la higiene en los cocineros). En una empresa de construcción consideran que para que los chicos aprendan es importante que se inserten en obras grandes que duren siete u ocho meses, ya que en las obras rápidas de pocos días el entrenamiento resulta casi nulo. En general, las empresas de distintos sectores concuerdan en la conveniencia de prolongar la pasantía, posición a la que quizás contribuye el hecho de que es trabajo pagado por el MTSS.

Se puede intentar ahora una primera aproximación a la evaluación del PJ, adelantando que brinda posibilidades de inserción laboral formal con salarios bajos, pero que la continuidad depende de la realidad de un mercado de trabajo receptor o expulsor; si las circunstancias son favorables puede ser un primer paso para otras inserciones.

El aprendizaje de las competencias sociales en el curso es crucial para dicha inserción. En cuanto a la capacitación teórica, tiene sentido sólo si está muy relacionada con el trabajo, lo que no siempre sucede en tareas de baja

calificación. Por otra parte, convendría que los usuarios

tuvieran más claro el tipo de trabajo y organización productiva en que van a ingresar; no siempre encuentran lo que esperan y esto dificulta el proceso de enseñanza-aprendizaje.

La pasantía, más allá de sus limitaciones, permite contactar al joven con el mundo real del trabajo, y su prolongación posibilitaría un mejor aprendizaje laboral en determinadas ocupaciones. Por lo tanto, la duración de la pasantía tendría que ser menos rígida y estar más relacionada con el tipo de tareas. Sería conveniente que hubiera un período en el que el costo del trabajo del beneficiario fuera compartido por la EMPA y la ICAP.

La motivación para terminar los estudios secundarios constituye un resultado positivo no buscado originalmente por el PJ. Surge de la interacción entre las demandas de las empresas y el aumento de la autoestima provocado por el hecho de llevar a buen término el curso.

En cuanto a las características de las ICAPs y la calidad de la formación impartida, el mayor tamaño y complejidad de la institución no parece garantizar más alto nivel de preparación ni mejor inserción de los egresados. Una ICAP pequeña y una de las grandes mostraban una captación muy clara de las demandas empresarias en sectores en expansión, un desarrollo interesante de los cursos, y la posibilidad de autoevaluación, en un caso por el registro de la inserción de los egresados y el contacto con ellos, y en el otro por el control externo de una institución a la que estaba afiliada y que implementaba cursos certificados con ISO 9000.

Lo que se puede concluir principalmente en este apartado es la importancia de que las ICAPs cuenten con un respaldo institucional que les permita acumular experiencia y superar los vaivenes de las convocatorias; dispongan de mecanismos que les faciliten la reflexión sobre su práctica; y mantengan un contacto constante con las EMPAs. Con respecto a esto último, no se trata solamente de conseguir el “favor de que les tomen jóvenes” en las pasantías, sino de lograr que les permitan monitorear y perfeccionar la formación en empresas pertenecientes a sectores en expansión.

IV.1.3 Proyecto Joven: algunas reflexiones finales

Los datos cuantitativos y las respuestas de los egresados en las entrevistas coinciden en que la focalización es una realidad: la gran mayoría de los beneficiarios son jóvenes provenientes de hogares en situación de pobreza. En cuanto a la magnitud del programa, es el más ambicioso y con mayor cobertura; sin embargo, está aún muy lejos de

llegar al total de la población objetivo. Con respecto a la empleabilidad de los egresados también se puede responder positivamente, si bien con algunas reservas. El análisis de impacto y el testimonio de los usuarios muestra un efecto positivo en la inserción laboral; pero aunque se dé en un contexto de empresas empleadoras formales, esa inserción sigue siendo precaria, con alta rotación y con bajos montos en los ingresos obtenidos por el trabajo.

Se puede pasar ahora a responder algunas de las preguntas planteadas sobre la comparación entre distintos programas dirigidos a la población objetivo. Con respecto a las carencias en la educación básica, y en particular a las relacionadas con las habilidades básicas de lectoescritura y matemática, no hay ningún mecanismo establecido para superarlas, aunque informalmente algunas ICAPs implementan apoyo remedial para los jóvenes con limitaciones serias que les impiden aprovechar la capacitación. En cambio, el PJ realiza indudablemente un aporte importante en el incremento del capital social de relaciones y conexiones con el sector formal de la economía; las pasantías les permiten a los beneficiarios acceder a un contexto de trabajo inexistente anteriormente para ellos, y lograr un aprendizaje de la vida organizacional de la empresa, a veces integrado explícitamente en el currículum. Además, en algunos de los testimonios se señala que el programa facilita el inicio de una carrera en otro tipo de inserción, diferente de las “changas” anteriores.

Quizás el hallazgo más importante del PJ es la obligación de ajustar los perfiles ocupacionales y el desarrollo del curso a las posibilidades de pasantía. Esto obliga a los responsables a investigar acerca de los puestos reales en los sectores que están dispuestos, al menos, a liberar plazas para pasantes, por lo cual no suelen ser empresas en desaparición. Se asegura así el descubrimiento de nichos ocupacionales y la pertinencia de la formación. El aspecto negativo de esta práctica es la baja calidad de los puestos para los que se forma, probablemente debido a la exigencia de la autofocalización, al incremento de los servicios y a la precarización del empleo por los procesos de tercerización. La formación para puestos en ocupaciones industriales semicalificadas es sumamente escasa.

La contribución de los cursos a la inserción ocupacional de los egresados, si bien es positiva (como muestra el análisis de impacto), el porcentaje de la diferencia con el grupo de control resulta muy pequeño. En el estudio de impacto se registra una marcada inestabilidad laboral.

Por otro lado, la mayoría de las ICAPs no se preocupan por el

acompañamiento de sus egresados, ni siquiera (salvo en un caso) por averiguar cómo se encuentran ubicados desde el punto de vista laboral. Sería importante implementar algún mecanismo de seguimiento individualizado por ICAP.

La alta mortalidad de ICAPs y la desaparición de las personas físicas como titulares de los cursos por resolución del MTSS, reducen el análisis a aquellas instituciones que han permanecido en el mercado de capacitación. Frente a ellas, una primera observación es que la denominación formal de cooperativa, sociedad anónima, fundación, etcétera, no parece discriminar la calidad de las ICAPs, ni garantiza características organizacionales comunes. Se han encontrado instituciones que, a pesar de sus distintas formas jurídicas, se asemejan notablemente entre sí, y otras que, aunque adquieren alguna de esas denominaciones, son de hecho sociedades de personas físicas. La diferencia parece encontrarse entre dos situaciones. Por un lado, surgen instituciones que se crean ocasionalmente para aprovechar el “negocio” de los nuevos programas por licitación, y adquieren un *know how* sobre presentaciones burocráticas, conexiones informales para satisfacer requisitos y condiciones mínimas para aprobar licitaciones y evaluaciones, pero que no desarrollan ni estructura profesional ni aprendizaje pedagógico organizacional. Por otro lado, existen instituciones que se apoyan en actividades más amplias, asegurándose así la economía de escala necesaria para cubrir el apoyo profesional específico y superar la discontinuidad de los llamados a licitación. Esas actividades, que deben tener alguna conexión clara con la formación, lo cual les permite mantener planteles profesionales mínimos y una estructura permanente y flexible, pueden ser muy variadas: centros de formación profesional que actúan en programas permanentes, escuelas formales, consultoras para selección de personal y capacitación empresaria, organismos pastorales de iglesias, sindicatos con actividad en FP tradicional. Lo importante es que estas entidades tengan contacto con el sector productivo –lo que es problemático para las instituciones educativas– y que muestren capacidad de aprendizaje en lo pedagógico –lo que resulta difícil para organizaciones puramente económicas–. Además, deben ser capaces de desarrollar por sí mismas o en colaboración con otras, economías de escala en funciones y servicios actualmente atomizados, tales como el desarrollo curricular, la formación de formadores, y la producción de material didáctico. En estos aspectos hay mucho camino por recorrer, aunque algunas iniciativas detectadas en el análisis cualitativo de las ICAPs señalan que se están

dando los primeros pasos. Ejemplo de ello es la afiliación de una institución a una red internacional de formación, lo cual le permite acceder a algunos de esos servicios disponibles en el mercado y evitar superposición de esfuerzos. En otro caso, el desarrollo de una organización compleja que contiene centros de formación profesional tradicionales, cursos a las empresas e investigación sobre temas de condiciones de trabajo, facilita la integración de la capacitación brindada por los programas analizados dentro de una actividad mucho más amplia.

IV.2 La Formación Profesional

La formación profesional se implementa en los centros originados en el modelo creado por el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) de acuerdo con el ejemplo de las instituciones de formación profesional (IFP) latinoamericanas. A principios de la década del noventa, fueron transferidos a las provincias, por lo que hoy en día, los centros ubicados en el área estudiada en la presente investigación son gestionados por los departamentos de educación jurisdiccionales en la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires. Desarrollan un programa específico de Formación Profesional para Adolescentes, dirigido a una población que coincide en gran parte con la población objetivo de este estudio, y un Programa de Adultos en el que participan, aunque minoritariamente, jóvenes. En el proceso de descentralización, la FP perdió la tutela del CONET que avalaba su currículum, formaba a sus instructores, y originalmente los proveía de equipamiento. Los organismos provinciales que se hicieron cargo de ella tenían, en general, escasa experiencia en la gestión de este tipo de instituciones educativas; la descentralización produjo entonces un fenómeno de atomización e incremento de la heterogeneidad entre los centros, y por ende diferencias en la formación impartida.

Pese a estos problemas, debido a su extensión y a su llegada al grupo objetivo, la FP será el segundo caso analizado. Como acaba de señalarse, los Centros Nacionales de FP incluyen, además de la formación tradicional de adultos, formación de adolescentes. Los cursos para adultos tienen una duración variable según la especialidad, pero comúnmente abarcan un cuatrimestre, una vez aprobado el cual, el egresado recibe un certificado de aptitud. Hay especialidades (por ejemplo gasista y electricista) en las que el curso otorga la matrícula necesaria para ser instalador.

Con respecto a los cursos de adolescentes, fueron creados para jó-

venes de 13 a 18 años con educación primaria aprobada. La formación

transcurre a lo largo de dos años con una carga horaria de 32 horas semanales, incluyendo asignaturas teóricas con énfasis en las aplicaciones prácticas. Se trata de estudios terminales. La población de estos cursos se compone de adolescentes de niveles socioeconómicos bajos y medios, con límites de edad –que se han ido modificando– entre los 13 y los 19 años, en general desertores de la educación media y pertenecientes, en alta proporción, a sectores de pobreza. Hoy en día el *status* de la FP de adolescentes es muy discutido, a partir de la obligatoriedad de diez años de estudios en la educación formal dispuesta por la Ley Federal de Educación. Esto provoca la superposición de edades entre la educación formal obligatoria y la edad de ingreso a la FP de adolescentes (14 ó 15 años es la edad de finalización sin repetición del tercer ciclo de la EGB). Cabe indicar que, en la provincia de Buenos Aires, desde 1997, la FP de adolescentes se inicia a los 15 años.

La idea original en la creación de la FP en América Latina, era formar operarios para una industria de rápido crecimiento y muy absorbidora de mano de obra a la que se integraban trabajadores con bajos niveles de instrucción. Pero en el caso argentino, la industrialización fue temprana y de relativamente lento crecimiento, y la población tuvo niveles de escolaridad relativamente altos con respecto al contexto regional desde antes de la extensión del empleo industrial. Los oficios y especialidades de la construcción y la manufactura se transmitieron generalmente por medio de la formación en el trabajo, y en muchos casos eran transplante de habilidades y conocimientos que traían consigo los inmigrantes europeos. Estas razones fundamentan la expansión de la educación técnica escolar en desmedro de la FP no formal.

Cuando se creó y expandió la FP, de 1970 a la actualidad, los centros de FP se organizaron como entidades netamente educativas con relativamente poco contacto y nula dependencia del sistema productivo. Dichos centros dependían fundamentalmente de dos fuentes: el financiamiento del presupuesto educativo y la matrícula que justificaba su existencia. El CONET les brindaba el marco curricular y pedagógico para desarrollar los cursos a partir de su contacto con las otras IFP de América Latina. Se crearon entonces y se mantuvieron una serie de especialidades. Paulatinamente, el objetivo estatuido de responder a la demanda del sistema productivo fue reemplazado por el objetivo real de brindar formación laboral gratuita a poblaciones de bajos niveles de instrucción, los que no les permiten acceder a la educación superior. Además, existen redituables ocupaciones de trabajadores por cuenta propia que requieren matrícula profesional para su ejercicio. La habilita-

ción para dichas matrículas puede ser otorgada por los cursos de FP, lo cual aumenta su clientela potencial; ejemplo de ello son los cursos de gasista, electricista y, hasta hace poco, de instalaciones sanitarias⁸.

En 1997 se contaba un total de 83.527 egresados de FP en todo el país, en establecimientos dependientes de los organismos jurisdiccionales educativos, dos tercios de los cuales pertenecían a la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires⁹. Se consideraba que aproximadamente una décima parte de ese número cursaba la FP de adolescentes.

La FP de adultos, si bien en el caso argentino es más escolar que en otros contextos, conserva como objetivo principal la inserción laboral de sus egresados. Sin embargo, llama la atención el poco interés en evaluar los resultados realizando seguimientos de egresados, y la relativamente escasa articulación con las empresas empleadoras. En los casos estudiados, la orientación al trabajo pasaba fundamentalmente por el cuentapropismo.

Se registra poca participación de los jóvenes pertenecientes a la población objetivo en este tipo de cursos. Parecería que sólo acceden aquellos que ya tienen una experiencia ocupacional, lo cual les permite vislumbrar sea la perspectiva de un perfeccionamiento, sea de un cambio de ocupación. Esto podría limitar el ingreso de los jóvenes pertenecientes a los grupos más carenciados que se concentran, en cambio, en los centros de FP de Adolescentes.

La escasez de fondos para el equipamiento y desarrollo de la FP, y el interés de muchas entidades intermedias por brindar servicios de formación dio lugar a una forma institucional, hoy en día muy extendida: los centros conveniados. Estos surgen por iniciativas de diversos tipos de organizaciones (sindicatos, ONGs, comunidades eclesiales) que ofrecen locales, eventualmente equipamiento y materiales, y suscriben un convenio con el Estado, el cual provee los sueldos de instructores, directivos y administrativos según una planta funcional predeterminada. Se logra así ofrecer servicios a sectores que no podrían ser atendidos sólo por la oferta estatal. El interés de este estudio se dirige a los centros y cursos que se presume llegan a la población objetivo de jóvenes en situación de pobreza, fundamentalmente los adolescentes, pero también a los jóvenes plenos que participan de la formación de adultos. Los Centros de Formación Profesional (CFP) se asientan en sedes públicas habilitadas para fines educativos o, mediante convenio, en sedes de ONGs, iglesias y sindicatos. En algunos casos, un CFP puede tener varias sedes, siempre que estén coordinadas por una principal; es lo que sucede por ejemplo con algunos de

8. En uno de los centros visitados se comentó que al cambiar la reglamentación y no exigirse más el título para los plomeros, disminuyó abruptamente la inscripción, cosa que no sucedió con los cursos de electricidad e instalaciones de gas, que mantenían esa exigencia.

9. Esta cifra proviene de datos del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) para 1997; no figuran las provincias cuyos Centros de FP dependen de los Departamentos de Trabajo provinciales.

los que tienen convenios con obispa-

pados. El Estado financia horas cátedra y salarios de la estructura administrativa y de gestión y, en ocasiones, el alquiler del local; pero los recursos para materiales y mantenimiento provienen de colaboraciones solidarias.

Puede comprobarse que la localización y estructura física de los Centros es variada. Los estatales funcionan en edificios escolares que pueden o no estar cerca de zonas marginadas; los Centros conveniados, privilegian el programa como forma de respuesta para los adolescentes en riesgo, y se ubican en barrios carenciados, con edificios más o menos adecuados según las posibilidades de la institución conveniente. Los conveniados pueden desempeñarse aisladamente –los que responden a una ONG individual– o contar con apoyo más amplio –los incluidos en una organización como iglesias en la FP de adolescentes, o sindicatos o cámaras en la de adultos–.

Con respecto a la especialidad de los cursos para adolescentes, en la Capital Federal existen datos precisos de la matrícula. Las especialidades más numerosas son Mecánica del automotor (14,9%), Contabilidad (13,6%) y Electricidad (12,2%). Si se agrupan los cursos dirigidos al mantenimiento y reparación (Mecánica del automotor, Electricidad y Mantenimiento de edificios) suman el 36,2 por ciento de la matrícula. Los referentes a tareas administrativas (Contabilidad y Operador de PC) abarcan el 24,3 por ciento del total de inscriptos. Los dirigidos a las típicas profesiones femeninas son 11,2 por ciento (Peluquería y estética, Cocina y repostería, Corte y confección) (Cuadro 17). En la provincia de Buenos Aires sólo se cuenta con un listado de los títulos de los cursos, entre los que predominan los tradicionales, aunque hay algunos más actualizados como Reparación de TV color.

Conviene agregar que la formación para adolescentes tiene como usuarios a chicos que han abandonado la educación formal. Su currícula une una formación preocupacional básica en un oficio u ocupación, con contenidos de formación general.

IV.2.1 Análisis cualitativo de cuatro centros

Dentro de la formación profesional se realizó un estudio cualitativo de cuatro centros, donde se observaron las clases y se entrevistó a directivos, docentes y alumnos. Se eligieron algunos dependientes de la estructura estatal y otros conveniados con organizaciones de la sociedad civil, registrándose algunas experiencias interesantes.

Cuadro 17
Ciudad de Buenos Aires. Matrícula de adolescentes en cursos de formación profesional por especialidad de los cursos (valores absolutos y relativos).

Especialidades	Matrícula	Porcentaje
Mecánica del automotor	252	14,9
Mecánica de maquinarias y herramientas	8	0,5
Electricidad	207	12,2
Armado y reparación de radio y TV	41	2,4
Carpintería	64	3,8
Herrería	31	1,8
Plomería	25	1,5
Gasista	63	3,7
Cerrajería	22	1,3
Mantenimiento de edificios	153	9,1
Armado y reparación de calzados	9	0,5
Técnicas artesanales	16	0,9
Peluquería y estética	136	8,0
Corte y confección	7	0,4
Cocina y repostería	47	2,8
Dibujo y pintura	10	0,6
Serigrafía	26	1,5
Contabilidad	230	13,6
Operador de PC	181	10,7
Articulación	162	9,6
Total	1.690	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, abril de 1997.

En el caso de los centros de gestión estatal se puede advertir una tendencia al modelo escolar, lo cual los hace asemejar a escuelas de recuperación. En esa dirección se organiza la división del trabajo, la historia de los docentes y las razones de los alumnos para cursar. Sin embargo, las carencias con las que éstos llegan y su rechazo de la educación formal obstaculizan la tarea de recuperación de habilidades básicas y

desarrollo de capacidades intelectuales. Por otro lado, la poca relación con el mundo del trabajo y la trayectoria anterior de los docen-

tes dificulta que la enseñanza práctica actúe como dinamizadora de los aprendizajes. El desafío en este caso se dirige a articular práctica y teoría para que se refuercen mutuamente, y posibilitar el desarrollo tanto de competencias laborales como intelectuales.

La modalidad institucional de los centros, si bien se adapta a un esquema básico definido por el Estado en términos de currícula y planta funcional, de hecho muestra una notable variedad. La distinción más importante se da entre centros estatales, que son parte de la estructura educativa de gestión pública, y los centros conveniados, los cuales responden a organizaciones que definen sus propios objetivos; en el caso de la FP de adolescentes, el objetivo suele ser la integración social de adolescentes carenciados, y la elección de la FP se debe a que se considera que la formación para el trabajo es un paso necesario en esa integración.

Hay centros estatales que presentan una estructura compleja, muy semejante a una escuela secundaria, con taller, multiplicidad de materias, y docentes con roles específicos (maestros de teoría, maestros de enseñanza práctica, celadores, etcétera). En las escuelas conveniadas con organizaciones de la sociedad civil, en cambio, la especificidad de los roles es menor; tienen menos personal, y se agregan algunas funciones de apoyo y contención (asesor pedagógico, orientador, etcétera).

Las trayectorias docentes son también diversas. En los centros estatales se constatan carreras educativas con algún pasado de trabajo en el sector privado, pero predomina la experiencia en la misma institución u otras instituciones educativas. En los centros conveniados, la adhesión a los fines institucionales de apoyo a sectores marginados y el compromiso político o religioso resultan primordiales; la experiencia laboral aparece como un referente importante pero no fundamental. Existen también, en este tipo de instituciones, instructores que son ex-alumnos de la misma institución y que aportan su conocimiento experiencial de las dificultades de la población objetivo, así como el ejemplo de haberlas superado; en este caso, si bien suelen tener experiencia laboral en el oficio y contar con algún curso pedagógico, la orientación al trabajo no es tampoco lo fundamental.

Difiere asimismo la organización de la tarea escolar. Mientras en los centros estatales el cumplimiento del horario y tareas es más rígido, en los conveniados todo se flexibiliza para adaptarse a la población objetivo, a menudo conformada por los sectores de mayor pobreza entre los jóvenes. La menor exigencia en el cumplimiento estricto de las tareas, la presencia de

comedores gratuitos, la tolerancia en la disciplina, entre otros recursos, buscan mantener a los chicos en la institución, inculcándoles muy gradualmente normas de conducta más estrictas. La formación de adultos, en la que hay pocos jóvenes y menos jóvenes pobres, presenta un estilo intermedio, más parecido a la disciplina de un pequeño lugar de trabajo, y con mayor protagonismo de la formación ocupacional y la experiencia laboral de los maestros.

IV.2.2 La formación profesional: algunas reflexiones finales

Con respecto a la focalización, se observan dos subgrupos entre los jóvenes en situación de pobreza: los adolescentes y los jóvenes plenos. La FP de adolescentes se dirige, especialmente, al primer grupo de edad, que presenta las características de riesgo más marcadas. Sin embargo, no todos los que concurren a estas instituciones pertenecen a sectores de pobreza; la focalización, entonces, es relativa.

Conviene rescatar, con el fin de ahondar en estas reflexiones, las motivaciones centrales de los adolescentes y sus familias para insertarse en este programa, y por ende las características organizativas y de los docentes y directivos. Se podrá avanzar así sobre la comprensión de los fines reales de las instituciones, y evaluar, aunque sea de una manera aproximada, sus resultados.

Las motivaciones comunes de los alumnos, aun de aquellos provenientes de niveles sociales medios, pasan por el fracaso y rechazo de la educación formal, y en particular de la educación media. El CFP cubre el espacio que deja la escuela, en una edad (15-18 años) en que es casi imposible acceder a empleos relativamente estables en el mercado de trabajo actual. El rol de guardería de adolescentes y de recuperación de habilidades básicas no adquiridas en la educación formal se superpone con la formación para un oficio. Lo ideal sería basarse en el trabajo de taller, que suele gustarles, para inculcarles habilidades de cálculo y de expresión oral y escrita. Esto, aunque enunciado por los profesores, se implementa poco en la realidad. La articulación entre contenidos teóricos, en particular de educación general, y actividad práctica es escasa: distintos docentes en distintos momentos y espacios enseñan unos y otra.

Los adolescentes provenientes de los hogares más carenciados, con historias vitales más difíciles –que incluyen, a veces, un pasado de chicos de la calle– unen a la motivación anterior otra muy fuerte: encontrar un lugar propio, un "hogar" que los contenga todos los días por un número de horas relativamente largo. El deterioro del medio, que incluye el aumento de la delincuencia y el tráfico de droga, hace esta necesidad todavía más acuciante. Más

aún, las carencias llevan a que el

hecho de acceder a una comida (o un refrigerio y una comida) sea para ellos una fuerte motivación, pues de otra manera no pueden satisfacer sus necesidades básicas de alimentación.

Frente a las dos razones anteriores, la motivación de formarse para el trabajo, y la esperanza de conseguirlo, es mucho más débil tanto entre los jóvenes pobres como no pobres. Hay conciencia de que para conseguir un trabajo “en serio” hay que terminar la secundaria; de ahí la tendencia a retomar los estudios cuando se ha mejorado la autoestima. Entre los más carenciados, la imagen del trabajo en el mundo externo es muy borrosa; se visualiza más bien a la propia institución de FP como un lugar que pueda servir de base (y apoyo) para seguir allí y obtener ingresos, sea a través de un microemprendimiento cooperativo sea a través de la tarea docente con otros jóvenes parecidos a ellos.

Las instituciones y las carreras de los docentes se corresponden con estas motivaciones. Algunos CFP son fundamentalmente lugares que los jóvenes vulnerables pueden sentir como propios; los contienen y acompañan, y mueven todas las posibilidades a su alcance para insertarlos educacionalmente en escuelas que los integren y laboralmente en emprendimientos satélites, que les permitan prolongar su permanencia en la institución e integrarlos gradualmente en la sociedad. La capacitación en el oficio resulta en estos casos más un medio que un fin. La formación en habilidades básicas generales acompaña el proceso pero no se la considera central. Los docentes asumen un compromiso con esa población objetivo, y el acompañarlos es su modo de vida. Vislumbran la inserción de los jóvenes en el mundo ancho y ajeno como un fin tan lejano que casi no está presente. Otro dato interesante es que la trayectoria ocupacional de los docentes se desarrolla a través del tiempo en instituciones del mismo tipo.

En los centros correspondientes al modelo estatal predomina en cambio la idea de recuperar en un ámbito escolar al alumno repetidor. La población objetivo no es la población vulnerable del grupo anterior, sino el chico rechazado por la escuela, al que se procura enseñarle lo que pueda aprender y motivarlo para que se reinserte en la educación común. La FP no se concibe aquí como una formación en oficios, sino como una formación práctica que permita reintegrar al joven en un ambiente escolar. Los docentes cumplen carreras educativas; el CFP constituye uno más de los colegios en que ellos se desempeñan. Los maestros de taller extrañan el trabajo con adultos, a los que consideran realmente motivados.

Una característica más contribuye a este deslizamiento de fines des-

de la formación profesional a la contención o la recuperación para la educación formal. Un joven de dieciocho años hoy en día no tiene, como aparece en los testimonios de los egresados, la madurez necesaria para tomar decisiones que lo lleven a encarar una trayectoria ocupacional. Más aún, en un mercado de trabajo problemático como el actual, sólo puede acceder a trabajos ocasionales y descalificados que difícilmente construyan la base de un desarrollo profesional.

La FP de adolescentes se balancea entonces en este dilema entre lugar de contención para jóvenes vulnerables y escuela de recuperación para desertores. La formación para el trabajo, razón de ser estatuida de su institucionalidad, se articula dificultosamente con los fines reales.

Por otro lado, la FP para adolescentes es el único programa cuya duración intermedia (dos años) puede permitir implementar seriamente la recuperación de habilidades básicas en la enorme población de jóvenes pobres que abandonan tempranamente el sistema educativo. Estos jóvenes, en los testimonios de los docentes y los propios alumnos, detestan la enseñanza de tiza y pizarrón, y para ellos el camino hacia la recuperación parte de sentir la seguridad de que son capaces de hacer algo bien; el taller aparece como un camino privilegiado para ello. Los desafíos resultan, en este sentido, al menos tres. El primero es romper el aislamiento entre taller y materias teóricas, redefiniendo la articulación entre ambos desde la organización, el currículum y la experiencia de los profesores. El segundo es romper la identidad entre contención y continuidad al interior de una institución. La reproducción institucional, el crear nuevos "clones" institucionales, o el mantener a los jóvenes dentro de la institución no sustituyen una relación activa con el mundo del trabajo que permita una inserción paulatina y acompañada en el mundo externo. Este es el tercero y más difícil de los desafíos y el que parece menos logrado, tanto desde la opinión de los egresados como desde la perspectiva de los propios docentes.

Un último tema clave es el del perfil de los docentes, y en particular la separación y el aislamiento entre los docentes "escolares", los "militantes" y los "jóvenes egresados". Cada uno de ellos aporta aspectos importantes a la tarea de formación: los docentes escolares la capacidad de enseñar competencias y contenidos educativos, los militantes el compromiso con los más pobres y con la sociedad, los jóvenes egresados la experiencia de haber sido como uno de sus alumnos y haberse superado, saber hablar su idioma y compartir sus vivencias. Si la organiza-

ción y el currículum real integraran estas tres perspectivas, mucho más se podría lograr.

En las instituciones estudiadas aquí, la población de los CFP de adolescentes era muy diferente de la de adultos, aun compartiendo el mismo local. Quizás, esta dificultad podría superarse en aquellos centros barriales, en particular los apoyados por comunidades de iglesias, que abarcan formación profesional de adolescentes, formación profesional de adultos y enseñanza formal. En estos casos se podría brindar una oferta institucional que permitiera una trayectoria de capacitación ascendente.

Corresponde en este punto de la reflexión responder a las preguntas iniciales que se planteaban frente a los programas estudiados: ¿Llega este programa a la población objetivo? ¿Cuál es su alcance en términos de la magnitud de dicha población? ¿Es el programa un subsidio a la desocupación o mejora la empleabilidad de los jóvenes pobres?

La primera pregunta se puede expresar en otras palabras, interrogando si el programa llega a capas de jóvenes pobres que otras iniciativas no alcanzan. Desde lo cualitativo, cabe responder que este programa, en particular la formación de adolescentes, llega a sectores de la población juvenil que no es atendida por los otros programas considerados aquí, ya que los jóvenes pertenecientes a los grupos más carenciados, y en particular los adolescentes de esos sectores, difícilmente se encuentren en la educación formal técnica o en el Proyecto Joven. Los CFP de adolescentes focalizados en esta población y localizados en áreas carenciadas llegan claramente a ellos. Con respecto a la población objetivo de jóvenes plenos, la respuesta es distinta: los CFP sólo cubren a una minoría, y en cambio, lo observado en la sección anterior parece señalar que el PJ sí llega a ellos.

En cuanto a los aspectos cuantitativos, es difícil precisar la respuesta dada la escasez de información. Una primera aproximación, a partir de los datos totales de la FP en el AMBA, señala que en 1997 existieron cerca de 39.000 inscriptos; si se considera que en el pasado el 10 por ciento de ellos estaban en FP de adolescentes, se puede hablar de alrededor de 3.900 adolescentes en la FP. Si bien se trata de una cifra importante, se ubica muy lejos de la población objetivo de aproximadamente 300.000 adolescentes pobres, los que en promedio han aprobado sólo los siete años de la escuela primaria.

La última pregunta se refiere a la empleabilidad de los jóvenes egresados de estos programas. Una vez más, a diferencia del Proyecto Joven, no hay datos concretos al respecto. Del análisis cualitativo que se realiza aquí,

se puede concluir que estos programas permiten incrementar las bases para desarrollar más adelante la empleabilidad de los jóvenes. La contención y el aumento de la autoestima despiertan la motivación para seguir estudiando. En algunos casos se dan embriones de carreras ocupacionales, pero para que se pueda producir un incremento significativo de la capacidad de insertarse laboralmente, tendría que mejorarse sustantivamente la articulación con el mundo del trabajo y con las unidades empleadoras. El seguimiento y acompañamiento de los egresados constituye un instrumento necesario y no utilizado en los casos estudiados.

Para finalizar estas reflexiones, conviene responder los interrogantes planteados anteriormente a los programas de formación de jóvenes en riesgo de exclusión: 1) ¿Cómo responde la FP a las carencias de la población objetivo?; 2) ¿Cómo se relaciona el programa con el mundo del trabajo? ¿Cuál es la relevancia de la formación que otorga? ¿Cómo contribuye a la formación ocupacional de los egresados?; 3) ¿Cuáles son las formas institucionales que adopta la ejecución de estos programas? ¿Cuál permite un mejor aprendizaje institucional?

1) El programa de FP para adolescentes busca responder a las carencias de la población objetivo mediante dos características: la flexibilidad que posibilita la adaptación del currículum a los requerimientos de la población concreta destinataria, y la longitud y amplitud del curso que permite integrar formación de oficios y educación general durante un período prolongado. Esto no parece ciertamente logrado en las experiencias específicas analizadas. La adaptación a la población y las carencias del medio ambiente de los jóvenes refuerzan el rol de contención en detrimento del aprendizaje. La vinculación con la comunidad, el énfasis renovado en el rol formativo de la institución, y la mayor coherencia entre taller y teoría y entre los distintos tipos de docentes podrían mejorar mucho este aspecto.

2) La relación con el mundo del trabajo es la asignatura pendiente de la FP para adolescentes en particular y, aunque en menor grado, de la FP para adultos también. En el primer caso el mundo del trabajo productivo se percibe como algo muy lejano, y más aún el de la ocupación formal. Sólo aparece el trabajo informal y la microempresa, en algunos casos casi utópica. Hay muy poca interacción con posibles empleadores; no existe seguimiento de egresados ni acompañamiento sistemático. La continuidad de la institución está asegurada si tiene inscriptos, no si los egresados muestran buenos resultados.

Aunque no hay elementos para evaluar la formación que otorgan en términos de logros ocupacionales, llama la atención que las especialidades de la FP de adolescentes se relacionen más con la disposición de

docentes que con las ocupaciones que realmente existen en el entorno de los jóvenes (curiosamente, éstas se encuentran cercanas a las especialidades comunes del PJ: gastronomía, limpieza, etcétera). En algunos casos, como el de serigrafía, se admite que sin ser una ocupación competitiva, permite ganar algunos ingresos. En general, el foco no apunta a la formación eficiente para el trabajo. En la FP para adultos, el mundo laboral está presente, pero se trata del mundo del trabajo por cuenta propia, relativamente calificado y considerado mejor remunerado que otras ocupaciones en relación de dependencia. Resulta difícil pensar que ese tipo de empleo se encuentre al alcance de los jóvenes de la población objetivo, debido a sus exigencias de cálculo de costos, organización del trabajo, manejo de instancias burocráticas, etcétera.

3) En cuanto a la forma institucional, se trata de centros individuales, dependientes de Departamentos de Educación provinciales, con presupuesto fijo absorbido por los sueldos del personal, con continuidad en el tiempo y pocas instancias de evaluación. Su gran ventaja es la permanencia institucional y la posibilidad de desarrollar proyectos a largo plazo, lo cual es aprovechado por las instituciones que dependen de una entidad madre que les da sentido (como los CFP de la Iglesia). En las instituciones pequeñas y atomizadas, se corre el peligro de la continuidad, sin margen para corrección y aprendizaje; la excesiva identificación con la población objetivo, y el cúmulo de problemas que enfrentan dificultan la evaluación de los objetivos de mediano y largo plazo.

El mecanismo según el cual los CFP cuentan con un presupuesto asegurado por una instancia superior acarrea el peligro de convertirlos en instituciones que generan trabajo para los docentes y matrícula para la demanda de los usuarios, pero que no deben enfrentarse con el mundo externo ni preguntarse sobre el éxito o fracaso de la formación que imparten.

IV.3 Comparación entre el Proyecto Joven y la Formación Profesional

A esta altura del estudio, cabe realizar una comparación entre el Proyecto Joven y la Formación Profesional, en particular en lo referente a su currículum real –es decir lo que efectivamente se enseña– y a las formas institucionales que adoptan. Se hará hincapié en los aspectos comunes y en las diferencias entre ambos programas.

IV.3.1 La caja negra

En relación a las competencias necesarias para la empleabilidad, puede decirse lo siguiente:

1. En cuanto a las habilidades básicas de lectoescritura y matemática aplicada, en el PJ se dedican pocas horas a su enseñanza; de hecho, en el mejor de los casos, se brinda apoyo a los jóvenes cuyas deficiencias les impiden el aprendizaje en el curso. En la FP de adolescentes está establecido que se deben dictar horas de educación general junto al trabajo de taller; la variedad de este tipo de clases es enorme, desde el despliegue de una multiplicidad de materias como en la secundaria, hasta la oferta de escasas horas de apoyo. Además, se observa poca articulación con el aprendizaje de taller. En términos globales la formación general articulada con el aprendizaje manual es una asignatura pendiente.
2. Respecto de las competencias técnicas, en el PJ éstas se refieren al desempeño en los puestos de trabajo de las pasantías, y se encuentran por lo tanto acotadas al nivel de capacitación ofrecido; sin embargo en algunos casos se imparte una formación que alcanza a una familia ocupacional más amplia. En la FP de adultos la capacitación técnica es más abarcadora, se relaciona con una familia ocupacional o con alguna especialidad tradicional, y presenta fundamentos teóricos de diferente profundidad según los centros; en los cursos que ofrecen certificados que permiten acceder a matrículas de instaladores la exigencia es mayor. Frente a ellos, la formación técnica destinada a adolescentes muestra un nivel bastante precario.
3. En el rubro de las competencias sociales, los jóvenes de la población objetivo manifiestan serias carencias. En el PJ, los docentes aseveran que deben dedicar un período de tiempo a transmitir a los jóvenes condiciones básicas de puntualidad y disciplina que permitan el trabajo en conjunto. En la FP para adolescentes, el manejo de esta socialización va desde la disciplina escolar hasta una compleja negociación de las normas de comportamiento con los jóvenes más cercanos a la marginalidad, contemplando flexibilidad de horarios y conductas, pero poniendo mucho énfasis en las tareas solidarias. La presencia constante de la delincuencia en el entorno inmediato dificulta la socialización. El éxito de este aprendizaje de disciplina, trabajo en equipo y comunicación con los compañeros depende mucho de la motivación de los jóvenes y de la habilidad de los maestros. Los antecedentes de éstos refuer-

zan algunos de los aspectos de esa socialización: los que cuentan con experiencia reciente de trabajo, y en particular de li-

derazgo en él, desarrollan las habilidades técnico-sociales; los ex-alumnos favorecen el crecimiento de los chicos más difíciles transmitiéndoles sus vivencias.

La organización de ambos programas no alcanza para cubrir las necesidades de formación en competencias de la población en cuestión. En el PJ los objetivos son más acotados, al formar para una ocupación semicalificada. En el caso de la FP para adolescentes, el aislamiento de muchas de las instituciones conveniadas suele limitar las posibilidades de responder al desafío de formar para la empleabilidad a una población tan heterogénea y con tantos problemas de base.

IV.3.2 Las formas organizacionales

Respecto de este tema las primeras diferencias radican en la forma de organización de ambos programas: en el caso del PJ nos encontramos ante un programa a término con ejecutores contratados por llamado; en el caso de la FP, ante un programa permanente ejecutado por instituciones fijas y financiadas por presupuestos anuales. Pero las disimilitudes aparecen también en la multiplicidad de formas organizacionales que muestran las instituciones ejecutoras de base. Las ICAPs participantes del Proyecto Joven –personas físicas o jurídicas que están detrás de las propuestas de cursos– no presentan una estructura organizacional común. Más allá de la fugacidad de muchas de ellas, es interesante detenerse en las que han mantenido una actuación prolongada y ver qué las aúna. Las ICAPs analizadas sólo comparten el haber estructurado un proyecto de capacitación conjugando diseñadores de currículum, maestros, y EMPAs dispuestas a tomar pasantes, en un emprendimiento común que responde a la demanda del programa. El mantenimiento a lo largo del tiempo de esta conjunción de esfuerzos es lo que da continuidad a una ICAP. En los casos estudiados parecía importante el apoyo de una organización permanente; la ICAP con sede en una organización escolar mostraba muchas ventajas de seriedad pedagógica, seguimiento de los alumnos y aprendizaje por la experiencia. Las ICAPs que formaban parte de organizaciones que prestaban servicios a empresas, tenían la ventaja, en cambio, de un acceso directo a las EMPAs, y una aproximación más profesional a la ejecución de los cursos desde el punto de vista de la capacitación. En ninguna de estas instituciones se notaba un esfuerzo consciente por responder a los desafíos de la población ob-

jetivo; el aprendizaje organizacional se orientaba más bien a responder adecuada y eficientemente a las cambiantes demandas del MTSS.

A su vez, en los Centros de FP para adolescentes existe una planta funcional, más pequeña o más compleja según los casos, que debería implicar una estructura permanente y semejante entre ellos. Sin embargo, el hecho de que muchos no sean de gestión estatal sino que provengan de convenios y respondan por lo tanto a proyectos institucionales de las ONGs convenientes, los convierte en instituciones muy distintas entre sí que sólo conservan un esqueleto común. El proyecto y el tipo de clientela a la que se dirigen, más cercano a los chicos de la calle o a jóvenes desertores educativos de sectores populares no marginales, modifican las estructuras y los servicios brindados. En la realización del proyecto se articulan los roles de los instructores (“docentes”, “ex-alumnos” y “militantes”), el tipo de usuarios adolescentes, y los objetivos institucionales de contención, instrucción o capacitación, configurando modelos más similares a una escuela de recuperación o a un “hogar” para integrar adolescentes en situación de riesgo.

Al combinar las características de las estructuras de las instituciones ejecutoras de ambos programas, se podría elaborar la siguiente tipología organizacional: servicios *ad-hoc* basados en organizaciones con objetivos de capacitación de corto plazo (ejemplificados por las ICAPs señaladas más arriba); centros escolares de recuperación educativa; y centros de contención y socialización de adolescentes con énfasis en el trabajo solidario. Es clara la adaptación de cada uno de estos modelos a objetivos y clientelas, pero no existen elementos que permitan evaluar sus resultados, su nivel de eficiencia y su capacidad para aprender de la experiencia y transformarse.

Quedarían pendientes una serie de preguntas para futuras investigaciones, a saber: ¿Cómo articular flexibilidad institucional y permanencia “burocrática” para obtener los mejores resultados con la población objetivo? ¿Cómo evaluar y monitorear los resultados? ¿Cómo mantener el compromiso de los docentes con los fines institucionales y la población objetivo? ¿Cómo mantener el equilibrio entre contención y formación, y entre formación escolar y formación para el trabajo?

V. Conclusiones y políticas

Una primera conclusión consiste en la conveniencia de una política de formación para la población señalada, que no sea una superposición de programas provenientes de instancias estatales que compiten

entre sí, sino más bien un esfuerzo conjunto que trate de aproximarse a la difícil articulación entre las necesidades del grupo objetivo y las de-

mandas del sistema productivo. Una de sus tareas centrales debe dirigirse a brindar los servicios comunes que no pueden ser provistos adecuadamente por las instituciones individuales pequeñas: formación de formadores, desarrollo curricular, elaboración de material didáctico.

Cuando la formación se organiza sólo a partir de la demanda de las empresas, deja de lado requerimientos previos de la población destinataria. Si se diseña a partir de una oferta institucional, aun la mejor intencionada, no es eficiente en términos de inserción laboral de los egresados. De ahí la necesidad de crear mecanismos institucionales que articulen, en las organizaciones ejecutoras, las necesidades de los jóvenes y las posibilidades reales del mercado de trabajo.

Con respecto a la comparación entre el PJ y la FP de adolescentes cabe destacar que las ventajas e inconvenientes de cada forma institucional son simétricas. La gran ventaja del PJ es su adaptación a la realidad del mercado de trabajo, ya que no desarrolla cursos que no tengan referente en una ocupación existente; en cambio, la FP puede seguir ofreciendo especialidades sin salida laboral mientras haya personas que demanden cursos gratis, aunque sea para hacer refacciones en sus casas. El gran inconveniente del PJ es la poca continuidad de las ICAPs, que no pueden por lo tanto hacer el aprendizaje de articular las características de la población objetivo con las demandas del mercado de trabajo; frente a ello, el problema de la FP consiste en que, por su misma permanencia, la institución tiende a perpetuarse más allá de su eficacia en insertar a los jóvenes, aunque pueda resultar muy valiosa en el trabajo de socializarlos y ayudarlos a sobrevivir en un medio hostil. Finalmente, si bien el PJ cuenta con docentes que responden a las necesidades de la formación para la ocupación dada, carecen de capacitación para atender los problemas de la población objetivo. La FP de adolescentes, en cambio, tiende a congregarse a docentes que manifiestan una dedicación especial a los alumnos más vulnerables. Parecería entonces, que una respuesta integral a las necesidades de la población objetivo tendría que incluir algunas características de cada una de las formas organizacionales de ambos programas.

Sería conveniente que la política de formación para esta población objetivo contemplara dos vertientes. Por una parte, la política pública debería invertir fondos estatales para tratar de mejorar la situación de los jóvenes pobres, que acarrea serios riesgos para el futuro de la sociedad. Por otra parte, en la ejecución se deberían articular los aportes del Estado y la acción

del sector privado, en particular de las ONGs y las organizaciones comunitarias.

Otra conclusión importante es que las iniciativas de formación deben tomar en cuenta las diferencias internas de la población objetivo: jóvenes con distintos niveles de pobreza, con diversas posibilidades educativas según el clima educacional de sus hogares, con edades heterogéneas. Es obvio que los adolescentes y los jóvenes plenos tienen posibilidades y proyectos diferentes.

La exigencia de estudios secundarios completos para el acceso a los empleos, la prolongación de la obligatoriedad escolar y, más aún, el deseo de seguir estudiando expresado por muchos jóvenes hacen urgente una mejor articulación entre capacitación y educación secundaria. Cuando ésta existe se ven buenos resultados en la reincorporación de los jóvenes a la educación.

Avanzando un paso más en la concreción de conclusiones, se pueden deducir de lo planteado anteriormente algunos aspectos clave que deben ser tenidos en cuenta por las políticas dirigidas a la formación de la población objetivo. De acuerdo con lo presentado aquí, las condiciones mínimas necesarias para el desarrollo eficiente de las políticas de formación en este caso son: a) la articulación entre los requerimientos de la población objetivo y las demandas de los empleadores; b) la coherencia y continuidad en el tiempo de las políticas implementadas, tanto en términos de los proyectos institucionales como de las trayectorias de los beneficiarios.

a) Para lograr esa difícil articulación entre la realidad de los jóvenes y la de las empresas, el rol de los docentes y la organización de las instituciones ejecutoras son cruciales. En el caso de los docentes no se trata sólo de un problema de formación previa, sino de transmisión de una experiencia. Se les plantea el desafío de ser capaces de motivar a una población renuente, compartiendo con ellos cultura y códigos, y a la vez de estar actualizados en la realidad ocupacional del momento, para poder transmitir actitudes y habilidades relevantes en el mercado de trabajo. Una forma de superar los problemas observados al respecto, es facilitar las pasantías en puestos de trabajo de docentes con experiencia, y reforzar la formación técnico-pedagógica de aquellos provenientes de la población objetivo.

En cuanto a los aspectos institucionales, sería deseable que la coordinación no se produjera sólo en la cúpula como sucede en algunos programas analizados, sino fundamentalmente en la organización de base local; esto permitiría una real coordinación, a ese nivel, de los sectores interesados y las instituciones de ejecución. Además, facilitaría la vinculación con otras instancias (de

educación formal, salud o recreación) dando lugar a acciones más integrales en beneficio de la población objetivo.

Con respecto a las formas que adoptan las organizaciones de base, actualmente existe una cierta tendencia a considerar que las organizaciones no gubernamentales son una panacea cuando se trata de atender a poblaciones en riesgo. Sin embargo, el análisis del concepto de ONG muestra que incluye desde grandes entidades formales, sin fines de lucro pero con personal profesional permanente bien remunerado, hasta pequeñas instituciones informales integradas fundamentalmente por voluntarios, con una continuidad precaria y recursos más precarios aún. Entre ellos se encuentra una pluralidad de organizaciones con muy diversas magnitudes, formas y objetivos, muy difíciles de evaluar a la hora de elegirlas como ejecutoras de políticas.

La flexibilidad organizacional resulta crucial para una respuesta adecuada a la diversidad de los jóvenes, pero la exigencia de calidad acota esa flexibilidad. El monitoreo y la regulación de la formación en términos de calidad mínima y tipos de formación impartida aparece como un aspecto necesario de las políticas de capacitación.

El corte entre instituciones estatales, de mercado y del “tercer sector” parece también difícil cuando se observa, como en los casos presentados, consultoras “de mercado” que venden al Estado proporciones muy altas de los servicios ofrecidos, organizaciones “voluntarias” que cubren los salarios de sus dirigentes con fondos del presupuesto estatal, y centros “estatales” que no subsistirían sin el aporte de entidades privadas religiosas o laicas. Quizás convendría aceptar sin preconcepciones la diversidad de instituciones ejecutoras tal como se da, pero evaluarlas atentamente en cuanto a los siguientes ítems: uso eficiente de los recursos, adaptación a la población objetivo, respuesta a las demandas ocupacionales, permanencia, profesionalismo y participación del voluntariado. El principal objetivo sería apoyar la evolución hacia formas más eficaces de ejecutar los programas de capacitación.

b) La coherencia y continuidad de las políticas plantea varios temas:

1) La coordinación entre los diversos programas, la vinculación Estado-sector privado, y la articulación entre los diversos niveles (nacional, provincial, ejecución directa). 2) La posibilidad de ofrecer alternativas para trayectorias de educación y capacitación que permitan la formación permanente de los jóvenes actualmente en riesgo de exclusión, a lo largo de su vida activa. 3) La continuidad de las políticas y las instituciones, lo cual conduce a la necesidad de definir objetivos en el corto, mediano y largo plazo.

Con referencia al primer tema, es evidente que hay que superar la feudalización actual, logrando articular instituciones y niveles. La experiencia muestra que esto no se logra a través de decisiones administrativas, ni por creación de comisiones *ad-hoc*; el camino alternativo es la búsqueda de respuestas a los problemas comunes y la coordinación de esfuerzos y actividades. Sin embargo, se debe reconocer que existe muy poca experiencia en esta dirección.

El segundo problema pone el foco en los beneficiarios. No implica la creación *a priori* de trayectos a ser recorridos uniformemente por los jóvenes, sino el trabajo en conjunto de escuelas e instituciones de capacitación, coordinando ofertas complementarias que permitan a los jóvenes superar sus carencias, tanto en las habilidades básicas como en conocimientos técnicos y calificaciones ocupacionales. La orientación y seguimiento de los jóvenes debe complementar esas ofertas. El monitoreo constante de la relevancia de las ofertas de formación ayudaría a evitar la obsolescencia detectada en algunos casos.

El tercer tema surge de los anteriores, ya que los tiempos de la consolidación institucional, de la inserción laboral, de la recuperación educativa y de las trayectorias calificantes son distintos. El monitoreo, la evaluación y el seguimiento de las acciones de formación deben tener en cuenta los diferentes ritmos. El fortalecimiento institucional requiere tiempos largos pero etapas sucesivas que implican diversos apoyos y pueden ser evaluados en el mediano plazo. La recuperación educativa y las trayectorias ocupacionales transcurren también en pasos sucesivos. En cuanto a la educación formal, la reinserción en el sistema educativo constituye un primer paso para la obtención de competencias y credenciales que exigen más tiempo. En el caso de las trayectorias ocupacionales, después de la obtención del empleo, siguen el aprendizaje en el trabajo, la reubicación en el caso de cambio de ocupación, y la elección de cursos de capacitación para reciclarse. Por ello, políticas, monitoreo y evaluación tienen que considerar, en cada instancia, los efectos en el corto, y también en el mediano y largo plazos.

Existen instrumentos para medir el desempeño de los programas en estos aspectos. Uno de ellos es el seguimiento sistemático de los egresados, el cual ayuda a evaluar la relevancia de la formación y el ajuste a las ocupaciones disponibles; el Programa de Seguimiento Permanente de Egresados –SAPES– del SENAI de San Pablo (Brasil) es un ejemplo de esto. Permite analizar también si los egresados acceden únicamente a ocupaciones precarias y sin futuro de movilidad o desarrollan carreras

10. En estudios realizados en Estados Unidos se observa que la inserción lograda por programas similares a los presentados aquí llevan a inserciones inestables y sin posibilidades de ascenso

calificantes¹⁰.

(NCRVE, 1992).

El monitoreo y evaluación de las instituciones ejecutoras, no sólo puntualmente (por la ejecución de un curso, o por el cumplimiento de

las reglamentaciones), sino comprobando asimismo su aprendizaje y perfeccionamiento a lo largo de su actuación en el programa, y la devolución de los resultados de la evaluación a los responsables de las instituciones son instrumentos idóneos para contribuir a seleccionar los medios de apoyo al fortalecimiento institucional y a sus destinatarios.

Hasta aquí algunas de las reflexiones que surgen de este estudio. Para concluir baste decir que mejorar las oportunidades del sector de jóvenes que nos ha ocupado, resulta crucial para el futuro tanto de la sociedad como de los propios destinatarios. Se espera que el aporte de esta investigación en particular, así como los resultados de los otros estudios nacionales que integran el Proyecto regional, contribuyan a brindar elementos y a plantear las preguntas necesarias para mejorar la respuesta de la sociedad frente a este problema.

Bibliografía

- BYRNE, David, 1999. *Social exclusion*. Buckingham (Philadelphia): Open University Press.
- CANITROT, Adolfo, 1995. Presentación general. En: Argentina, MTSS, *Libro blanco sobre el empleo en la Argentina*. Buenos Aires: MTSS.
- CARNOY, Martín y C. de Moura Castro, 1996. *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?*. Documento de Antecedentes para el Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires.
- CASTELLS, Manuel, 1998. La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol.3: El fin del milenio. Madrid: Alianza Editorial.
- CASTRO, Claudio de Moura, 1995. *Training policies for the end of the century*. París: IIEP-UNESCO.
- CASTRO, Claudio de Moura, 1997. "Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas", *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, 139-140. Montevideo, abril-setiembre.
- CEREQ, Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications, 1997. *De la promotion sociale à la formation tout au long de la vie*. París: CEREQ.
- CINTERFOR-OIT, 1997. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, 139-140. Montevideo, abril-setiembre.
- DEMAZIERE, Didier y C. Dubar (eds.), 1994. *L'insertion professionnelle des jeunes de bas niveau scolaire*. París: CEREQ.
- GALLART, María A. (coord.), 1995. *La 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 y OREALC-UNESCO.

- GALLART, María A., 1985. La racionalidad educativa y la racionalidad productiva: las escuelas técnicas y el mundo del trabajo. Buenos Aires: CENEP (Cuadernos, 33-34).
- GALLART, María A., 1987. Las escuelas técnicas y el mundo del trabajo: la carrera de los egresados. Buenos Aires: CENEP (Cuadernos, 38-39).
- GALLART, María A., 1992. La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la investigación. En: Floreal Forni, María A. Gallart e Irene Vasilachis de Gialdino, *Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- GALLART, María A., 1999. Estudio nacional argentino, Proyecto regional "Políticas y programas de capacitación para jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión". Buenos Aires: CENEP (mimeo).
- GALLART, María A., M. Moreno y M. Cerrutti, 1993. *Educación y empleo en el Gran Buenos Aires, 1980-1991*. Buenos Aires: CENEP.
- GALLART, María A.; M. Moreno; M. Cerrutti y A. L. Suárez, 1992. *Las trabajadoras de villas: familia, educación y trabajo*. Buenos Aires: CENEP.
- GRUBB, W. Norton, 1995. Evaluating job training programmes in the United States: evidence and explanations. Ginebra: ILO (Training Policy Studies, 17).
- JACINTO, Claudia, 1991. Formación profesional e inserción laboral de jóvenes de bajos niveles educativos. Estudio de casos en el Conurbano Bonaerense. Buenos Aires: CEIL-CONICET (mimeo).
- 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*, 139-140. Montevideo, abril-setiembre.
- JACINTO, Claudia y María A. Gallart (coords.), 1998. *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: CINTERFOR-OIT y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- MITNIK, Félix, 1997. "Proyecto Joven: la capacitación laboral como he-

- ramienta de equidad social", *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, 139-140. Montevideo, abril-setiembre.
- MURRIELLO, Adriana B., 1995. Una controvertida articulación: educación y trabajo: algunas reflexiones a partir del Proyecto Joven. Buenos Aires (mimeo).
- MYCHASZULA, Sonia, 1997. *Situación educativa y ocupacional de los jóvenes pobres de aglomerados urbanos de Argentina*. Informe presentado a la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires (mimeo).
- NCRVE, National Center for Research in Vocational Education, 1992. *Their Chances? Slim and None*. Berkeley, Ca.
- NOVICK, Marta y María A. Gallart (eds.), 1997. *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo y CINTERFOR-OIT.
- OECD, 1995. *Social Tensions, Job Creation and Economic Policy in Latin America*. París.
- PAIVA, Vanilda, 1998. "Educação e mundo do trabalho: notas sobre formas alternativas de inserção de setores qualificados", *Contemporaneidade e Educação*, 3(4). Río de Janeiro: Instituto de Estudos da Cultura e Educação Continuada.
- THE WORLD BANK, Human Development Network Latin América and Caribbean Region, 1999. *Education and Training in Latin America and Caribbean*. Washington.
- WIÑAR, David, 1988. *La formación profesional en Argentina*. Montevideo: CINTERFOR-OIT.

Comentarios al estudio de Argentina

Luis Osvaldo Roggi¹

El estudio, que he conocido en su versión completa y en la que se incluye aquí, trabaja sobre una temática particularmente grave y actual en Argentina. Grave porque integra problemas que ponen de relieve, en una sociedad que durante muchos años se pensó a sí misma como la más igualitaria del subcontinente, a sectores poblacionales claramente marginados y excluidos; en un país que realizó y aún realiza costosos esfuerzos hacia la modernización, con programas sociales costosos y poco eficientes. Dicha gravedad está presente en el estudio, en el encuadre teórico y en el descarnado testimonio de las cifras; el que nos ocupa no es un trabajo frío y distante sino un comprometido y serio aporte en una línea poco transitada y necesaria.

En respuesta a las orientaciones generales para todos los estudios nacionales, éste atraviesa cinco etapas secuencialmente lógicas: el contexto del problema que afecta directamente a la población objetivo, los programas que llegan a tal población, una visión más detallada de aquellos programas considerados más relevantes y sugerentes, las conclusiones extraídas de ellos y finalmente las recomendaciones sobre las políticas dirigidas a la formación para el trabajo de los grupos juveniles en situación de pobreza. Analicemos sucintamente cada una de estas partes.

El **contexto** permite conocer y comprender de una manera suficiente el juego de las variables que actúan sobre los problemas que son materia del estudio. Quiero poner de relieve el cuidado puesto en la selección de la información utilizada a partir de la Encuesta Permanente de Hogares de octubre de 1997, la creatividad de las relaciones establecidas entre los datos y la rigurosidad de los análisis. Todo lo cual otorga al estudio una solidez que fortalece las posteriores conclusiones.

1. Coordinador del Programa Educación y Pobreza del Centro Nueva Tierra de Buenos Aires. Director de ANDAMIOS, Investigación, Asesoría y Capacitación.

Del referido contexto surge claramente en qué medida la condición de pobreza y las carencias educativas –individuales y familiares– condicionan la empleabilidad de los jóvenes pobres en el nuevo escenario laboral, estrecho, exigente, “darwiniano”. También se afirma, con toda justicia, la ausencia de la educación como instrumento de movilidad social y su transformación en mecanismo de selección. En esa misma línea y como resultado de los hallazgos de este estudio, nos gustaría sugerir para una posterior investigación, a modo de hipótesis, el siguiente planteo: la brecha entre los contextos culturales de los jóvenes pobres –familiar, local, grupos de pares– y aquellos propios de unidades productivas modernas, tiende a aumentar. Actúan en ese sentido el deterioro de la escuela pública que no logra frenarse, la situación de pobreza que continúa agudizándose, la exclusión que se fortalece. Valores, códigos, patrones de comportamiento, se alejan y definen áreas de marginación que no se debilitarán sin políticas claramente orientadas, eficientemente implementadas y continuadas en el tiempo. Aún faltan en este campo investigación y propuestas.

Los análisis de las **instituciones** y los **programas** dedicados a la capacitación laboral de la población objetivo del estudio son completos, relevantes en términos de la finalidad del trabajo y nos conducen a conclusiones que son igualmente importantes para los dos tipos de programas estudiados, el Proyecto Joven por un lado y los programas ejecutados por Instituciones de Formación Profesional más permanentes, por otro.

La enumeración de logros y limitaciones del **Proyecto Joven** nos parece suficientemente fundamentada en los datos utilizados y relacionados con rigor y objetividad. El estudio resalta que la focalización funciona en general, la empleabilidad de los egresados aumenta por la experiencia del programa, así como también se acrecienta la inserción laboral aunque ésta se obtiene en puestos en gran parte precarios, con alta rotación y bajos ingresos. La relación entre la capacitación recibida y los requerimientos de los puestos de trabajo es alta, especialmente porque aquella se organiza a partir de las necesidades de las pasantías. Se verifica un valioso incremento del capital social, especialmente por las conexiones creadas a través de las pasantías y su incorporación en los currícula de los egresados, cortándose así con la historia laboral de “changas” que es característica del tipo de población joven que nos interesa. Asimismo, el análisis registra serias carencias en aspectos que

queremos resaltar como básicos en la relación entre juventud pobre y fuerza de trabajo: el de las habilidades básicas –lengua y matemática– y

el de la atención a los déficits de capital cultural que ocasiona la brecha a la que nos referimos anteriormente. Se ha percibido esa limitación dentro mismo del Proyecto Joven y se trató de resolverla incorporando esta temática a los requerimientos de algunos llamados a licitación posteriores. La experiencia parecería indicar que, en general, las ICAPs no están preparadas para el trabajo sobre la problemática sociocultural y por nuestra parte nos permitiríamos sugerir que se favorezca su asociación con ONGs o grupos profesionales con trayectoria en este tipo de tareas.

Otras limitaciones del Proyecto son la falta de seguimiento de los egresados por parte de las ICAPs, lo que dificulta la evaluación general de las acciones, su alta mortalidad que se relaciona con la irregularidad de los llamados, así como la gran proporción de ICAPs que se organizan en función de las licitaciones.

El balance que el trabajo hace del programa parece positivo con respecto a las ideas que constituyen el eje organizador del Proyecto –focalización, relación entre cursos y pasantía, motivación a la participación de grupos capacitadores sin el sostenimiento de instituciones permanentes– pero cuestiona problemas de funcionamiento que lo tornan criticable en la acción: baja cobertura, irregularidad de los llamados, alta deserción de los alumnos, falta de motivación de las empresas. Se insiste en que algunos de sus logros se ven disminuidos como solución al problema de la desocupación juvenil, cuando se repara en la baja calidad de los puestos para los que forma.

Reiteramos que el análisis parece completo y creativo porque debieron buscarse datos donde no abundaban, y sus recomendaciones resultan oportunas, relevantes y certeras. A ellas nos atrevemos a agregar otra por nuestra cuenta: una de las formas mediante las cuales la escuela tradicional expulsa a grupos populares de su seno es la utilización de modelos pedagógicos y estrategias didácticas autoritarios, rutinarios. La formación profesional es un reducto claro y consistente de este tipo de modelo pedagógico que podríamos caricaturizar como: “hágalo así y luego le explico”, que en realidad quiere decir: “hágalo como se debe hacer”. Si las nuevas formas de capacitación laboral que trata de implementar el Proyecto Joven adoptaran un modelo similar podríamos estar repitiendo dentro de él los rechazos y frustraciones que

caracterizan la relación entre joven y escuela del sistema educativo escolarizado. Una vez acordado este enfoque, nos parece que sería conveniente incorporar esta dimensión a las evaluaciones que se efectúen, para rectificar, si fuera necesario, orientaciones que podrían poner en

cuestión los fundamentos pedagógicos de las acciones emprendidas y con ellos, algunos de los objetivos básicos.

El estudio pasa luego al análisis de las formas más tradicionales de la formación profesional: los **Centros desarrollados por ejecutores institucionales fijos**. Aquí también tenemos una suficiente exposición de los datos disponibles (que no ha de haber sido fácil reunir), examinados rigurosa y creativamente, y quisiéramos resaltar la sensibilidad que muestra el estudio hacia ciertas características del trabajo de los centros comunitarios de formación laboral y los logros que se proponen, alcanzados con mayor o menor eficiencia. Un apretado resumen nos diría que la focalización funciona parcialmente si nos referimos a la población en situación de pobreza y se acentúa en el tramo de adolescentes; estas formas de capacitación laboral tienen mucho de “guardería de adolescentes” que rechazan la educación formal o fracasaron en ella, a los que deben sumarse los que van por la comida o buscando quizás más contención que instrucción. La formación para un trabajo específico es menor, y frecuentemente hay una tendencia a apoyar la organización y preparación destinada a diversas formas de autoemprendimientos frente a la rigidez que el mercado de trabajo presenta a este tipo de población. Se verifica una gran preocupación, específicamente en los programas llevados adelante por ONGs, por “ayudar” a los adolescentes más que por capacitarlos para un determinado trabajo. Esta acción preventiva frente a riesgos sociales que son claros en las poblaciones juveniles en situación de pobreza, cubre una necesidad social que hay que reconocer, sin dejar de percibir las carencias teóricas y metodológicas que ella presenta. Ese tipo de adolescentes o jóvenes requiere más que preparación laboral para salir adelante en la sociedad y en el mercado de trabajo, y parte de estas necesidades están siendo atendidas, aunque en grupos muy pequeños, por aquellas ONGs que trabajan con ellos también en capacitación laboral.

Pero hay que distinguir para comprender y hay que comprender suficientemente para ayudar a rectificar o completar políticas y orientaciones. En este sentido, el estudio alcanza un muy buen nivel de comprensión de ciertos aspectos que los datos no permiten descubrir. Uno

de ellos es el de los diferentes tipos de personas que trabajan con los estudiantes en muchos de los programas del carácter que nos ocupa: los docentes escolares y capacitadores, los voluntarios “militantes” comprometidos con propósitos más ideológicos que técnicos y los jóvenes egresados que “acercan” los problemas específicos del mercado laboral a los que tratan de entrar en él. Son enfoques diferentes e igualmente

necesarios, que deberían ser integrados dentro de una programación que rara vez existe en las ONGs que trabajan en terreno.

Uno de los aspectos que el estudio analiza como un recurso, es el de la duración de los cursos, ordinariamente de dos años. Ello, aparte de permitir dedicarse a familias ocupacionales y no sólo a tareas específicas, crearía condiciones para incorporar contenidos de formación básica –especialmente en lengua y matemática–, junto a algún tratamiento de las carencias culturales a que hacíamos referencia anteriormente. Con menos optimismo que el estudio y quizás con menos información, preferimos utilizar el condicional. Nuestra experiencia directa de largos años de trabajo en programas sociales, en gran parte de los cuales se desarrollaban acciones de formación profesional, nos hace pensar que mucho del tiempo que debería dedicarse a formación general está mal utilizado. Faltan orientaciones precisas y adecuadas al tipo de población con el que se trabaja, debido a la baja capacitación del personal docente encargado. En muchos de tales programas se piensa que la elevación de la autoestima se logrará sólo o preferentemente por acción de lo que se llama “contención”, lo cual frecuentemente no es más que “tratar de sacar al chico de la calle” con actividades bien intencionadas pero inconexas, a cargo de voluntarios sin preparación y nunca evaluadas. Si se quisiera incluir contenidos de formación general en los dos años de duración de este tipo de capacitación, habría que asegurarse de que fueran apropiadamente planificados y de que quienes estén encargados de ellos cuenten con la capacitación suficiente. De lo contrario, sería mejor utilizar el tiempo para lo específico de la profesión u oficio y articular lo relativo a formación general con alguna Institución con la suficiente experiencia. Este es otro tema para profundizar en un posterior estudio.

Al concretar los desafíos que se presentan en los diferentes modelos de formación profesional analizados, el estudio indica, además de lo referente a los distintos actores arriba citados, la necesidad de romper la incomunicación entre teoría y taller, de lograr continuidad y perma-

nencia dentro de los programas, de mantener una relación activa con el mundo del trabajo, todo lo cual requeriría superar esa mentalidad de guardería que caracteriza a muchos de ellos y abrirse al “mundo externo”. El balance que queda del estudio es que la focalización funciona especialmente en los adolescentes, no así con jóvenes plenos: la cobertura es muy pequeña y sobre la empleabilidad de los egresados, como siempre ocurre con este tipo de programas, no existen datos porque no hay seguimiento ni evaluaciones sistemáticas.

La **comparación entre ambos sistemas** (el Proyecto Joven y las formas institucionalizadas de formación laboral), permite reunir los hallazgos y volver a valorarlos comparativamente en relación con su currículum real y con las formas institucionales que adoptan. Así vemos que, en cuanto al campo de las competencias básicas, el PJ no lo trabaja salvo excepcionalmente, mientras la FP lo hace sin una orientación apropiada y en forma desarticulada con la enseñanza del taller. Respecto de las competencias técnicas, hay claros logros en el PJ por la relación entre cursos y pasantías aunque estas se dirijan a tareas muy circunscriptas y específicas, mientras en los CFP se trabaja sobre una familia ocupacional, lo que en nuestro criterio personal, supondría ventajas ocupacionales en un mercado sin nichos muy previsibles. Referido a las competencias sociales, el PJ obtiene resultados parciales al romper la historia de changas y abrir ventanas hacia el mundo laboral en los sectores de la pasantía. En los CFP la situación es muy variada; si bien pareciera que crecientemente se van incorporando contenidos en esta línea a partir de la preocupación por las carencias socioculturales de los adolescentes en situación de pobreza, todavía las acciones se limitan a una suerte de “presentación” de lo que podríamos llamar requisitos para entrar y permanecer en un trabajo: cumplimiento de los horarios, disciplina, respeto de los códigos, etcétera. El esfuerzo es importante, aunque todavía incipiente.

En lo relativo a las formas institucionales, se resumen y contraponen las diferencias fundamentales: por parte del PJ, la fugacidad de las ICAPs que se contrarresta con la valiosa experiencia de haber logrado integrarlas con empresas dispuestas a recibir pasantes; las características de las que permanecen (instituciones educativas entre otras); la irregularidad de los llamados; el habitual desinterés de las ICAPs respecto de las peculiaridades de la población objetivo (lo cual difiere en los casos de instituciones educativas). Todo ello frente a una amplia

variedad de ofertas por parte de instituciones educativas, centros escolares de recuperación educativa, otros de contención y socialización más ligados al trabajo solidario. Este diverso mundo institucional no permite, lamentablemente, una evaluación que exprese sus logros, debido a la casi total ausencia de programación, seguimiento y evaluación de sus acciones; en esto el estudio da pistas por donde podrían realizarse investigaciones posteriores.

Finalmente, el análisis entra en las propuestas de políticas sobre la temática tratada y lo hace a partir de la conclusión general de que las ventajas e inconvenientes de ambos tipos de capacitación laboral son si-

métricos, ya que, dicho en términos generales, si la capacitación laboral se organiza a partir de la demanda no se atienden suficientemente las necesidades previas de la población destinataria, mientras que si se organiza a partir de una oferta institucional fija no es eficiente en la inserción laboral de los egresados.

Las recomendaciones sobre políticas y orientaciones generales que éstas deberían tener permiten resignificar los principales hallazgos del estudio y plantearlos en clave propositiva. Así hemos elegido presentarlos aquí, incluyendo en algunos casos nuestras propias posiciones:

1. La política del Estado debería dirigirse prioritariamente a atender las carencias sociales, culturales y laborales de la población joven en situación de pobreza y exclusión, y articular dicha acción con las demandas de los empleadores. Ello podría lograrse coordinando y perfeccionando las instituciones existentes dentro y fuera del aparato estatal y, a la vez, alentando la formación de grupos privados para que se sumen en la búsqueda de tales objetivos generales. Para ello debería crearse un sistema de incentivos similares a los que adoptó el PJ u otros, pero cuidando que se atiendan específicamente aquellas carencias de la población objetivo que realmente la separan de la obtención de trabajos dentro de las formas modernas de producción. Quisiéramos agregar que esta política de capacitación laboral requeriría una clara articulación con las políticas de empleo, de modo de no quedar en un mero divertimento para ocupar a la juventud o en una forma perversa de apoyar a determinadas actividades comerciales con mano de obra subsidiada por el Estado.

La acción coordinada del Estado debería complementarse nece-

sariamente con cooperación técnica a las ONGs en la forma de elaboración de estándares, monitoreo compartido, proposición, capacitación y desarrollo de diferentes formas de evaluación, etcétera, todo lo cual estaría destinado a elevar la calidad técnica de las programaciones y a asegurar la calidad de las informaciones sobre ellas.

A nuestro criterio, ésta tendría que plasmarse en una política de Estado, de base multipartidaria, con el objeto de brindar consistencia y continuidad a los programas, lo cual, además de ser indispensable a los efectos de alcanzar sus propios fines, sería una condición necesaria para envolver en ella a ONGs para las cuales cualquier cambio de programas resulta desalentador.

2. Las acciones a emprenderse deberían tener en cuenta las diferencias internas de la población objetivo. Hoy más que nunca, por razones culturales largas de analizar, la adolescencia y la juventud plena tienden hacia horizontes sociales y laborales muy diversos, lo cual es menester que se refleje en los programas.
3. El estudio recomienda repetidamente la coordinación entre el Estado y las ONGs en el campo de la actividad social. Ello es indispensable y urgente, pero requiere superar, según nuestro criterio, prejuicios de ambas partes: los que el Estado evidencia cuando mal disimula su imagen de las ONGs como ejecutores gratuitos de la acción social necesaria, o cuando éstas ponen tanta energía en no quedar “pegadas” a determinados gobiernos, que casi imposibilitan programas conjuntos. Esta coordinación, así como la que se requiere dentro del Estado, debe darse en la cúpula y en la base, según sostiene el estudio. En la cúpula, convendría que la integración entre Estado y ONGs asumiese la forma de acuerdos sobre objetivos generales y grandes estrategias. La experiencia de otros países sobre organización de un frente de agencias no gubernamentales para negociar con el Estado ha sido positiva; cabría tenerla en cuenta aunque haya que adaptarla a la realidad local.
4. El estudio cita como logro, tanto en el PJ como en algunas formas de FP, la posible reinserción en la educación media (cuando no en la general básica) de los jóvenes incluidos en los programas. Ello sería un importante éxito relacionado directamente con la empleabilidad de los jóvenes y adolescentes y se da en muchos

casos, tal como pudimos entrever también en una investigación sobre ONGs, abandono escolar y reinserción que terminamos recientemente. Acentuar este logro requeriría por parte del sistema educativo escolarizado más sensibilidad frente a lo que ocurre fuera de escuelas y colegios, porque es muy difícil articularse con grupos, instituciones o programas que se desconocen o se descalifican. Una política de coordinación dentro del Estado permitiría a sus programas una mayor eficiencia y posibilitaría aquella articulación a la que nos referíamos con “fuera de”.

5. El perfeccionamiento de los docentes es urgente, especialmente los de las formas institucionalizadas de capacitación laboral, muchos de los cuales han estado alejados de los programas de actualización desarrollados para otros subsistemas. El estudio propone que los docentes realicen pasantías en puestos de trabajo, y

que los encargados de taller y capacitadores fortalezcan su formación pedagógica; esto coincide totalmente con nuestro cuestionamiento del modelo pedagógico utilizado en formación profesional, y aparece como factible a corto plazo.

5. Los modelos pedagógicos y las estrategias didácticas que se utilizan deberían permitir la integración de trayectos comunes con seguimiento individualizado a los estudiantes, para atender a sus diferentes estilos y ritmos de aprendizaje y a las carencias culturales que presenten. Las ONGs dedicadas a diferentes formas de capacitación laboral tienen más experiencia en este tipo de seguimiento personalizado. ¿Sería excesivamente optimista pensar en alguna forma de articulación entre perfiles de voluntarios-militantes que trabajan con jóvenes vulnerables en barrios y pueblos, y los capacitadores que buscan formarlos para ciertas ocupaciones? En el campo del apoyo escolar hay experiencias muy alentadoras en este sentido.

Concluyo así las referencias y comentarios que he querido y podido resumir en este espacio y en este tiempo. Se trata de un estudio serio y objetivo con los datos, creativo cuando éstos tenían una deficiente calidad, que extrae conclusiones certeras y oportunas sobre la base de la amplia y sólida formación de su autora. Es un trabajo de lectura necesaria para quienes tengan que comprender qué pasa y qué debe hacerse con la capacitación laboral en Argentina. Espero que lo conozcan y lo aprecien.

La capacitación para jóvenes en situación de pobreza. El caso de México

Enrique Pieck Gochicoa¹

“... sus dificultades, su falta frecuente de trabajo, se traducen en la desarticulación de una sociedad en que la transición de la vida rural a la vida urbana no se efectúa sin una alta dosis de marginación y subempleo. Los jóvenes (...) aparecen sólo como frágiles categorías que cargan con el principal peso de una crisis económica ligada a la dualización de la sociedad” (Alain Touraine, pág. 11).

I. Introducción: juventud, trabajo y capacitación en México en el marco de la crisis económica

1. Investigador de la Universidad Iberoamericana. Colaboración realizada en período sabático de El Colegio Mexiquense.

Ubicar la importancia de las políticas y programas de capacitación lleva inevitablemente a referirse al contexto social y económico en el que éstas nacen y se desarrollan, del que éstas se nutren para seguir creciendo. En el México de hoy, los programas de formación para el trabajo han adquirido una importancia sin precedentes de cara a un marco de crisis social y económica que data ya de más de cinco lustros,

propiamente desde 1982, en que los ritmos de desarrollo del país se enfrentaron a nuevos retos. Si bien, como señalan Székely y Lustig (1997), los indicadores sociales presentaron mejoras entre 1950 y 1980, estas mejoras se relativizan en los años ochenta en el marco de la crisis de la deuda y del aumento de la pobreza y la desigualdad.

Hablar de la situación económica en México lleva a mencionar las crisis económicas recurrentes que han caracterizado los últimos tiempos: 1976, 1982, 1986 y 1994. Sin pretender ir tan atrás en la historia de estas crisis, la de 1994 es el punto de referencia inmediato de las nuevas circunstancias sociales y económicas y acicate para los nuevos escenarios. Entre los efectos de esta crisis se cuentan la abrupta caída en la actividad económica, el incremento del desempleo abierto (de 3,7 a 6,3 por ciento), la pérdida de más de un millón de empleos en el sector formal (durante 1995 se llegó a perder poco más del 50 por ciento de los empleos generados entre 1992 y 1994) y una disminución del 39 por ciento en los salarios reales manufactureros (Székely y Lustig, 1997).

Este es el marco en el que se debate actualmente el tema de la capacitación y el trabajo en México, con el correlato incremento de los niveles de pobreza. Este es el telón de fondo sobre el que se proyectan los nuevos retos para incorporar productivamente a una población en edad de trabajar, a la que se suman año a año nuevas generaciones. En las áreas de pobreza las políticas de capacitación y empleo se presentan como necesidades urgentes para dar respuesta a los requerimientos de formación de los jóvenes y evitar situaciones crecientes de exclusión social y económica.

La economía se enfrenta hoy en México al reto de generar empleos que permitan incorporar productivamente a amplios sectores de la población; sin embargo, las perspectivas no parecen muy alentadoras. Desde 1995 se han desarrollado diversos programas que, de una u otra forma, han buscado paliar la situación a través de la formación para el trabajo; es el caso del Programa de Atención a Zonas Marginales (PAZM) y del Programa de Becas para Trabajadores (PROBECAT). Sin embargo, resulta claro que la capacitación por sí sola no es capaz de enfrentar el problema del desempleo. Hoy día la ausencia de puestos de trabajo y la caída del poder adquisitivo han llevado a la población a recurrir a distintas estrategias de sobrevivencia, la mayoría de ellas en el sector informal de la economía.

En el caso del sector rural la situación se agudiza ante la –prácticamente– ausencia de fuentes de trabajo en muchas áreas. Durante los últimos años (1991-1995) se ha observado una marcada reducción de las

oportunidades ocupacionales; coinciden los análisis respecto a que es en estas áreas donde se registró un aumento de la pobreza extrema y moderada en el período de 1989 a 1994 (Székely y Lustig, 1997). La baja en los ingresos familiares obliga a los miembros de la familia a recurrir al mercado de trabajo a edades más tempranas. La precariedad de los ingresos constituye uno de los motivos fundamentales por el que los jóvenes se ven obligados a abandonar sus estudios una vez terminado el ciclo de educación básica. Este abandono forzado de estudios va compaginado con el ingreso a los segmentos inferiores del mercado de trabajo y en las situaciones más desfavorables. Los jóvenes ven truncadas así sus trayectorias educativas y se insertan en escenarios laborales poco promisorios (Gallart y otros, 1996; Jacinto, 1998).

La juventud en el medio rural se ha visto forzada a migrar a los Estados Unidos o a las ciudades vecinas para emplearse en el sector de la construcción, en el sector servicios o en el comercio informal. Las mujeres jóvenes optan por permanecer en sus comunidades, dedicadas a labores del hogar, o bien optan por migrar a los centros urbanos para emplearse como trabajadoras domésticas. La relativa ausencia de jóvenes en el medio rural plantea singulares desafíos a programas de capacitación que pretendan formar en habilidades útiles y relevantes para las necesidades del contexto.

Sobre este aspecto, se ha reconocido que la capacitación para el trabajo es casi inexistente en el medio rural. Ni los programas de educación de adultos han incorporado el aspecto productivo dentro de sus programas, ni los institutos de formación profesional han canalizado sus programas hacia estos sectores de población: es pues una tierra de nadie (Pieck, 1998; Weinberg, 1994). La única oferta se limita a los programas de educación no formal brindados por instituciones del sector salud y educación (Schmelkes y Kalman, 1995; Pieck, 1996), a la ocasional presencia de cursos de capacitación para el trabajo en oficios y a las actividades de capacitación técnica en el ámbito de los proyectos agropecuarios. Esta última es promovida por instituciones sectoriales con base en apoyos que se otorgan más bajo la lógica de la oferta que de la demanda, y con pocas posibilidades de incidir en el mejoramiento y proyección de las actividades productivas.

En este escenario se enmarcan pues los retos de políticas que pretendan ofrecer programas de capacitación de relevancia para los intereses y necesidades de los jóvenes que habitan en hogares pobres del medio rural. El presente trabajo busca contribuir en esta búsqueda con base en el conocimiento del perfil de los jóvenes, de las diferentes

ofertas de capacitación y del análisis de experiencias que aporten elementos para el diseño de estrategias alternativas en este campo de la educación.

El trabajo que aquí se inicia presenta los resultados principales de un proyecto de investigación que estuvo orientado a la identificación de alternativas de políticas y programas para enfrentar los retos de formación para el trabajo de los jóvenes que habitan en situación de pobreza y riesgo de exclusión. En el estudio sobre México, hubo un interés particular por incluir las áreas rurales, interés que obedece a varias razones fundamentales: a) la magnitud de la pobreza en estas áreas; b) la participación de población que habita todavía en estas áreas; c) la urgencia que tienen estos medios por contar con programas que respondan a sus necesidades particulares, dada la poca presencia de programas de formación para el trabajo en estos ámbitos rurales; d) por último, la naturaleza propia que reviste el trabajo y el empleo en estos contextos, que determina a su vez la naturaleza de los programas de capacitación que se canalicen a estos ámbitos.

Los propósitos específicos del proyecto fueron los siguientes: a) examinar el problema de la exclusión social y laboral de los jóvenes; b) identificar los programas de formación dirigidos a ellos; c) analizar las posibilidades que tienen las experiencias de capacitación para su integración social y laboral. En atención a estos propósitos la exposición se ha dividido en tres apartados fundamentales: en un primer momento se ofrece una caracterización sociodemográfica de la población joven que habita en hogares de pobreza en el Estado de México; posteriormente se reseñan las diferentes opciones de programas de capacitación y se ofrece una evaluación de tres programas que fueron considerados de importancia en el ámbito de la formación para el trabajo destinados a jóvenes de hogares pobres². Finalmente, se ofrece una serie de reflexiones generales que se han derivado de las etapas de esta investigación.

El área de estudio:

El área de estudio está referida al Estado de México, una entidad de la República Mexicana. Esta entidad guarda similitudes interesantes con los rasgos generales del país y la hacen de hecho una muestra “natural” de algunos rasgos sociales, económicos y políticos que tipifican a la imagen nacional.

El Estado de México se ubica en el centro de la República Mexicana. Su vecindad con la ciudad de México, a la cual prácticamente ro-

2. Agradezco a Osvaldo Sedano Galindo el apoyo brindado a lo largo de esta investigación en sus diferentes etapas; a Marissa Monterubio y a Patricia Muñiz su participación en el procesamiento de datos correspondiente a la primera etapa de este proyecto; y a Lilia Dalila López Zalmorán su apoyo en el trabajo de campo realizado en una de las experiencias analizadas durante la tercera etapa de la investigación.

3. La definición de la línea de pobreza se basó en el estudio *Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992*, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México y la Comisión Económica para América Latina (INEGI-CEPAL), en el cual se establece una canasta básica alimentaria definida por un conjunto de alimentos y bebidas, definiendo los requerimientos mínimos de estos artículos para la subsistencia. El ingreso para adquirir esta canasta básica se determinó a partir de la definición de "ingreso por adulto equivalente".
4. El Censo de Población y Vivienda 1995, combinó una Enumeración exhaustiva de toda la población y las viviendas del país con una Encuesta que profundizó las características captadas por la Enumeración, además de incluir algunos otros temas de interés sociodemográfico. La Encuesta cubrió una muestra de 2.500 viviendas particulares por entidad federativa, esto es 80.000 viviendas seleccionadas en todo el país.

deja, le da características particulares en el ámbito económico y político. Los contrastes y heterogeneidad que muestra la entidad son muy grandes y se caracterizan por la convivencia de zonas de alto desarrollo económico e industrial, con áreas rurales importantes que contribuyen a que este Estado sea uno de los dos principales productores de maíz del país. En ambos medios, sin embargo, persisten áreas de alta marginación –predominantemente en zonas rurales– donde se manifiestan serias desigualdades sociales. El Estado de México constituye una fuente importante de mano de obra para el mercado de trabajo del Distrito Federal (D.F.). Cuenta con la presencia de instituciones destacadas de capacitación, tanto federales como locales, algunas de ellas con programas específicos orientados a los sectores marginales.

De acuerdo con la línea de pobreza usada en este estudio (INEGI-CEPAL)³, los datos del Censo 1995 arrojan un total de 31,5 por ciento de pobres extremos, poco menos de 8 puntos porcentuales que en el nivel nacional. Los pobres del Estado de México constituyen el 12,9 por ciento del total de pobres de la República Mexicana, es decir, es el Estado con el mayor número de pobres. Si bien el 26,8 por ciento de los pobres viven en las áreas rurales, este porcentaje representa el 58,5 por ciento de la población que vive en el medio rural (localidades de menos de 2.500 habitantes). En las áreas urbanas sólo el 27 por ciento de los habitantes viven en condiciones de pobreza extrema (Cuadro 1). Estos porcentajes no son muy lejanos de la media nacional, que se ubica en 28,4 por ciento y 68,7 por ciento para el medio urbano y rural respectivamente.

II. El problema: juventud y pobreza en el Estado de México

II.1 El perfil de los jóvenes en el Estado de México

La caracterización de los jóvenes se realiza con base en una serie de variables educativas y laborales que son contrastadas permanentemente en los dos rangos de edad considerados en el estudio: 15-19 y 20-24 y en sus dimensiones de pobre y no pobre. El análisis de la información permitió llegar a una caracterización de la población joven; detrás de ella están las necesidades y problemas particulares que se han detectado en cada una de las variables, así como los retos específicos que se plantean a las políticas y programas de capacitación. El estudio socioeconómico realizado en esta primera etapa se hizo con base en el análisis de los datos proporcionados por la Encuesta del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1995 (Censo 1995)⁴.

Cuadro 1
Estado de México, 1995. Distribución de las condiciones de pobreza
por tamaño de localidad.

Condición de pobreza	Tamaño de localidad		Total
	Rural	Urbano	
No pobre	8,7 (41,4)	91,3 (73,0)	100 (68,5)
Pobre	26,8 (58,5)	73,2 (27,0)	100 (31,5)
Total	14,4 (100)	85,6 (100)	100 (100)

Fuente: Cálculo de datos con base en la Encuesta de Hogares del Conteo 1995, INEGI México.

Un interés fundamental de la investigación fue ubicar a la población joven de bajos recursos como un segmento de población particularmente vulnerable y con riesgos de exclusión. El análisis de los datos muestra que el 86 por ciento de los jóvenes de 15 a 24 años del Estado de México residían en 1995 en localidades urbanas, mientras el restante 14 por ciento lo hacía en las localidades rurales (menos de 2.500 habitantes). De estos últimos, prácticamente la distribución entre pobres y no pobres guarda proporciones iguales.

Del total de jóvenes en hogares pobres, 26 por ciento habita en localidades de menos de 2.500 habitantes y el resto, 74 por ciento, se ubica en zonas urbanas. Para los efectos de este estudio son estos jóvenes pobres en las áreas rurales los que constituyen propiamente la población objetivo del análisis (Cuadro 2).

La situación de pobreza extrema de los hogares no parece hacer ninguna diferencia por sexo entre los jóvenes del Estado de México. En cuanto a su distribución por edad, la mitad de los jóvenes tiene entre 15 y 19 años y la otra mitad entre 20 y 24 años; de entre los de 15 a 19 años de edad, el 30 por ciento son pobres extremos mientras que en el grupo de 20 a 24 años el porcentaje se reduce al 21 por ciento. De la población joven que vive en extrema pobreza, la mayoría se encuentra en el rango de 15 a 19 años (58,9%).

Cuadro 2
Estado de México, 1995. Jóvenes por tamaño de localidad y condición de pobreza.

Condición de pobreza	Tamaño de localidad		Total
	Rural	Urbano	
No pobre	52,0%	78,4%	74,0%
	(9,5%)	(90,5%)	(100%)
Pobre	48,0%	21,6%	26,0%
	(26%)	(74%)	(100%)
Total	100%	100%	100%
	(13,7%)	(86,3%)	(100%)

Fuente: Cálculo de datos con base en la Encuesta de Hogares del Censo 1995, INEGI México.

II.1.1 El escenario educativo

Si bien el analfabetismo ha venido disminuyendo en México, todavía es posible encontrar importantes segmentos de la población – incluso dentro de los jóvenes– que se encuentran en una situación de analfabetismo, particularmente dentro de las áreas rurales y entre la población mayor de edad que no tuvo acceso a opciones educativas en tiempos pasados.

Igualmente, en lo que respecta a la **asistencia escolar** –una práctica generalizada en el país para los niños entre 6 y 11 años–, a partir de esta edad tiende a disminuir aceleradamente, sobre todo entre los niños y jóvenes en condiciones de pobreza extrema. Se puede apreciar que en el grupo de 15 a 19 años la asistencia escolar de los jóvenes no pobres es casi de la mitad, mientras entre los pobres baja al 38,9 por ciento. Para el grupo de 20 a 24 años la asistencia a la escuela desciende drásticamente, conservándose las diferencias entre no pobres y pobres (17,9% y 10,7%, respectivamente). Aquellos que nunca fueron a la escuela presentan proporciones superiores en el rango de 15 a 19 años que en el rango de 20 a 24, tanto para pobres como para no pobres (Cuadro 3).

Cuadro 3
Estado de México, 1995. Características educativas de la población de 15 a 64 años por condición de pobreza y grupos de edad.

Características seleccionadas	Condición de pobreza					
	No pobre			Pobre		
	15 a 19	20 a 24	25 a 64	15 a 19	20 a 24	25 a 64
Alfabetismo						
Sí	98,0	98,7	93,3	94,1	94,7	81,8
No	2,0	1,3	6,7	5,9	5,3	18,2
Asistencia escolar						
Sí	49,5	17,9	2,4	38,9	10,7	1,7
No	49,0	81,2	93,1	57,7	86,7	84,9
Nunca fue	1,5	0,9	4,4	3,4	2,6	13,4
Años promedio de estudio	8,40	9,25	8,17	7,26	7,39	5,24
Nivel de escolaridad						
Sin escolaridad	2,3	0,9	5,3	3,4	4,5	15,6
Primaria incompleta	7,3	6,2	17,5	15,7	18,3	31,2
Primaria completa	11,2	15,5	21,8	18,2	18,1	25,2
Secundaria incompleta	13,9	5,3	5,0	13,6	7,4	4,0
Secundaria completa	39,0	41,2	23,3	36,6	38,1	16,2
Preparatoria incompleta	17,4	6,1	5,0	10,0	2,6	1,7
Preparatoria completa	7,2	12,0	6,7	2,4	7,3	2,8
Profesional y más	1,6	12,6	15,3	0,0	3,8	3,3

Fuente: Cálculo de datos con base en la Encuesta de Hogares del Censo 1995, INEGI México.

Sobresale en el análisis de los niveles de escolaridad la baja abrupta en el paso de la secundaria al nivel educativo superior. La baja es elocuente del abandono de estudios a que se ve forzada la juventud pobre, por necesidad de hacer frente a necesidades económicas, por la insatisfacción en los estudios, por la falta de opciones educativas rele-

vantes o por carecer de recursos económicos que le permitan hacer frente al inevitable gasto que representa continuar en el sistema educativo. Ello constituye todo un acicate para los programas de capacitación, en términos de ofrecer opciones que llenen las expectativas de los jóvenes y permitan su reincorporación, sea al sistema educativo, sea a estrategias alternativas de formación técnica (Cuadro 3).

Al observar los **años promedio de estudios** entre los jóvenes, se aprecian diferencias de un año en promedio entre pobres y no pobres. Igualmente, se puede apreciar que entre los jóvenes pobres los niveles de escolaridad son menores, siendo particularmente a partir del nivel de secundaria cuando las participaciones de los pobres disminuyen hasta marcar un contraste fuerte en los niveles superiores (Cuadro 3).

En general, al analizar la incidencia de la pobreza se aprecian diferencias sistemáticas entre pobres y no pobres en alfabetismo, asistencia escolar y años de estudio. Así, los pobres tienen mayores tasas de analfabetismo, mayor número de jóvenes sin escolaridad, y menores tasas de asistencia escolar; igualmente, muestran un menor número de años cursados que los no pobres en todas las categorías de edad.

En el nivel de la secundaria la posición de los jóvenes pobres es más ventajosa y equivalente a la de sus pares no pobres, pero si se considera a aquellos con estudios medios superiores y superiores quedan en el mismo lugar que los adultos pobres. Los datos parecen estar reflejando una regresión de la situación educativa de los pobres más jóvenes –15 a 19 años– que en algunos aspectos los aproxima a la situación de los adultos pobres. Asimismo, hay deterioro aunque mucho menos violento en la situación de los jóvenes de la misma edad no pobres.

En este tema, resulta preocupante que sea entre los jóvenes en el rango de 15 a 19 años entre quienes se encuentran las mayores tasas de analfabetismo (comparados con sus pares no pobres y con el rango siguiente de edad) y los menores niveles de escolaridad. Ello es indicador de la situación de deterioro económico por el que ha atravesado el país desde 1982 y su consecuente impacto en los niveles de vida de la población, particularmente de quienes habitan en zonas de pobreza. Esta situación es la que ha llevado a que familias de bajos recursos no inscriban a sus hijos en la escuela –preferentemente a los varones– por el costo que ésta representa dentro de sus ingresos; las familias pobres prefieren que sus hijos se dediquen a trabajar desde edades tempranas con objeto de que contribuyan al ingreso familiar; de ahí que los porcentajes de analfabetismo sean particularmente altos entre los varones (Cuadro 4).

Cuadro 4
Estado de México, 1995. Características educativas de la población de 15 a 64 años por grupos de edad, sexo y condición de pobreza.

Características Seleccionadas	Condición de pobreza					
	No pobre			Pobre		
	15 a 19	20 a 24	25 a 64	15 a 19	20 a 24	25 a 64
Varones						
Alfabetismo:						
Sí	98,1	99,2	96,6	93,8	97,1	87,3
No	1,9	0,8	3,4	6,2	2,9	12,7
Asistencia escolar:						
Sí	51,1	20,7	3,1	36,6	16,8	1,9
No	49,9	79,3	96,9	63,4	83,2	98,1
Años promedio de estudios	8,3	9,3	8,8	7,2	8,1	5,9
Nivel de escolaridad:						
Sin escolaridad	2,6	0,8	3,3	3,7	2,9	11,1
Primaria incompleta	7,5	5,7	15,7	17,2	10,7	29,5
Primaria completa	11,2	15,4	20,8	16,1	18,0	23,9
Secundaria incompleta	14,0	4,9	5,2	9,9	9,2	5,9
Secundaria completa	40,3	39,1	22,1	43,0	40,6	19,6
Preparatoria o más	24,2	34,1	23,0	10,0	18,6	10,0
Mujeres						
Alfabetismo:						
Sí	97,9	98,3	90,1	94,4	92,6	76,8
No	2,2	1,7	9,9	5,6	7,4	23,2
Asistencia escolar:						
Sí	48,2	15,2	1,8	41,6	5,5	1,5
No	51,8	84,8	98,2	58,4	94,5	98,5
Años promedio de estudios	8,5	9,2	7,5	7,3	6,8	4,5
Nivel de escolaridad:						
Sin escolaridad	2,0	1,1	7,2	3,2	5,8	19,8
Primaria incompleta	7,1	6,7	19,4	13,9	24,9	32,7
Primaria completa	11,2	15,7	22,8	20,8	18,1	26,4
Secundaria incompleta	13,8	5,7	4,8	18,1	5,8	2,3
Secundaria completa	37,9	43,3	24,4	28,9	36,0	13,1
Preparatoria o más	28,1	27,5	21,4	15,2	9,5	5,8

Fuente: Cálculo de datos con base en la Encuesta de Hogares del Censo 1995, INEGI México.

En cuanto a las mujeres, la situación es ligeramente diferente: la proporción de analfabetas y las que no tienen escolaridad es mayor entre las pobres en todas las categorías de edad y menor el número de años de estudio. Al considerar la situación de pobreza, se aprecia que es el grupo de 20 a 24 años el que presenta las peores condiciones: es en este grupo de edad donde se tienen los mayores niveles de analfabetismo y de inasistencia a la escuela y el menor número promedio de años de estudio en el conjunto de las jóvenes (Cuadro 4).

Al analizar el acceso que tienen las mujeres a niveles de escolaridad superiores (preparatoria) se observa que es notoriamente menor entre las jóvenes pobres que entre las no pobres, en especial entre las jóvenes de 20 a 24 años de edad (27,5 contra 9,5).

Al comparar entre varones y mujeres se observan diferencias en los niveles educativos alcanzados que dependen de la condición de pobreza extrema y de la edad. Los pobres de ambos sexos tienen menores niveles de logro que los no pobres. En los jóvenes se aprecia que mientras los varones, especialmente los pobres de 15 a 19 años, presentan regresión en varios indicadores, las mujeres más bien han conseguido mejorar su posición, sin que ello signifique igualdad de oportunidades. Resulta muy notable que en el contexto de los años noventa los jóvenes pobres hayan visto deteriorada su posición mientras que las mujeres la hayan mejorado con respecto a los otros grupos.

Finalmente, las variables hablan de una situación de rezago diferencial entre pobres y no pobres⁵. Mientras entre aquellos jóvenes que tienen sólo un año de rezago la proporción es de 17,2 por ciento y 19,7 por ciento para pobres y no pobres respectivamente, la proporción aumenta drásticamente cuando se considera el rezago de dos años y más: 55 por ciento de jóvenes pobres y 46 por ciento de jóvenes no pobres (Cuadro 5).

5. El porcentaje de rezago indica el número de rezagados sobre el total de jóvenes que sí asisten a la escuela, en su diferenciación por línea de pobreza.

Cuadro 5
Estado de México, 1995. Rezago escolar de los jóvenes por condición de pobreza.

Rezago escolar	Línea de pobreza		Total
	No pobre	Pobre	
1 año	19,7%	17,2%	19,2%
2 años y más	46,4%	55%	48,3%

Fuente: Cálculo de datos con base en la Encuesta de Hogares del Conteo 1995, INEGI México.

II.1.2 El ámbito laboral

Si en el análisis previo se destacaron una serie de déficits y problemas educativos por los que atraviesan los jóvenes, toca ahora ver cómo este perfil educativo se cruza con variables laborales y cómo incide en ellas. Los campos de la educación y el trabajo son dimensiones que se encuentran unidas, de ahí que sea previsible la existencia de campos de afectación de la dimensión educativa sobre lo laboral. Lo que interesa en este análisis es justamente captar las particularidades de esta relación.

Al observar en el Cuadro 6 la **condición de actividad**, se aprecia que la proporción de la población que trabaja aumenta con la edad, aunque entre los pobres disminuye en el grupo de los adultos. En general siempre es mayor la proporción de los que trabajan entre los no pobres y la diferencia aumenta principalmente en la última categoría de edad. Como es de esperar, una alta proporción de los jóvenes de 15 a 19 años estudia: 41,3 y 34,4 por ciento, no pobres y pobres respectivamente; sin embargo, entre los jóvenes de 20 a 24 años esta proporción disminuye drásticamente, (8,6 y 6,1 por ciento) para desaparecer en el grupo de más edad (0,4%). Aquí resultan claras las diferencias entre pobres y no pobres, ya que los primeros enfrentan problemas para continuar con sus estudios una vez que avanza la edad; por otra parte, las actividades del hogar aumentan con la edad, con diferencias de nivel entre pobres y no pobres, las cuales se incrementan drásticamente entre los adultos. Asimismo, en todas las categorías de edad se observa que los pobres estudian menos que los no pobres, indicador de las dificultades económicas que enfrentan los pobres para acceder al sistema educativo, y de la presión a la que se ven sometidos para incorporarse al mercado de trabajo a tempranas edades.

Si se considera la dicotomía **ocupados y desocupados**, en el caso de los no pobres, los ocupados aumentan con la edad de manera similar a lo que ocurre con los que trabajan; como contraste, entre los pobres el porcentaje de ocupados es siempre menor y se estanca ligeramente arriba del 50 por ciento a partir de los 20 años.

En cuanto a la categoría “otra ocupación” (trabajos no remunerados), ésta presenta diferencias significativas entre no pobres y pobres, y en ambos grupos disminuye con la edad; sin embargo, mientras en los no pobres de 15 a 19 años representa un 16,8 por ciento, entre los pobres esta proporción asciende a 43,4 por ciento, datos que refieren al problema de la informalidad y la situación de precariedad del empleo entre la población de los sectores pobres.

Cuadro 6
Estado de México, 1995. Características laborales de la población mayor de 15 años por condición de pobreza y grupos de edad.

Características seleccionadas	Condición de pobreza					
	No pobre			Pobre		
	15 a 19	20 a 24	25 a 64	15 a 19	20 a 24	25 a 64
Condición de actividad						
Trabaja	39,6	67,4	72,7	37,2	62,4	57,9
No trabaja	5,9	2,8	1,6	12,1	6,2	4,9
Estudia	41,3	8,6	0,4	34,4	6,1	0,4
Hogar	12,5	21,0	23,9	14,8	25,2	35,3
Otro	0,6	0,2	1,3	1,5	0,2	1,4
Condición de ocupación						
Ocupados	37,1	66,0	72,1	33,3	50,4	51,8
Desocupados	62,9	34,0	27,9	66,7	49,6	48,2
Tipo de ocupación						
Empleado u obrero	66,2	76,3	63,0	30,5	30,1	31,4
Jornalero	6,9	3,2	2,3	11,0	7,8	10,9
Cuenta propia	10,9	13,7	27,5	15,2	24,7	33,6
Otro	16,8	6,7	7,1	43,4	37,3	24,1
Promedio de horas trabajadas	15,8	29,1	32,2	12,1	19,3	24,12
Ingreso promedio mensual (dólares)	24	75	142	7,5	16	22

Fuente: Cálculo de datos con base en la Encuesta de Hogares del Censo 1995, INEGI México.

6. En la categoría de "ocupados" sólo se declara la ocupación principal, de ahí que el porcentaje de éstos sea inferior a la categoría de "trabajan" dado que en ésta se ubican todo tipo de actividades, lo que incluye la amplia gama de actividades en el sector informal.

Asimismo, la diferenciación entre aquellos que están ocupados y aquellos que trabajan permite apreciar situaciones de fuerte desigualdad entre no pobres y pobres⁶. Son por lo general los pobres los que se ven precisados a recurrir a múltiples trabajos informales, sin que ello implique que se cuente con una ocupación fija, prerrogativa ésta de los no pobres. En cambio, cuando se trata de las personas en situación de pobreza, la diferencia mínima –de 6 por ciento– se encuentra entre los más jóvenes (39,8% estaban ocupados, por comparación con 45,8% que

trabajaban), para aumentar drásticamente en el grupo de 20 a 24 años (21,9% puntos porcentuales de diferencia). Con ello, se tiene una indicación del grado en que el desempleo o la precariedad en el trabajo afecta a los pobres, especialmente a los que se ubican en el rango de 20 a 24 años. En el caso de las mujeres se muestra una situación semejante; sin embargo las diferencias son bastante más reducidas que en el caso de los varones (Cuadro 7).

Resulta claro que los pobres se enfrentan a mayores dificultades que los no pobres para acceder a empleos estables. Respecto de las percepciones económicas, los ingresos medios mensuales aumentan con la edad, pero son muy inferiores en el caso de los pobres. En efecto, los ingresos medios de los jóvenes pobres de 15 a 19 años representan el 33 por ciento de lo que ganan los no pobres de la misma edad: en el grupo de 20 a 24 años, representan el 21,4 por ciento. Al comparar entre varones y mujeres en función de sus ingresos, cualquiera sea la condición de pobreza de las mujeres, se observa que los de las mujeres son bastante inferiores a los percibidos por los varones de edades similares, y algo semejante sucede con las horas laboradas. Ello parece corroborar la tendencia en los mercados de trabajo a subvalorar la mano de obra femenina y a generar condiciones donde, por el mismo trabajo y tiempo dedicado, se tiende a remunerar más a los varones que a las mujeres.

En lo que se refiere a los niveles de ocupación, entre los varones el porcentaje de ocupados es superior entre los no pobres y similar al de las mujeres de la misma condición. Es entre los jóvenes de 20 a 24 años donde se ubican los porcentajes más altos de quienes ni asisten ni trabajan, fundamentalmente entre las mujeres. Las ocupaciones de los jóvenes pobres se ubican fundamentalmente en el sector informal, como trabajadores por cuenta propia y como jornaleros.

Al examinar los **tipos de ocupación** de las mujeres que trabajan se aprecian diferencias según la condición de pobreza y la edad. Si bien en las mujeres no pobres predomina la inserción como empleada u obrera en todas las categorías de edad (cerca de las tres cuartas partes e incluso superiores a las de los varones), entre las jóvenes pobres este tipo de ocupaciones sólo significan el 50,4 por ciento de las jóvenes pobres de 15 a 19 años y el 26,6 por ciento en el siguiente grupo de edad. La otra actividad importante es el trabajo por cuenta propia, que en estas mujeres aumenta con la edad. Por contraste, las mujeres pobres se dedican sobre todo al trabajo por cuenta propia y a otras actividades del hogar. Sólo entre las mujeres pobres de menor edad el trabajo como empleada u obrera llega a superar al resto de las actividades.

Cuadro 7
Estado de México, 1995. Características laborales de la población de 15 a 64 años
por grupos de edad, sexo y condición de pobreza.

Características seleccionadas	Condición de pobreza					
	No pobre			Pobre		
	15 a 19	20 a 24	25 a 64	15 a 19	20 a 24	25 a 64
Varones						
Condición de actividad						
Trabaja	49,6	87,4	96,0	45,8	81,4	89,4
No trabaja	8,0	3,5	1,3	15,4	10,0	7,0
Estudia	41,0	8,4	0,5	33,5	7,3	0,0
Otro	1,4	0,8	2,1	5,2	1,3	3,5
Condición de ocupación						
Ocupados	45,8	85,9	95,0	39,8	59,5	79,1
Desocupados	54,2	14,1	5,0	60,2	40,5	20,9
Tipo de ocupación						
Empleado u obrero	58,7	73,4	64,5	20,8	32,4	34,4
Jornalero	11,6	4,8	3,3	16,3	10,7	13,2
Cuenta propia	10,5	14,6	25,5	19,9	18,7	32,8
Otro	19,3	7,1	6,7	43,0	38,1	19,5
Promedio de horas trabajadas	19,6	30,2	47,1	14,5	25,5	35,9
Ingreso promedio mensual	311,6	1.026,5	2.144,7	94,2	221,1	385,7
Mujeres						
Condición de actividad						
Trabaja	30,6	48,0	50,4	26,8	46,2	29,3
No trabaja	3,9	2,2	1,8	8,2	3,0	3,1
Estudia	41,6	8,8	0,3	35,4	5,0	0,8
Hogar	23,8	40,9	47,5	29,6	45,8	66,8
Condición de ocupación						
Ocupados	29,3	46,8	50,0	25,4	42,6	27,0
Desocupados	70,7	53,2	50,0	74,6	57,4	73,0
Tipo de ocupación						
Empleado u obrero	77,1	81,5	60,2	50,4	26,6	23,0
Jornalero	0,0	0,4	0,6	0,0	3,5	4,5
Cuenta propia	9,8	12,1	31,2	5,5	33,8	35,6
Otro	13,0	6,1	8,0	44,1	36,1	36,8
Promedio de horas trabajadas	12,6	19,5	17,8	9,2	14,2	8,6
Ingreso promedio mensual	175,8	487,3	709,3	50,9	102,1	66,8

(*) El rubro de desocupados en esta tabla incluye a la población inactiva por lo que el porcentaje señalado no es equivalente a la tasa de desocupación o desempleo.

Fuente: Cálculo de datos con base en la Encuesta de Hogares del Conteo 1995, INEGI México.

Se aprecia que las mujeres trabajaban menos que los varones, en particular cuando se trata de mujeres en condiciones de extrema pobreza. Si se compara con los varones en la misma condición, resulta que menos de la mitad de las mujeres en cada grupo de edad trabajaban. Las actividades vinculadas con el hogar significaban casi el 30 por ciento entre las jóvenes de 15 a 19 años, para subir después y alcanzar las dos terceras partes en la población adulta, lo que habla de un abandono paulatino de las actividades remuneradas conforme se avanza en edad, y de un predominio de actividades vinculadas con el hogar.

De este panorama, sin duda uno de los hechos que llaman más la atención es que en especial para las mujeres pobres más jóvenes, surge una contradictoria situación que se caracteriza por los avances logrados en materia de escolaridad y la deteriorada situación laboral, que puede traducirse en términos de mayor dedicación a las tareas del hogar y/o mayor exclusión del mercado laboral acompañados de muy bajos ingresos. Resalta así la contradictoria situación que, siendo las mujeres pobres más jóvenes las que tienden a estudiar más que los varones de la misma condición, se encuentren en los mayores porcentajes de aquellos que “ni estudian ni trabajan”, tanto entre pobres como no pobres. Como ejemplo, en el rango de edad 20-24, el 53 por ciento de las jóvenes ni asiste ni trabaja, mientras en el rango inferior estas llegan al 38 por ciento. Ello sugiere situaciones discriminatorias en el mercado de trabajo, abandono de estudios superiores y dedicación a labores del hogar (Cuadro 7).

II.2 El contraste urbano – rural

Dado que uno de los intereses de la investigación fue analizar la problemática de los programas de capacitación para jóvenes en el rango de 15 a 24 años en las áreas rurales, el análisis de variables sociodemográficas, educativas y laborales en este apartado se efectúa contra el marco de las diferencias entre el sector rural y urbano en México⁷. Ciertamente, es fácil imaginar que los indicadores estadísticos no sean favorables a este sector; se trata en este caso de contar con elementos que permitan fundamentar esta apreciación y apuntar algunas especificidades con objeto de relevar una realidad que sin duda merece una atención diferenciada.

La primera diferencia entre los dos contextos aparece al analizar la participación de la pobreza dentro de la población joven total. Si bien a nivel nacional la tercera parte de la población joven vive en condicio-

7. Dadas las limitantes en el tamaño de la muestra para realizar una diferenciación de variables educativas y laborales en el medio rural y urbano del Estado de México, se realiza este comparativo a nivel nacional. Ciertas variables nacionales pueden ser generalizables en el nivel de la entidad. La diferencia en las distribuciones urbano-rural no es muy marcada entre el nivel nacional y estatal: mientras que a nivel nacional la participación de las áreas urbanas es del 73,5 por ciento, en el Estado de México es de 85,5 por ciento. Igualmente, la distribución entre pobres y no pobres es del 39,1 por ciento y 60,9 por ciento a nivel nacional, mientras que en la entidad es de 31,5 por ciento y 68,5 por ciento respectivamente.

nes de pobreza (36,4%), al hacer el contraste entre el sector urbano y el rural se aprecia que en el primero la relación favorece incluso la presencia de los no pobres; sin embargo, en el medio rural la relación prácticamente se invierte y proyecta las dos terceras partes de los jóvenes viviendo en condiciones de pobreza. En otras palabras, y como lo han indicado estudios anteriores (Bolvitnik, 1987; Hernández Laos, 1992), aunque el mayor número de pobres vive en zonas urbanas, la mayor parte de los habitantes rurales son pobres (Cuadro 8).

En general, las variables educativas y laborales muestran contrastes marcados entre las zonas urbanas y rurales. Así, cabe señalar que es en el sector rural donde se aprecian mayores contingentes de pobres, donde hay una mayor proporción de jóvenes que no asisten a la escuela o que nunca han asistido, donde son más los jóvenes que no han superado el nivel de la primaria, son menos los que acceden al nivel de secundaria e igualmente menos los que cuentan con más de trece años de escolaridad. Estas desproporciones entre el sector rural y urbano se agudizan por lo general dentro de la población que se ubica en condiciones de pobreza extrema.

En particular, la medida en que el contexto rural o urbano afecta la asistencia escolar de la población, se aprecia en el hecho de que si el 35 por ciento de los jóvenes pobres asiste a la escuela en el medio urbano, sólo 15 por ciento lo hacen en el medio rural, es decir menos de la mitad de aquéllos. Al diferenciar entre quienes nunca fueron a la escuela, la proporción prácticamente se duplica: si en el medio urbano nunca asistió a la escuela el 2,8 por ciento de los jóvenes, en el medio rural es el 6,4 por ciento. Igualmente, la proporción de jóvenes sin escolaridad en el medio rural es casi el triple que en el medio urbano para los no pobres. Si se observa a la población joven que logra acceder a niveles superiores de escolaridad (13 años y más) en el medio rural, se aprecia que representa la quinta parte de quienes viven en el medio urbano. Finalmente, existe una diferencia de 2,4 años promedio de escolaridad entre las zonas urbanas y rurales (Cuadro 9).

Cuadro 8
México, 1995. Población joven por condición de pobreza (porcentaje)
según tamaño de localidad.

Línea de pobreza	Tamaño de localidad		Total
	Rural	Urbano	
No pobre	37,1	75,0	65,4
Pobre	62,9	25,0	34,6
Total	100	100	100

Fuente: Cálculo de datos con base en la Encuesta de Hogares del Censo 1995. México INEGI.

Cuadro 9
México, 1995. Años de escolaridad de los jóvenes (porcentaje)
por tamaño de localidad y condición de pobreza.

Escolaridad	Rural			Urbana		
	Línea de pobreza		Total	Línea de pobreza		Total
	No pobre	Pobre		No pobre	Pobre	
Sin escolaridad	4,3	7,4	6,3	1,3	3,4	1,8
De 1 a 6 años	48,1	60,7	56,0	20,2	30,9	22,9
7 años	3,4	3,4	3,4	3,4	4,2	3,6
De 8 a 12 años	42,4	27,6	33,0	64,9	55,7	62,6
13 años y más	1,9	1,0	1,3	10,1	5,8	9,0
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculo de datos con base en la Encuesta de Hogares del Censo 1995. México INEGI.

Las variables ocupacionales y económicas reflejan la misma situación (Cuadro 10). Los jóvenes que habitan en zonas rurales son los que muestran una mayor participación en condiciones de ocupación, debido a la necesidad de procurarse ingresos económicos. Al contrario, los jóvenes urbanos son los que muestran mayores porcentajes de desocupación al poder prescindir del trabajo y dedicarse al estudio. Congruente con esta situación, la proporción de jóvenes que sólo asisten a la escuela es marcadamente superior en el medio urbano (26%) si se la compara con el medio rural (10,8%). De la misma forma, es notoriamente mayor el porcentaje de jóvenes en el medio rural que sólo se dedica a trabajar (57%) si se la compara con aquéllos del medio urbano (44%). Estas variables se agudizan aun más entre los jóvenes pobres del medio rural, donde la proporción de los jóvenes que no asisten ni trabajan se eleva de 28 a 40,3 por ciento entre los pobres y no pobres.

Cuadro 10
México, 1995. Asistencia escolar y trabajo de los jóvenes (porcentaje) por tamaño de localidad según condición de pobreza.

Tamaño de Localidad	Condición de Asistencia	Línea de pobreza		Total
		No pobre	Pobre	
Rural	Asiste y trabaja	4,3	4,7	4,6
	Sólo asiste	10,8	11,7	11,4
	Sólo trabaja	56,9	43,3	48,4
	No asiste, no trabaja	27,9	40,3	35,6
	Total	100	100	100
Urbano	Asiste y trabaja	8,5	5,2	7,7
	Solo asiste	26,0	30,2	27,0
	Solo trabaja	44,1	28,9	40,3
	No asiste, no trabaja	21,4	35,7	24,9
	Total	100	100	100

Fuente: Cálculo de datos con base en la Encuesta de Hogares del Censo 1995. México. INEGI.

Finalmente, las ocupaciones constituyen un elemento de alto contraste entre las poblaciones rural y urbana, y entre los pobres y no pobres. Prácticamente, ser empleado es casi un privilegio de la población urbana y de los no pobres: si solamente 41,2 por ciento de los jóvenes en el medio rural son empleados (comparado con el 78% en los jóvenes del medio urbano), la proporción desciende hasta el 14,1 por ciento entre aquellos que son pobres. Igualmente, la categoría de “otros” (ocupaciones no remuneradas) es muy superior entre los jóvenes pobres del medio rural (46%) si se la compara con los jóvenes del medio urbano (22,4%); asimismo, actividades menores como jornaleros son claramente superiores en el medio rural, donde entre los jóvenes no pobres marcan una relación incluso de 6 a 1 (Cuadro 11).

Cuadro 11
México, 1995. Ocupación de la población joven (porcentaje) por condición de pobreza según tamaño de la localidad.

Línea de Pobreza	Ocupación	Tamaño de localidad		Total
		Rural	Urbano	
No pobre	Empleado	41,2	78	72
	Jornalero	31,1	5,2	9,4
	Cuenta propia	13,8	11,1	11,6
	Otro	13,9	5,7	7
		100	100	100
Pobre	Empleado	14,1	50,5	30,8
	Jornalero	20,7	11,2	16,3
	Cuenta propia	19,2	15,9	17,6
	Otro	46	22,4	35,3
		100	100	100

Fuente: Cálculo de datos con base en la Encuesta de Hogares del Conteo 95. México. INEGI.

Las anteriores menciones no hacen sino constatar una realidad previsible: en el medio rural las oportunidades educativas y laborales para la población son siempre menores que en el medio urbano. Las condiciones económicas, aunadas a los problemas en la oferta educativa y la ausencia de fuentes de trabajo en el medio rural, llevan a que la población de estos medios muestre indicadores bajos en el nivel educativo, y a que tenga dificultades en su incorporación productiva. Todo ello es indicador del abandono al que ha sido sometido el medio rural a lo largo de varias décadas. Las variables llevan a reflexionar sobre políticas y programas diferenciados que estén debidamente focalizados en el perfil de la población que habita en las áreas rurales. Ciertamente, en el marco de la formación para el trabajo, los bajos niveles educativos de la población y su precario acceso al mundo del trabajo, llevan a la necesidad de diseñar programas que contemplen estos déficits y que apunten a proveer de ofertas que mejoren las posibilidades y condiciones de inserción.

III. La respuesta social: los programas de capacitación y su incidencia en las necesidades de los jóvenes pobres

En este apartado se caracterizan algunas instituciones y organismos que desarrollan programas de capacitación en el Estado de México. El objetivo es evaluar el alcance real y potencial de los programas para dar respuesta a las necesidades de capacitación de los jóvenes pobres. La información que aquí se proporciona fue recabada mediante un trabajo de campo que consistió en contactar y visitar distintos programas de capacitación. Las estrategias de obtención de información se apoyaron en fuentes secundarias de las propias instituciones y programas, publicaciones sobre el tema y en la aplicación de una guía de necesidades de información.

III.1 Las opciones de capacitación

En México, la mayoría de los programas e instituciones de capacitación se ubican en el ámbito gubernamental. Son contados los programas de capacitación desarrollados por organismos no gubernamentales; las pocas experiencias existentes son pequeñas en comparación con la magnitud de la oferta canalizada a través de las instituciones gubernamentales.

Para efectos de la exposición del relevamiento realizado se han seccionado los programas de acuerdo a los niveles educativos en que éstos se ubican: a) capacitación; b) nivel medio básico; c) nivel medio superior; d) educación no formal. En atención a los intereses propios del proyecto regional se dio un mayor énfasis al ámbito de la capacitación para el trabajo, ya que es en este nivel donde se ubica prioritariamente la demanda de formación para el trabajo de los/las jóvenes de hogares pobres.

Estos niveles, de alguna forma, coinciden con los establecidos por el Sistema Nacional de Educación Tecnológica (SNET) en México en su estructura educativa. Un indicador del peso que tiene cada uno de los organismos del SNET es el presupuesto asignado a cada nivel educativo. En el Cuadro 12 se aprecia que el nivel de bachillerato tecnológico es el que cuenta con un porcentaje importante (34,2%), seguido del nivel superior con el 30,8 por ciento. Llama la atención la baja participación en el presupuesto de los servicios de capacitación (6,4%, similar al de Posgrado), y significativamente más baja en el caso de los programas de capacitación no formal (0,51%). Ello hace referencia a la importancia marginal de opciones de formación que son a las que recurre regularmente –y muchas veces como única y última opción– la población joven que habita en hogares de pobreza. Igualmente, es marcadamente baja la participación en el presupuesto de la oferta educativa en el nivel medio básico: sólo 0,5 por ciento para las secundarias técnicas.

III.1.1 La capacitación para el trabajo

Esta constituye propiamente la modalidad de capacitación más amplia dentro del espectro de los programas de formación para el trabajo. Se conforma básicamente por cursos de formación técnica en distintas especialidades, que se cursan generalmente con base en esquemas modulares, con una duración que oscila entre uno y dos años; estos cursos no presentan articulaciones con opciones de seguimiento dentro del sistema educativo formal. En el Estado de México existen dos instituciones oficiales responsables de este tipo de programas: a) la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT), que depende de la Secretaría de Educación Pública y opera a través de los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI); b) el Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial (ICATI), institución local que depende de la Secretaría del Trabajo del Estado de México.

Cuadro 12
Presupuesto del Sistema Nacional de Educación Tecnológica.
Distribución relativa por nivel educativo, 1998.

Nivel educativo	Participación (%)
Capacitación	6,36
Secundaria técnica	0,5
Técnico profesional (medio terminal)	14,4
Bachillerato tecnológico (medio superior)	34,2
Superior	30,8
Postgrado	6,8
Capacitación no formal	0,5
Unidades de apoyo	6,4
Total	100

Fuente: Estadística básica del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (1997-1998).

En general, la población que asiste a estos cursos se ubica en el rango de edad de 15 a 29 años con una escolaridad predominante de nivel secundario, aunque no se requiera tener certificado de secundaria para inscribirse a algunos de los cursos. Entre las especialidades que se imparten en estas instituciones, se destacan las de: computación, confección de ropa, carpintería, electricidad, mecánica, electrónica, secretariado y contabilidad.

Dentro de esta modalidad de capacitación se ubica asimismo el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores (PROBECAT), surgido de la Secretaría del Trabajo en 1995 y que consiste en ofrecer una oportunidad a la población desempleada del Estado, de capacitarse y percibir un ingreso (una beca) mientras se incorpora a la planta productiva. Para su operación se apoya en diferentes instituciones sectoriales (salud, desarrollo rural, educación, entre otras) que de alguna forma realizan programas de capacitación y que son las que reclutan a población objetivo de este programa.

Otra modalidad del PROBECAT es el programa de Micro y Pequeña Empresa (MYPE), particularmente referido a población joven de

16 a 25 años que se encuentra desempleada y sin experiencias previas de capa-

citación. La estrategia del MYPE resulta novedosa ya que la formación para el trabajo se realiza al interior de microemprendimientos; se trata pues de una “capacitación para el trabajo en el trabajo”. La idea es capacitar en conocimientos, destrezas y habilidades que provean al joven de un conocimiento de lo que significa un emprendimiento dentro de un oficio determinado. La estrategia consiste en llegar a un acuerdo con los micro y pequeños empresarios de las localidades para que acepten a los jóvenes dentro de sus instalaciones. El objeto es que se capaciten durante un período de dos a tres meses en el área de trabajo que se desarrolla en las microempresas. Durante este período los jóvenes reciben una beca de \$90 dólares mensuales y tienen la posibilidad de ser contratados posteriormente por los dueños de estos pequeños establecimientos.

Finalmente están los Centros de Capacitación Particulares con una gama de cursos muy amplia, entre los que se destacan los de computación, secretariado, idiomas y mecánica. La población que atienden estos centros se ubica en el rango de edad de 15 a 24 años, representando prácticamente el 70 por ciento de la matrícula total. Resulta interesante observar que la población que asiste a estos centros de capacitación representa aproximadamente el 30 por ciento de la matrícula total que es atendida por el Sistema Nacional de Educación Tecnológica a través de sus diferentes instituciones de capacitación.

III.1.2 Nivel medio básico del sistema de educación formal

Este nivel educativo se cursa después de la primaria y comúnmente dentro del rango de edad de 12 a 15 años; actualmente forma parte de la educación básica obligatoria. Aquí se cuenta fundamentalmente con la experiencia de las secundarias técnicas dependientes de la Dirección General de Educación Secundaria Técnica (DGEST).

La DGEST tiene bajo su responsabilidad la formación de recursos humanos en el nivel medio básico. Esta modalidad educativa combina la educación secundaria con la capacitación técnica. Constituye una oferta educativa que parte de suponer que este nivel de escolaridad es el último que cursan muchos mexicanos, debido a las condiciones socioeconómicas imperantes en el país; de ahí que se busque complementar estos estudios con la adquisición de ciertas destrezas técnicas básicas. De esta manera, adicional al programa curricular de la escuela secundaria en México, la secundaria técnica ofrece 21 actividades tecnológicas: 2 en ciencias agropecuarias, 2 en ciencias sociales y adminis-

trativas y 17 en ingeniería y tecnología, que se cursan en la modalidad escolarizada. Este esquema presupone que, una vez terminados los estudios en este

nivel, el joven egresará con una especialidad técnica y estará preparado para continuar sus estudios en el nivel medio superior.

Dentro de la modalidad de educación secundaria técnica, hay experiencias como la de “Villa de los Niños” que ofrecen estrategias particulares. En este caso se trata de una escuela particular cuya atención está estrictamente focalizada en jóvenes de bajos recursos económicos, principalmente del medio rural. Aquí se cumplen los estudios de secundaria durante tres años y un año adicional de especialidad impartida por el Centro de Capacitación Técnica Industrial (CECATI) local. Las especialidades que se pueden cursar son las de computación, electricidad, electrónica y corte y confección. Se trata de un sistema de internado donde durante los tres años iniciales hay un proceso de inducción a las distintas especialidades, para posteriormente cursarlas y ponerlas en práctica en trabajos de la misma institución. La experiencia cuenta con apoyos de financiamientos internacionales y desarrolla vínculos institucionales que permiten a sus egresados incorporarse en el mercado formal del trabajo.

III.1.3 Nivel medio superior

En el nivel medio superior del Sistema Nacional de Educación Tecnológica existen diversas opciones de formación técnica ofertadas por varias instituciones. Algunas de ellas constituyen opciones terminales con el nivel de técnico profesional; otras constituyen opciones de bachilleratos tecnológicos en distintas especialidades con carácter bivalente. El objetivo general en este nivel es formar al educando en los campos técnico y social, lo cual le permita su incorporación al sector productivo o bien la continuación de estudios superiores. Las principales opciones en este nivel educativo dentro del Sistema Nacional de Educación Tecnológica son las siguientes: a) Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP); b) Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI); c) Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA); d) Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado (CECyTE).

Dentro del CONALEP existen programas interesantes como el Programa Emprendedor (PROEM), de naturaleza extracurricular y que busca ofrecer una plataforma de servicios que apoyen el establecimiento y desarrollo de microempresas por parte de los estudiantes. Se

les asesora inicialmente en el fortalecimiento de sus emprendimientos con cursos de capacitación, para después apoyarlos para la adquisición de recursos financieros que les permitan desarrollar su microempresa con la asesoría

de Calidad Integral y Modernización (CIMO).

Asimismo, en el nivel de educación media superior se ubica la modalidad del Sistema Dual, que en el Estado de México opera con el apoyo del CONALEP. Este convenio lleva a que los egresados cuenten con la ventaja de cursar el bachillerato al mismo tiempo que se encuentran incorporados en el sistema dual. El sistema forma a los alumnos para desempeñarse en puestos de mando medio, un perfil que sobrepasa la connotación tradicional de un técnico de una escuela de formación profesional. El sistema desarrolla vínculos estrechos con el mercado formal de trabajo, por lo que las oportunidades de incorporarse en él son muy amplias.

III.1.4 La capacitación no formal

El campo de la educación no formal es muy amplio en México y en él ubican diferentes instituciones y programas que pertenecen a distintos sectores (salud, trabajo, educación)⁸. A este tipo de programas se les denomina con diferentes términos: educación no formal, capacitación no formal para trabajo, educación no formal no vocacional, cursos comunitarios, educación comunitaria, talleres domésticos y para el autoempleo, etcétera. Lo que resulta cierto es que estos programas se ubican en el vértice entre la capacitación para el trabajo y la educación no formal para adultos. En cierto sentido, no son uno ni lo otro, prueba de la inexistencia de una real capacitación para el trabajo en los sectores de pobreza, particularmente en el ámbito rural.

Se trata básicamente de experiencias de capacitación no escolarizadas, sin vínculos con el sistema educativo formal y sin valor académico y curricular, debido a la marginalidad en que se desarrollan. Aunque el número de especialidades varía en cada institución, las que se imparten son fundamentalmente las de corte y confección, tejido, manualidades, carpintería, mecánica, herrería, primeros auxilios, electricidad, servicios de belleza y cocina. Se trata de especialidades que se imparten de dos a tres veces por semana y cuya duración va de uno a dos años.

Dada la naturaleza de estos programas, su orientación fundamental es hacia la población que habita en hogares de pobreza, particularmente mujeres. Si bien el rango de edad se sitúa entre los 25 y los 44 años, también acude población joven, mujeres y varones, interesa-

das(os) en cursar especialidades que prometen un vínculo con el espacio del trabajo (carpintería, herrería, enfermería, secretariado, cultura de belleza). En muchas ocasiones es a estos cursos a los que recurren jóvenes de localidades marginales ante la ausencia de opciones de formación en sus lugares

8. Entre estas instituciones están: los Centros de Desarrollo de la Comunidad (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia-DIF); los Centros de Educación Comunitaria (Instituto Nacional para la Educación de los Adultos-INEA); el Departamento de Educación de Adultos (Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social); el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); y el Programa de Misiones Culturales de la Secretaría de Educación Pública.

(Pieck, 1996). De nuevo aquí la problemática de las mujeres cobra una dimensión especial, ya que es más común encontrar mujeres jóvenes en el medio rural, en muchos casos resultado del abandono de estudios, de la obligación de contribuir a las labores del hogar, de matrimonios a edad temprana, y de las dificultades que enfrentan en el mercado de trabajo.

En el mismo terreno de lo no formal se encuentra la experiencia del Programa de Atención a Zonas Marginadas (PAZM) del CONALEP, que constituye un ejemplo de la orientación de un instituto de formación profesional hacia el sector social. El propósito institucional del PAZM es apoyar a la población de las zonas marginadas para que se incorporen al aparato productivo y se propicie el autoempleo, para mejorar su nivel de ingresos, fomentar el arraigo y el bienestar económico de sus localidades. El programa contempla la oferta de cursos de capacitación para y en el trabajo, la certificación de habilidades y destrezas, la asesoría para la formación de microempresas y los servicios asistenciales a la comunidad. En forma paralela se desarrollan nuevos cursos y servicios adecuados a las necesidades de cada zona.

Finalmente, dentro de este nivel existen experiencias como la de Calidad Integral y Modernización (CIMO). Este programa opera con recursos del Banco Mundial y depende de la Dirección General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Constituye un programa tradicionalmente orientado a la oferta de capacitación para las micro, pequeñas y medianas empresas; sin embargo desde hace algunos años ha incorporado dentro de su atención al sector social (áreas marginadas urbanas y rurales), una estrategia de capacitación diferente a la de otras instancias capacitadoras.

III.2 Alternativas de capacitación y sus aportes

En este apartado se destacan tres experiencias de capacitación en el Estado de México. Las experiencias han sido seleccionadas sobre la base de su aporte a la formación de jóvenes pobres y en este sentido representan estrategias diferentes –alternativas– que de alguna forma ofrecen una nueva práctica y visión de lo que pueden ser los programas de capacitación hacia este segmento de la población. Asimismo, las lecciones de estas experiencias contribuyen a replantear la noción y la práctica de la capacitación para el trabajo, particularmente cuando se trata de experiencias orientadas a segmentos de población desfavorecidos donde las lógicas del trabajo y el empleo asumen rasgos y connotaciones que contrastan con aquellas de contextos más propiamente ligados a la

dinámicas de la globalización tecnológica y la apertura de mercados.

La primera experiencia que se analiza es la de CIMO, una institución que ha puesto en práctica un esquema de capacitación con elementos novedosos en el sector social y que comienza a tener incidencia en la modificación de las estrategias utilizadas por diferentes instituciones de capacitación en el sector rural. En segundo término se da cuenta del programa del ICATI, una institución de capacitación regional con una oferta típica de cursos de capacitación para el trabajo y con un programa de vinculación que resulta interesante para los propósitos de este estudio. Finalmente, la experiencia de FOVASO se ubica en el nivel educativo medio superior y constituye una oferta de bachillerato en desarrollo comunitario a cargo de una ONG⁹.

III.2.1 Calidad Integral y Modernización (CIMO)

El programa CIMO presenta varias características que resultan relevantes en este estudio. De inicio, resulta interesante que un centro de capacitación ubicado en la Secretaría de Trabajo, con vínculos estrechos con la industria y tradicionalmente orientado al sector formal de la economía, haya orientado su actividad al sector social. En esta proyección utiliza una estrategia que toma elementos de su método de capacitación en el sector industrial. De hecho, la experiencia de CIMO en materia de capacitación en el sector social constituye un esfuerzo innovador –un paradigma diferente dentro de las estrategias de capacitación– con fuerte componente educativo, que se apoya en la realización de diagnósticos integrales previos, oferta de cursos de capacitación y realización de actividades de consultoría en procesos (asesoría contable, organizacional, comercialización, etc.). Se trata, finalmente, de una institución que apoya sus intervenciones en una marcada articulación interinstitucional, que se da prácticamente con todas las instituciones, en los niveles estratégico, técnico y económico. La coordinación de trabajo se establece con cabezas sectoriales, enlaces municipales y participación en comités (como el de la pequeña y mediana empresa).

La actividad de CIMO, a través de la Unidad Promotora de Capacitación (UPC) en el Estado de México, contempla dentro de su rango de actividad necesidades de capacitación que tienen su raíz en la naturaleza diversa de las empresas. En atención a ello, es común que se apoye a la microempresa urbana de hasta diez trabajadores que requiere un sistema de calidad

9. En cada uno de estos programas las estrategias de investigación han sido diferentes, si bien en la mayoría de ellas implicaron un amplio espectro de visitas de campo. En estas visitas las técnicas utilizadas fueron fundamentalmente las de la observación y la entrevista abierta con base en un guión preelaborado de necesidades de información. La utilización de cada uno de estos instrumentos dependió de las características de cada uno de los programas, de ahí que en algunos de ellos la observación haya desempeñado un papel clave; en otros, fue la entrevista con los diferentes actores (alumnos, directivos y maestros) la que aportó mayor información. El trabajo se apoyó a su vez en fuentes secundarias aportadas por cada una de las instituciones, con base en las cuales se armó la caracterización fundamental de cada programa.

exigido por sus clientes, a una suburbana que busque la formalización de sus operaciones desde un punto de vista fiscal para acceder a nuevos mercados, o bien a una rural que esté en el proceso de subsistencia de sus actividades, o en la consolidación de un “proyectito” agroindustrial que requiera de “terapia intensiva”.

Estrategia operativa :

La operación de CIMO se realiza a través de los siguientes procesos básicos:

- **Sensibilización:** Los promotores, consultores de CIMO que forman parte de cada UPC, realizan actividades de promoción del programa y de información sobre los beneficios que otorga la capacitación y la productividad.
- **Diagnóstico general:** Conjuntamente con cada empresa interesada en recibir los apoyos del Programa, se realiza, actualiza o valida un “diagnóstico básico integral” (DBI) sobre la situación y necesidades específicas de la empresa y sus trabajadores.
- **Diseño del “plan de mejora”:** Con base en el diagnóstico realizado se integra un programa de capacitación o consultoría orientado a la mejora de la organización, la productividad y las condiciones de trabajo en la empresa. Se procura que los programas integren acciones para grupos de empresas con problemáticas comunes, que hagan posible el intercambio de experiencias entre las mismas y su vinculación para acceder o prestar otro tipo de servicios, cuando así lo decidan.
- **Capacitación, consultoría, información y enlace.** Las acciones de capacitación o consultoría las llevan a cabo profesionales públicos o privados, seleccionados por la propia empresa y que en su propuesta de trabajo cumplen con los propósitos y estrategias concertados con la empresa y con la normatividad y criterios técnicos del programa CIMO. El proceso de diseño de las propuestas es acompañado por los promotores consultores de CIMO. A partir del programa de capacitación o consultoría, CIMO proporciona, en su caso, los apoyos financieros parciales para su ejecu-

ción. Generalmente es práctica que CIMO aporte 60 por ciento del costo de la capacitación y los beneficiarios 40 por ciento; sin embargo al trabajar coordinadamente con otras instituciones éstas puede aportar el 20 por ciento y los beneficiarios 10 por ciento.

A estos procesos subyacen una serie de premisas básicas que son las que orientan y norman las intervenciones de la institución. Estas se

concretan en valores referidos a la importancia de atender a la demanda, la noción de integralidad (la empresa como un conjunto de subsistemas), la participación de los interesados, la importancia de que las intervenciones constituyan respuestas regionales, y la necesidad de que se atienda a una noción de flexibilidad (se parte de que no hay fórmulas únicas).

El requisito para ser sujeto de la atención de CIMO es querer el servicio y contar con proyectos operando; de hecho no se promueven nuevos proyectos, pero sí se les proporciona apoyo técnico. Lo que se privilegia en una intervención es el respaldo a proyectos intensivos en mano de obra, acordes con la estrategia de apoyar el capital humano vía la capacitación. Las áreas que se atienden son las de transformación (50 por ciento), servicios (30 por ciento) y sector rural (20 por ciento). Sin embargo, es de observar que los proyectos de transformación cruzan fácilmente el sector rural; así, alrededor de un treinta y cinco por ciento del volumen de operación de CIMO – CCEM se dirige a esta actividad con tres años de apoyar a este sector. Entre las principales actividades destacan floricultura, ganado ovino, papa, fruticultura y cafecultura, entre otras.

Extensión de la metodología de CIMO:

Resulta interesante constatar que la actividad de CIMO en el sector social rural del Estado de México a lo largo de los últimos cinco años (1995-1999) ha tenido una influencia clara en la forma en que algunas instituciones sectoriales vinculadas con el sector agropecuario conciben y practican la capacitación. La presencia de CIMO en este ámbito y la forma en que ha incidido en las estrategias de capacitación de algunas instituciones del sector agropecuario se explican por varios factores que contribuyeron a que CIMO participara en diversas instancias¹⁰. Estas participaciones brindaron a CIMO un espacio para entrar en contacto con organizaciones del sector social (micro y pequeña empresas) por un lado y, por otro, para analizar y diseñar estrategias que permitieran hacer eficiente la presencia de distintas instituciones en este sector, en el marco de prácticas añejas e irracionales que han caracterizado las intervenciones institucionales en el medio rural.

Una de las formas en que se ha extendido la metodología de CIMO es a través de actividades de capacitación a promotores. Esta actividad ha surgido como demanda por parte de instituciones que han conocido el modelo y que han mostrado interés en capacitar a su propio personal. El curso que se imparte es de “formación de consultores en

10. Estos tres factores son: 1) la realización del convenio entre el Instituto Nacional de Capacitación Agropecuaria y CIMO en 1995; 2) la participación en el Comité de Micro y Pequeña Empresa; 3) el marco de emergencia económica declarado en 1995.

procesos”, versa sobre la noción, filosofía y práctica de la consultoría en los procesos de capacitación. Al instructor-consultor se le concibe meramente como un acompañante del proceso y no como un vendedor de recetas, de ahí que se estime importante sensibilizarlos en el modelo.

En este tema se destaca la coordinación de esfuerzos con la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (INCA RURAL), con base en los cuales se formó a sus técnicos SINDER (Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral) como “consultores de proceso”. El mismo interés se ha visto reflejado en el caso del Instituto Nacional Indigenista (INI) donde, además de coordinar recursos materiales y económicos, se ha formado a su personal técnico en procesos de promoción y atención a los grupos indígenas. También está el convenio CIMO-ICATI, a partir del cual se aprovecha la experiencia de CIMO en materia de capacitación, y los recursos y vínculos institucionales del ICATI a través de su programa de vinculación externa.

Las formas de capacitación transitan desde el tradicional curso en el aula hasta el taller de modelos donde el *Benchmarking* se va constituyendo en una herramienta estratégica; va de certificaciones en ISO 9000 al conocimiento sobre cómo distinguir animales “certificados” en un proyecto de borregos; de programas de exportación para empresas a la incorporación de artesanos en la utilización de sistemas de costos; desde la capacitación en el uso del Internet a la enseñanza sobre cómo llevar un libro Diario de Ingresos y Egresos para grupos en el sector social.

La estrategia de capacitación de CIMO apunta a romper los cartabones de capacitación que prevalecen en las instituciones, de ahí el gran reto. Se trata de vender un modelo participativo donde juegan un papel importante las aportaciones que realizan los grupos a sus proyectos. Este último aspecto es justamente una práctica a la que las instituciones no están acostumbradas, ya que por lo general los servicios se ofrecen sin costo alguno. Igualmente, para las instituciones resulta cuestionable que no sean ellas las que seleccionen a los instructores sino los propios grupos productivos quienes asuman esta decisión, una vez analizadas las distintas propuestas. Los diagnósticos, a su vez, no cons-

tituyen una práctica común dentro de las instituciones; de hecho, de cada diagnóstico depende el diseño de la estrategia técnica, de ahí que no haya modelos acartonados, sino más bien diagnósticos y estrategias a la medida de las necesidades de cada proyecto. El siguiente ejemplo de intervención busca ilustrar algunas de las características de la estrategia de capacitación de CIMO.

Los Huertos Orgánicos, un ejemplo de intervención de CIMO:

En 1998 y a iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) en el Estado de México, se decidió poner en marcha un proyecto ambicioso y masivo de huertos orgánicos. El objetivo general del proyecto consiste en promover la práctica de huertos orgánicos familiares en las zonas rurales de bajos recursos. Entre sus objetivos particulares se destaca el de activar proyectos económico-productivos donde tenga una participación importante la mujer rural; con ello se desarrollan fuentes de empleo, se mejora la alimentación de las familias y se provee de un ingreso complementario a la economía familiar. Este tipo de iniciativas no son nuevas; lo que hace a ésta significativa es la metodología operativa en que descansa y que ha logrado a la fecha resultados importantes en numerosos grupos de mujeres en el medio rural.

A diferencia de iniciativas similares, cuya actividad se ha centrado en la distribución de paquetes técnicos y en la oferta de asesoría técnica sin seguimiento alguno, el proyecto actual se podría definir como una **capacitación para el trabajo, en el trabajo y con responsabilidades económicas compartidas**. Incluye la capacitación de mujeres en el manejo de huertos orgánicos (manejo de semillas, técnicas de cultivo, combate de plagas, tiempos de cosecha, etc.), a la vez que las propias participantes se incorporan en esta actividad productiva.

El costo total de cada invernadero es de US\$ 150, por lo que se trata de una inversión baja con el potencial de rendir frutos importantes en el ámbito de la capacitación y la producción. Además, el financiamiento de la experiencia se comparte: a) La población beneficiaria contribuye con el terreno, materiales y trabajo para la construcción de los invernaderos (bajo supervisión técnica). Cubre también los costos del paquete de semillas (US\$ 1) y opcionalmente un paquete pecuario (US\$ 7,5)¹¹. b) El costo de material especial para los invernaderos lo asume SEDAGRO y los ayuntamientos. c) El costo de la supervisión se divide entre SEDAGRO (40%) y CIMO (60%).

11. El que los beneficiarios tengan que aportar aunque sea mínimamente al costo de la capacitación, ha provocado resistencias por parte de algunas instituciones que tradicionalmente han concebido que los grupos beneficiarios no deben aportar a este costo. Este es uno de tantos ejemplos con los que se ha topado la estrategia de capacitación de CIMO en el proceso de permear esta visión de la capacitación en el marco de sus relaciones interinstitucionales.

Los resultados del proyecto han sido satisfactorios: prácticamente el 70 por ciento del total de huertos que se implementaron se encuentran de alguna manera en operación, unos más otros menos, dependiendo de las diferentes condiciones en que se pudo concertar el apoyo en las diferentes regiones. Lo que resulta importante es que, en su gran mayoría, los huertos no han sido abandonados, que las mujeres siguen entusiastas con esta nue-

va actividad, que hay aprendizajes claros sobre la forma de desarrollar huertos orgánicos, que la capacitación recibida fue aprovechada e incidió en la realización de una actividad económico-productiva y de gran utilidad para enfrentar problemas económicos en estas áreas.

¿En dónde reside lo exitoso del proyecto?:

Si bien la iniciativa fue de SEDAGRO, el papel de CIMO resultó clave en la conformación del equipo multidisciplinario inicial que se encargó del diseño del proyecto, de su componente técnico, del plan operativo y logístico. Asimismo, congruente con la naturaleza de la institución, CIMO tuvo una incidencia clara en el diseño de módulos de capacitación, en su planificación y en la elaboración del manual de procedimientos, este último con objeto de que pudiera ser utilizado y aprovechado por las beneficiarias. Así, en términos de estrategia de capacitación hay varios factores que inciden en el buen desarrollo del proceso; entre ellos se destaca el hecho de que CIMO haya incidido en el reclutamiento de instructores, que el proyecto se apoye en una capacitación técnica de las mujeres beneficiarias previa al proyecto y que continúe semanalmente durante seis meses. Adicional a ello existe una supervisión técnica de los avances del proyecto por parte de los instructores y del personal de CIMO. En resumen, el peso que tuvo CIMO en el proyecto se refiere fundamentalmente al ámbito de la transmisión del conocimiento, en la medida en que la capacitación incidió en la adquisición de competencias para el desarrollo de una actividad económico-productiva.

De acuerdo a la lógica de CIMO los conocimientos permanecen gracias al énfasis que la estrategia pone en el factor de la capacitación. Aquellas personas que continúen aprovechando sus conocimientos y se preocupen por mantener el huerto en operación, pasan a una segunda etapa del proceso capacitador con objeto de derivar de estos aprendizajes una actividad económico-productiva (ya no tan sólo de autoconsumo).

Una estrategia con sensibilidad:

El trasfondo de las intervenciones de capacitación de CIMO se traduce en una oferta con sensibilidad para vender una idea de desarrollo: se trata del diseño de respuestas para satisfacer procesos productivos. Es este interés en concebir a la actividad productiva como un todo –de manera integral– lo que distingue a la capacitación proporcionada por esta institución. A ello se suma la preocupación por el impacto, es decir, ir más allá de la oferta de capacitación (del registro estadístico del curso) e incidir efectivamente en la adquisición de conocimientos y habilidades relevantes para la actividad que se está ejerciendo.

*III.2.2 El Instituto de Capacitación y Adiestramiento
para el Trabajo Industrial (ICATI)*

La importancia del ICATI reside en ser un programa propio del Estado de México, con antecedentes importantes en la entidad, que depende de la Secretaría del Trabajo y que tiene bajo su misión coordinar las actividades de capacitación. El objetivo del ICATI se orienta a la adquisición de conocimientos y habilidades que le permitan al egresado incursionar en los niveles iniciales del mercado de trabajo. La institución opera a través de 18 centros regionales (Centros de Capacitación en Artes y Oficios, CECAOS) que se encuentran distribuidos tanto en zonas urbanas como rurales y que de alguna manera tratan de responder a las necesidades de los contextos particulares.

Los vínculos del ICATI con el sector laboral favorecen su relación directa con el mercado formal del trabajo y contribuyen a la orientación técnico-productiva de sus programas por encima de consideraciones propiamente educativas. Como institución regional recibe un subsidio federal, un subsidio estatal y cuenta con ingresos propios (donativos, la aportación en equipo y los acuerdos con instituciones que dotan de equipo especializado a los talleres y brindan apoyo para la formación de instructores). Otro tipo de ingresos se obtiene por las inscripciones y por la venta de cursos para atender requerimientos específicos de capacitación de algunas empresas. La vinculación que tiene el ICATI con el mercado de trabajo es relativa. Propiamente no existe compromiso por parte de la institución de ofrecer este servicio, aunque se cuente con excepciones donde, dado el vínculo con ciertos espacios de trabajo, haya posibilidad de canalizar a algunos de los egresados.

12. La información vertida en esta sección se apoya en resultados de una investigación realizada en 1997 sobre la percepción y utilidad de los programas de capacitación en zonas marginadas del Estado de México. La investigación se apoyó en el levantamiento de una encuesta a los alumnos de los talleres de carpintería, herrería, corte y confección y computación de cuatro planteles (CECAOS) ubicados en zonas rurales y urbano marginales (dos en cada una de estas áreas). Se aplicó un total de 12 cuestionarios por curso en cada centro de capacitación, lo que da un total de 188 cuestionarios.

13. El análisis de este programa se sustenta en la realización de entrevistas a directivos del ICATI y a personal de otras instituciones; asimismo, en entrevistas realizadas durante la visita a proyectos económico-productivos promovidos dentro de cada uno de los programas.

Dado que los cursos de capacitación técnica para el trabajo representan la modalidad típica entre los jóvenes, resulta importante evaluar su impacto en algunas variables particulares. En este sentido se da un realce particular a algunos rasgos sociodemográficos, motivaciones y percepciones de la población estudiantil que asiste a estos cursos¹². Interesa también, dentro de este programa, destacar su “programa de vinculación institucional”, particularmente por los rasgos que revisten las estrategias de capacitación al estar referidas directamente al apoyo de proyectos económico-productivos en el sector social –**una capacitación en el trabajo**–; de ahí las lecciones que se pueden derivar para la reformulación de las políticas y programas en los sectores de pobreza¹³.

¿Quiénes son los jóvenes que asisten a los cursos de capacitación para el trabajo?:

En el caso de los cursos de capacitación para el trabajo, los jóvenes en el rango de edad de 15 a 24 años (73% de la matrícula) son la población estudiantil mayoritaria que asiste a ellos. Muchos de estos jóvenes se han inscrito en estos programas por haber tenido dificultades para continuar estudiando en el sistema educativo formal. De hecho, los motivos económicos constituyen la razón fundamental por la que se han visto obligados a abandonar sus estudios. Varios factores entreligados contribuyen a ello: falta de recursos económicos en la familia, costo de la educación (a pesar de que se trata de educación gubernamental gratuita), necesidad de incorporarse al mercado de trabajo para contribuir a la economía familiar, etcétera.

Prácticamente la mayoría de los/as estudiantes provienen de hogares de bajos recursos económicos, lo que se aprecia fundamentalmente en la ocupación de los padres: 20 por ciento trabajan en el sector de la construcción; 16 por ciento son trabajadores no calificados en el sector servicios; 13 por ciento son comerciantes al menudeo y 12 por ciento son trabajadores del campo: 61 por ciento del total. El 39 por ciento restante se distribuye mayoritariamente en actividades no calificadas ubicadas dentro del sector informal de la economía (pensionados, choferes, obreros). En cuanto a la ocupación de la madre, resalta el que la mayoría de ellas (77%) se dedica a actividades relacionadas con el hogar, mientras que el porcentaje restante está referido a actividades vinculadas con el sector informal (ventas al menudeo, trabajos de limpieza en residencias). Igualmente, los niveles de escolaridad de los pa-

dres son muy bajos: solamente 11 por ciento cuenta con el nivel secundario terminado.

Los jóvenes que asisten a estos cursos pertenecen a familias numerosas donde es común contar con hermanos que trabajan. De hecho, la mayoría de ellos (80%) cuenta con experiencias laborales previas, donde es común haber tenido hasta un total de tres trabajos, básicamente como empleados en los escalones inferiores del sector informal. Se trata por lo general de trabajos cortos y con una alta rotación. Las edades en que los/as jóvenes se insertan en el mercado de trabajo varían de los 12 a los 18 años; casi la mitad de ellos lo hace entre los 15 y los 18 años.

Los intereses que mueven a los/as jóvenes a inscribirse en este tipo de cursos se localizan más en el ámbito educativo que en el laboral. Así, el interés por aprender y por permanecer en el sistema educativo prevalece por encima del interés por vincularse con los espacios de trabajo. Resulta interesante que, en la mayoría de los alumnos (81%), se manifieste interés por reincorporarse al sistema educativo formal en caso de que tuvieran las posibilidades. Esta respuesta alude a una población con intereses educativos ciertos, pero que se han visto truncados por razones económicas y familiares. En este deseo de reincorporación resalta el caso de las mujeres, entre quienes fue perceptible el resentimiento particular al no poder continuar estudios superiores debido a obligaciones y responsabilidades familiares.

Desde otra perspectiva, la naturaleza y objetivo de los cursos llevan a que los/as jóvenes les atribuyan efectividad para lograr vínculos posteriores con el mercado de trabajo o con el desarrollo del autoempleo. Así, las expectativas una vez terminado el curso están relacionadas con el mundo del trabajo en casi la mitad de ellos/as. Los/as jóvenes vislumbran la posibilidad de “pegarse” a un tallercito mecánico (o bien eventualmente de instalarlo por su cuenta), de realizar trabajos de carpintería (siempre útiles y demandados en las comunidades) y, en el caso de las mujeres, la posibilidad de instalar una peluquería o de poder trabajar en alguna de las oficinas cercanas a la localidad, sea como secretaria o en el departamento de computación¹⁴. La necesidad natural que existe en los contextos marginales por contar con este tipo de destrezas ayuda a valorar el potencial de los cursos para el ejercicio de alguna actividad económica.

En este tipo de cursos los/as estudiantes tienen la oportunidad de aplicar los conocimientos aprendidos aunque sea en menor escala: pequeños trabajos domésticos a familiares y conocidos que los jóvenes

14. Es interesante observar cómo, aun en comunidades rurales con altos índices de marginación (el caso de San Felipe de Progreso en el Estado de México), la vecindad que estas comunidades tienen con corredores industriales despierta un interés en los/as jóvenes por los cursos de computación y hace relevante la oferta de esta especialidad.

realizan como una forma de practicar sus destrezas (reparación de aparatos domésticos, trabajos menores de carpintería, instalaciones eléctricas case-ras).

¿Cuál es la importancia de estos cursos para los jóvenes de hogares pobres?:

¿Qué importancia tienen los cursos técnicos de capacitación para el trabajo en el caso de los jóvenes pobres? De la información anterior se des-prenden varias reflexiones, la primera de ellas sin duda referida al hecho de que este tipo de cursos representan para ellos una última salida educativa. No es que los jóvenes estén precisamente interesados en este tipo de ofertas educativas, se trata simplemente de que no tienen posibilidades, ni sociales ni económicas, para continuar estudios superiores en el sistema educativo formal. De ahí que una segunda reflexión sea en torno al interés claro que muestran los jóvenes por seguir estudiando y al deseo frustrado en sus trayectorias educativas que lleva a que algunos den inicio a sus trayectorias laborales a una temprana edad.

¿Cuál es la relevancia que tienen estos cursos para ellos? Se podría afirmar que los/as jóvenes les encuentran sentido, que los sienten útiles e interesantes, que les ven posibilidades dentro de sus contextos marginales, que les abren un escenario, por lo menos en el corto plazo. Su corta edad les impide ver más allá en el horizonte de sus vidas, de ahí que los cursos les siembren expectativas, les abran resquicios reales (que no ideales) dentro de sus trayectorias. De hecho, la incorporación en estos cursos implica, de cierta manera, una aceptación súbita de su realidad: la imposibilidad de continuar estudios superiores, luego la resignación a optar por este tipo de alternativas.

Es claro que los cursos distan, sin duda, de prepararlos con perfiles de salida prometedores; de ahí la importancia de lograr incidir en la articu-lación entre programas, en la revalidación de estudios, en la mejora de la calidad con objeto de que estos cursos puedan ser vías para el desarrollo de mejores desempeños laborales e inserciones productivas exitosas.

El Programa de Vinculación del ICATI:

El “Programa de Vinculación” del ICATI resulta interesante ya que a partir de él se desarrollan esquemas de formación que se desprenden de los vínculos que se establecen con instituciones de otros sec-

tores. A través de estas instituciones se detectan y canalizan grupos con necesidades diferentes de capacitación. Puede ser el caso de grupos de mujeres que demandan cursos de corte y confección, cursos de cocina; jóvenes en alguna localidad que demandan cursos de mecánica automotriz, electricidad, apoyo para engorda de bovinos, cursos de diseño para artesanos, etcétera. Este tipo de cursos se ofrecen tanto a personal de oficinas y departamentos de gobierno (el caso de los ayuntamientos), como a microempresas, grupos comunitarios, alumnos atendidos por otra institución (sector salud, etc.).

Las instituciones oficiales con las que el ICATI guarda relación se ubican prácticamente en todos los sectores (salud, turismo, desarrollo rural agropecuario, artesanías, industria, sector social, etc.). Este tipo de vínculos institucionales son los que han permitido, de alguna manera, orientar la oferta de capacitación a diversos grupos de población de bajos ingresos que están incorporados en proyectos productivos. En estos casos, la capacitación se ha orientado a apoyar las necesidades y problemas específicos que se presentan durante la implementación de los proyectos. Esta estrategia de vinculación institucional ha dado lugar a una capacitación en el trabajo, es decir, vinculada con los proyectos desarrollados por la población de bajos ingresos. Un ejemplo de la incidencia de esta estrategia se aprecia en los apoyos de capacitación a grupos de artesanos/as, que redundan en la innovación de diseños, nuevos mercados, incorporación de materiales alternativos, cálculo de costos, etcétera.

La medida en que los jóvenes están incluidos dentro del programa de vinculación de la institución varía considerablemente, dependiendo de cuál sea el tipo de proyecto que se apoye. Es difícil afirmar que la población joven es la que se encuentra mayoritariamente representada en las distintas microempresas o grupos comunitarios que reciben cursos de capacitación puntuales en las comunidades rurales. De hecho, resulta natural no encontrar a jóvenes vinculados a proyectos productivos debido a las limitantes sociales y económicas de su edad; no obstante, sí es posible afirmar que hay jóvenes de ambos sexos presentes en algunos de estos proyectos¹⁵.

Las características del “Programa de Vinculación” del ICATI llevan a comentar sobre las indiscutibles ventajas de la articulación institucional en el campo de la capacitación para el trabajo. El Programa es indicador de los beneficios que conlleva un programa de capacitación que esté vinculado con las actividades económico-productivas; sin embargo es también elocuente de que incluso una capacitación vinculada

15. En el caso de los programas de capacitación de la Dirección de Desarrollo Rural, los jóvenes llegan a representar cerca de la mitad de la población que asiste a los cursos, con una participación directa en los proyectos productivos.

con proyectos productivos no necesariamente es una estrategia de capacitación que incida en el desarrollo de estos proyectos. La contribución de CIMO en este Programa (a partir del convenio celebrado) deja claro que la capacitación no consiste en la simple transmisión de conocimientos y competencias, sino más bien que ésta debe ser entendida inextricablemente unida con los procesos sobre los cuales busca incidir, sobre los proyectos que busca potenciar a través de su intervención. Una capacitación neutra, despreocupada y/o aislada de la problemática de los lugares en que busca incidir no es garantía de que pueda generar procesos de desarrollo.

III.2.3 “Jóvenes por el cambio” del Fondo de Valle de Bravo y Solidaridad (FOVASO)

“Jóvenes por el Cambio” constituye uno de los centros que conforman el Fondo de Valle de Bravo y Solidaridad (FOVASO)¹⁶. Se trata de un programa no gubernamental, hecho que reviste importancia dado que prácticamente la mayoría de los programas de capacitación en México son proporcionados por instituciones gubernamentales. El programa ofrece un esquema de bachillerato en desarrollo comunitario que a su vez capacita **para y en** el trabajo a los jóvenes de bajos recursos. Incorpora un modelo educativo diferente a los bachilleratos agropecuarios tradicionales proporcionados por diferentes instituciones en la Secretaría de Educación (Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria). Esto se manifiesta a nivel de la currícula (se adapta a las exigencias del modelo exigido por la Secretaría de Educación pero con innovaciones propias de un bachillerato orientado al desarrollo comunitario), y en el nivel de las relaciones pedagógicas (que intentan promover la participación, esquemas abiertos, no autoritarios, etc.).

Una virtud del proyecto es que pretende atender dos necesidades básicas de la población joven que habita en regiones de pobreza en el medio rural: 1) Les provee de una opción de educación media superior, y por ende la posibilidad de continuar con estudios superiores a nivel universitario; en este sentido, representa una alternativa de reincorporación y retención de matrícula en este nivel educativo. 2) Capacita para el trabajo, tanto a nivel de promotores de desarrollo de la comunidad, como en el nivel de la formación y conducción de microempresas; en este aspecto, la noción de trabajo guarda estrecha relación con los contextos de pobreza. Asimismo, se trata de una opción que los apoya económicamente, lo que reviste importancia en un contexto don-

16. FOVASO nace alrededor de 1991, a partir de un comité conformado por personas interesadas por realizar trabajos en el sector social de la región. El Fondo se compone de varios centros que atienden diversos giros vinculados con la atención al sector social en las áreas de salud, educación y producción.

de las limitantes económicas constituyen el motivo principal por el cual los jóvenes no continúan sus estudios después de la secundaria.

Modelo educativo:

El bachillerato comprende tres años, cada uno de ellos divididos en tres niveles: 1) capacitación para la autosubsistencia; 2) capacitación en microempresas (en las empresas de FOVASO); y 3) capacitación en la recuperación del medio ambiente. Los cursos son modulares y constan de cuatro meses cada uno. El programa de trabajo se encuentra organizado sobre la base de un período de internado de un año y medio, donde el hospedaje y la alimentación no se cobran. El horario semanal funciona con base en sesiones de cursos matutinos y vespertinos, con espacio de dos horas diarias dedicadas al trabajo en las microempresas. Dos días se dedican al trabajo en comunidades o a atender los comedores comunitarios. El siguiente año y medio, los alumnos acuden una semana al mes y las otras tres semanas realizan actividades comunitarias de acuerdo a un plan de trabajo y tareas encomendadas.

El bachillerato de desarrollo comunitario de “Jóvenes por el Cambio” contempla dos áreas fundamentales en el ámbito del trabajo: 1) la capacitación en el desarrollo comunitario y 2) el desarrollo de microempresas. Se analiza pues la contribución del modelo en el desarrollo de este tipo de competencias, además del ámbito académico propio del bachillerato.

El desarrollo de aprendizajes formales:

En el proyecto se presenta una tensión entre lo académico (el bachillerato) y lo práctico (la promoción comunitaria y las microempresas). Así, se manifiesta una orientación más fuerte hacia el componente de desarrollo comunitario que hacia cumplir con los requisitos académicos del programa curricular de este nivel. Dentro del propio programa académico se aprecian contradicciones entre el tono ideológico que permea el discurso en el área histórico social –la que se considera determinará el enfoque del trabajo del promotor comunitario–, y el tono práctico –a veces inmediateista– que envuelve las áreas de ciencias y matemáticas, donde el programa tiende a dar importancia a los contenidos que resultan funcionales en la vida cotidiana (por ejemplo las matemáticas aplicadas al control de la microempresa, o a la planeación de la cocina). Aunado a ello, se presentan limitantes en el cuadro docente, que no contribuyen al fortalecimiento de estas áreas ni a incre-

mentar la calidad académica de los estudios. De hecho, con objeto de solidificar el avance académico, y ante la constatación de deficiencias en la adquisición de habilidades y actitudes para el estudio, el programa se ha modificado con objeto de reducir el tiempo dedicado al trabajo de promoción comunitaria y aumentar los días de concentración en el Centro.

El punto más débil de la experiencia está, por lo tanto, en el bajo nivel académico de los estudios, que se muestra en la ausencia de un apoyo académico que permita a los alumnos contar con los conocimientos y herramientas básicos para continuar sus estudios superiores, interés cierto dentro de la población estudiantil. Esta debilidad se origina en el perfil de los/as estudiantes, donde se aprecian serios déficits en la formación básica (matemáticas, redacción, formación general, etcétera) y que el programa se ve forzado de alguna forma a compensar¹⁷. Si bien es claro que los logros del proyecto en términos del fortalecimiento de la autoestima son significativos, resulta importante que este proceso vaya a la par de la rigurosidad académica y de las dinámicas de estudio.

La capacitación en el desarrollo comunitario:

El programa contempla una serie de actividades externas que tienen el propósito de ambientar al alumno con diferentes espacios. Entre estas actividades se cuentan: prácticas de reforestación, visita a centros de salud, prácticas sobre cultivo de maíz, de ecotecnia, visita a comunidades (realización de encuestas), técnicas de composta, elaboración de adobe, visita a telesecundarias, etcétera. Ejemplo de estas prácticas es el acercamiento que tienen los estudiantes con el “Centro de Desarrollo Comunitario” de FOVASO donde realizan actividades de organización, planificación y construcción de los comedores comunitarios; apoyo para la elaboración de oficios; reuniones con el comité de mujeres; realización de talleres de motivación; apoyos para la alfabetización. Las asesorías que dan los alumnos en las comunidades son prácticamente las mismas que reciben en el Centro en torno a las microempresas: plantas medicinales, proyectos ovinos y de conejos; reciclaje de papel; aspectos forestales; administración y bazar.

La formación en destrezas, valores y actitudes, una de las áreas prioritarias del modelo, se desarrolla a través de estas prácticas y vivencias que tienen los estudiantes. Para los alumnos, estas salidas implican conocer otros lugares, diferentes técnicas productivas y de conservación, interactuar con otras gentes, conocer otras experiencias. Para jó-

17. Los déficits académicos con que ingresan los jóvenes al bachillerato son un indicador de la calidad de la enseñanza secundaria en el medio rural, de donde provienen en su mayoría los jóvenes que acuden a este bachillerato.

venes de comunidades marginales este tipo de experiencias cobran un significado especial, ya que les permiten entablar relación con sectores sociales que no frecuentan; les muestran además su potencial para comunicarse, lo cual repercute en sentimientos de seguridad y autoestima.

La definición de actitudes para la vida comunitaria constituye el elemento central a desarrollar dentro del trabajo académico; éstas se refieren al trabajo en equipo, a la convivencia, a la distribución de responsabilidades, entre otras. De ahí la importancia que tiene la filosofía del programa en esta materia; y que los coordinadores la consideran como innegociable dada la importancia que cobra el sentido de vida comunitaria dentro del modelo. La dinámica del aprendizaje (talleres, exposiciones grupales, responsabilidades en las tareas, diálogo abierto y horizontal con los responsables, tareas comunitarias, talleres de reflexión, etc.) contribuyen a desarrollar cambios de actitud importantes en los alumnos. Estas dinámicas se desarrollan en forma continua y logran en el tiempo procesos importantes de valoración de su identidad y un reforzamiento de su autoestima.

Los límites en las destrezas del desarrollo comunitario:

Si bien es claro que hay aprendizajes significativos a lo largo de estos procesos, los retos que enfrentan los estudiantes abren focos de reflexión sobre esta parte del modelo curricular. Entre los alumnos se percibe preocupación por su incapacidad para dar respuesta a los problemas y peticiones que les plantea la gente en las comunidades. Existe a su vez una falta de claridad sobre lo que se pretende con estas prácticas comunitarias. Tal como lo expresan algunos de los jóvenes:

“sí quisiera decir que hay momentos en que se me dificulta entender qué es lo que estoy haciendo, para qué y de qué me va a servir a mí y a la gente; ... no entendíamos el propósito del plan; ...Yo misma no lo tenía muy claro y entonces tampoco la comunidad lo va a tener claro. Nos faltó entender cada tema.”

En este ámbito, la edad constituye una de las limitantes, ya que a los/as jóvenes les falta experiencia para actuar en las comunidades. Esto se aprecia en la relación que establecen con los jóvenes las personas responsables de las instituciones de apoyo, quienes se niegan en ocasiones a negociar con ellos, ya que consideran que a los muchachos les falta madurez, o bien no aceptan que alguien de menor edad los cuestione o les enseñe.

Dentro del modelo educativo se hace presente la tensión entre lo académico y el desarrollo comunitario. En este sentido, es común la preocupación de los jóvenes por cumplir las materias académicas donde son evaluados con un examen, en desmedro de las actividades planeadas con la comunidad. Por otra parte, las actividades en la comunidad tienden a absorber más tiempo y el que queda para estudio nunca resulta suficiente.

La capacitación para microemprendimientos:

A los efectos de la capacitación para el trabajo, el modelo educativo se apoya en una serie de microempresas que forman parte del proyecto: bazar (venta de ropa usada), elaboración de papel reciclado, plantas medicinales, cría de conejos y panadería. Estas microempresas operan con base en un crédito inicial de FOVASO, que hay que amortizar. De hecho, cada empresa cede la mitad de sus utilidades para el mantenimiento del Centro, con objeto de hacer frente a gastos de luz, agua, etcétera; con los ingresos que generan las empresas se van amortizando los créditos.

En general, las microempresas están orientadas a fomentar aprendizajes en términos de: a) autorregular el proceso de trabajo; b) fomentar el sentido de responsabilidad individual que repercuta en el grupo; c) buscar la cooperación más allá de diferencias personales; y d) promover una noción de proyecto futuro en los estudiantes. Se trata de que los/as jóvenes desarrollen competencias para la planificación, la argumentación, conocimientos básicos de mercado, elementos básicos de contabilidad y destrezas particulares que el trabajo en la microempresa requiera (saber hacer pan, curtir pieles, etc.).

Al ingresar al bachillerato, los alumnos cuentan con un período de dos semanas en que rotan por cada una de las microempresas con objeto de conocerlas y tener elementos para decidirse por alguna de ellas. Una vez ubicados, se organizan y se adjudican diferentes funciones rotativas; de esta manera, hay personas encargadas de diferentes procesos organizativos, contables, productivos y de comercialización. La coordinación del grupo se delega en una persona cuyo cargo también es rotativo. Son los propios alumnos quienes se encargan de llevar adelante el proyecto y de administrarlo; para ello cuentan, en este proceso de inducción, con la ayuda de compañeros que han estado en generaciones previas y que son quienes capacitan a los alumnos de nuevo ingreso. Cada semana los grupos de cada microempresa se reúnen para comentar los problemas que han surgido durante ese lapso.

Impacto de las microempresas en los/as estudiantes:

Hay varios cuestionamientos a este componente del modelo. Entre ellos se aprecian dificultades en que los/as estudiantes hagan suyas las microempresas; en que los alumnos adopten una actitud empresarial que están lejos de vivir en sus comunidades; en que se involucren en la dinámica de producción de cada actividad. De alguna manera, se trata de encontrar mecanismos para que los alumnos se comprometan realmente, de que sean verdaderamente sus empresas y de que deriven utilidades de ellas. Sin embargo, por momentos pareciera que la microempresa se convierte en una materia más que hay que acreditar, en lugar de convertirse en un proyecto personal. Asimismo, resulta claro que no todas las microempresas demandan la misma carga de trabajo ni dedicación, lo que se evidencia en el contraste entre las actividades de bazar y panadería, y sus efectos diferenciales en la adquisición de competencias.

Lo que es claro en el proyecto es que los alumnos, a lo largo de su estancia en la escuela y como resultado de prácticas cotidianas que constituyen la vivencia de la filosofía que permea al modelo, terminan imbuidos en las prácticas de las microempresas. Es innegable el sentido de responsabilidad, de trabajo en grupo, de conocimiento de trámites, aspectos de organización y contabilidad que implica la puesta en marcha de una empresa, etcétera, que ellos terminan adquiriendo. En muchos surgen pequeñas iniciativas para el desarrollo de proyectos similares en sus casas y comunidades; se despierta en ellos un conocimiento nuevo que les da satisfacción, que pueden promover y desarrollar.

Imposible, sin embargo, saber en qué medida, al final del curso, algunos de ellos se orientarán a prácticas de desarrollo comunitario o promoción de microempresas, ni saber cuántos harán de estos conocimientos fuentes de autoempleo o proyectos que les permitan contar con un ingreso complementario. Lo que resulta claro es que los alumnos entran en contacto con una serie de conocimientos y destrezas de los cuales pueden derivar una utilidad a futuro. Ciertamente, el modelo ofrece mejores perspectivas para los jóvenes pobres del medio rural que las de un curso de capacitación técnica ofrecido por las instituciones de capacitación tradicionales.

Reflexiones finales:

Una mirada general a la experiencia revela situaciones de desarticulación en los espacios en que se desenvuelven los/as estudiantes: la

promoción comunitaria, la microempresa y sus cargas académicas. Pareciera a veces una articulación forzada entre lógicas y códigos diferentes que conforman cada uno de estos espacios. Ello implicaría revisar los contenidos de la currícula, buscando calidad y rigurosidad en las tres líneas de formación, además de una mayor vigilancia en la interrelación de los conocimientos en el esquema curricular.

El modelo precisa a su vez un replanteamiento sobre las competencias necesarias para la actividad de desarrollo de la comunidad, es decir, la necesidad de tener claridad en el perfil del egresado en este campo de actividad. En este sentido, en lo que toca a la competencia en promoción comunitaria, se hace necesario asegurar distintas áreas de especialización (salud, educación, servicios, trabajo, autosubsistencia, etcétera), bajo la idea de que las competencias generales no aseguran un conocimiento y dominio particulares dentro de esta actividad. En este aspecto, hay además un margen de irrealidad en la experiencia, dada la dependencia que el proyecto tiene respecto de los apoyos de FOVASO.

En el ámbito de las microempresas se requieren estrategias que permitan dar una mayor seriedad y realismo al trabajo que se realiza en ellas, y generar así un mayor involucramiento de los jóvenes en todas las actividades. El proyecto de panadería marca sin duda pautas interesantes al haber contado con alta participación de los estudiantes en los diferentes momentos del proceso (construcción del local, financiamiento inicial); cuenta además con el potencial de devenir un emprendimiento que genere utilidades para el propio bachillerato.

Finalmente, es importante señalar que proyectos como “Jóvenes por el Cambio” corren el riesgo de ofrecer bachilleratos de dudosa calidad. Esto resulta peligroso por el hecho de que precisamente se trata de ofrecer una opción de calidad (relevante) para los jóvenes en situación de pobreza. La falta de calidad se evidencia sobre todo en la formación académica; sin embargo las condiciones infraestructurales (dormitorios, espacios recreativos y para ubicación de las microempresas) hablan, de nuevo, de las condiciones precarias en que este tipo de proyectos se desarrollan.

IV. Conclusiones

El objetivo general del proyecto de investigación fue identificar y evaluar la respuesta de los programas de formación dirigidos a jóvenes provenientes de hogares en situación de pobreza. Del análisis realizado en las distintas etapas de la investigación se derivan una serie de refle-

xiones que buscan aportar respuestas al objetivo general del proyecto regional en sus diferentes niveles.

IV.1 La problemática educativa y laboral de los jóvenes

Hay una primera conclusión inevitable que se desprende del análisis y que hace referencia al peso que tienen las variables de pobreza, género y localidad de residencia en el perfil educativo y laboral de los jóvenes. Es en estos tres ámbitos donde la desigualdad se mantiene como una constante, hecho que habla de la situación desigual que caracteriza a la juventud pobre en las diferentes variables educativas y laborales. Los datos reiteran que es la juventud pobre la que cuenta con los más bajos indicadores educativos: mayor rezago escolar, más bajos niveles de escolaridad, menos años promedio de estudios. Igualmente, en las variables laborales, son los jóvenes pobres los que presentan mayores problemas en el acceso al mercado de trabajo, los que tienen las ocupaciones menos calificadas, los que perciben menores ingresos, quienes se ven forzados a abandonar sus estudios y a ingresar tempranamente al mercado de trabajo. En términos generales, estas desigualdades se agudizan al incorporar la variable del sexo, y aún más al incorporar la variable del contexto: así, entre los pobres son las mujeres, y entre ellas las del medio rural, las que cuentan con los más bajos indicadores en todas las variables analizadas, tanto educativas como laborales.

IV.2 Las opciones de formación para los jóvenes

¿Cuáles son los rasgos fundamentales que identifican las opciones de capacitación para los jóvenes? (Cuadro 13)

1. Se destaca en primer lugar la poca presencia de instituciones no gubernamentales en el campo de la formación de jóvenes; prácticamente la oferta total corresponde a instituciones del gobierno. Ello manifiesta poca inquietud por parte de la sociedad civil (grupos políticos y religiosos, entre otros) por este ámbito de la educación y evidencia la ausencia de fórmulas alternativas que busquen incidir desde otras ópticas en este nivel. Existen sin duda diversas ONGs en el tema de los jóvenes; sin embargo, sus preocupaciones se ubican fundamentalmente en el ámbito social y cultural; no hay propiamente ONGs interesadas en el tema de la capacitación laboral de la juventud.

2. Entre los programas de capacitación, son pocos los que presentan una articulación real con el espacio del trabajo, y son menos aún los que incorporan dentro de sus programas una noción de trabajo que corresponda a los contextos de pobreza. Entre estos últimos están las experiencias de FOVASO, la de CIMO y la del programa del MYPE, las que se caracterizan por desarrollar programas de capacitación vinculados con las actividades productivas de la población de bajos recursos.

3. Se destaca, en la dinámica de algunas instituciones, la importancia de consolidar, integrar y dimensionar las actividades de capacitación con vínculos con otras instituciones. Es el caso particular de CIMO y del programa de vinculación del ICATI que basan su actuar en actividades de vinculación institucional, y con base en ellas canalizan necesidades que plantean los diferentes grupos con los cuales desarrollan su actividad: apoyos técnicos, de organización, comercialización, de financiamiento a microempresas, contables, etcétera.

4. Las ONGs (Villa de los Niños y Jóvenes por el Cambio) presentan grandes ventajas en todos los sentidos: están estrictamente focalizadas en la población joven de bajos recursos en el medio rural, cuentan con múltiples vínculos institucionales y sus programas están fuertemente articulados con los espacios de trabajo. Sobre estos ámbitos se pueden derivar lecciones en el nivel medio básico y medio superior.

5. Existe un predominio de oferta de cursos escolarizados de corta duración (la capacitación técnica para el trabajo), impartidos principalmente por instituciones como la DGCFT y el ICATI. Esta modalidad de capacitación ha tendido a extenderse (en sistemas no necesariamente escolarizados) incluso a través de la actividad de otras instituciones sectoriales que ven la capacitación específica como una forma de respuesta a las necesidades de formación por parte de la población de bajos recursos.

6. Estrategias recientes de institutos de formación profesional como el CONALEP, con el fin de hacer llegar una capacitación para el trabajo a la población de bajos recursos, han derivado en: a) predominio de actividades asistenciales; b) oferta de cursos puntuales (más bajo la lógica de la oferta que de la demanda); c) actividades que distan de articularse con actividades económicas y de propuestas de desarrollo de la comunidad. Sin embargo, es importante reconocer que estas iniciativas de alguna forma han contribuido a acercar la oferta de capacitación a la población de bajos recursos, particularmente en las zonas marginadas del medio rural.

Cuadro 13
Caracterización básica de los programas de capacitación en el Estado de México.

Institución o programa	Ámbito	Presencia en el sector rural	Articulación con el trabajo	Vínculos institucionales	Jóvenes	Población pobre
Capacitación para el trabajo						
DGCFT	Federal				Sí	Sí
ICATI	Estatad	Sí			Sí	Sí
PROBECAT	Federal	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
ICATE	Estatad				Sí	Sí
Escuelas de capacitación particulares	Privadas				Sí	
Nivel medio básico formal						
DGEST	Federal	Sí			Sí	
Villa de los Niños	ONG	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nivel medio superior (bachillerato)						
CONALEP	Federal				Sí	
PROEM	Federal		Sí		Sí	
DGETA	Federal	Sí			Sí	
DGETI	Federal				Sí	
CECyTE	Federal				Sí	
Sistema Dual	Mixto		Sí	Sí	Sí	
Jóvenes por el Cambio	ONG	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Educación no formal						
IMSS	Federal	Sí				Sí
INEA	Federal	Sí				Sí
DIF	Federal	Sí				Sí
DEA	Estatad	Sí				Sí
Misiones Culturales	Federal	Sí				Sí
MYPE	Federal		Sí		Sí	Sí
CIMO	Federal	Sí	Sí	Sí		
PAZM	Federal	Sí		Sí		Sí

Nota: La mención afirmativa en el cuadro corresponde sólo cuando la relación es significativa y tipificadora de la actividad de la institución.

7. Pareciera que las estrategias de capacitación detrás de los diferentes programas se mueven a lo largo de un *continuum* que va de la capacitación puntual a una capacitación plenamente articulada con el desarrollo local comunitario. De un extremo a otro se presentan diferentes procesos que se caracterizan por estrategias basadas en la oferta de cursos relacionados con una actividad económica; otras que parten de una oferta diversificada de cursos (pretendida o intencionalmente articulados); las que forman para el trabajo pero en estrecha relación con una actividad productiva en gestación; estrategias que parten de una visión integral y que ven a la actividad económica desde distintos ángulos; la capacitación consultoría que parte igualmente de una visión integral de la actividad capacitadora y que apoya el desarrollo de la actividad económica con miras a su potenciación como proyecto de desarrollo; y, finalmente, la capacitación que parte de la premisa del desarrollo local y que, como tal, busca incidir en el desarrollo de actividades económico-productivas articuladas con una visión de desarrollo de la comunidad, de lo local. Este *continuum* se ilustra en el siguiente esquema.

IV.3 ¿Cuál es la incidencia de estos programas en la población objetivo?

La respuesta inicial sería que la incidencia es baja, lo que puede ser visto en términos de las siguientes reflexiones:

1. De inicio, la respuesta a esta pregunta lleva necesariamente a cuestionar la presencia de población joven en el medio rural. La evidencia con que se cuenta a nivel estadístico es que una franca minoría de jóvenes en el Estado de México, sólo el 13,7 por ciento, vive en localidades de menos de 2.500 habitantes; de hecho, se constata la baja proporción de jóvenes en los diversos proyectos.
2. Las ofertas de capacitación que llegan a los jóvenes de hogares pobres se dan fundamentalmente en el nivel de la capacitación técnica (cursos modulares de capacitación en oficios), experiencias como la del bachillerato en desarrollo comunitario de FOVASO y la amplia oferta de cursos de educación no formal, entre las que se ubica la actividad del PAZM. Salvo el caso de FOVASO, todas estas opciones constituyen ofertas en el nivel medio básico y sin continuidad con el sistema educativo formal.

Estrategias de capacitación						
⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒						
1	2	3	4	5	6	7
Capacitación técnica puntual	Capacitación vinculada con el trabajo	Esquema de varios cursos vinculados	Capacitación <u>para</u> el trabajo <u>en</u> el trabajo	Capacitación integral	Capacitación consultoria	Capacitación vinculada con el desarrollo comunitario
⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒						
Programas						
ICATI CECATI PAZM Capacitación no formal	Instituciones del sector agropecuario	IIFAEM	SEDAGRO – CIMO (Huertos Orgánicos) MYPE	CIMO	CIMO	

3. Sin duda algunos jóvenes de hogares pobres encuentran cabida en los programas de formación técnica profesional de nivel medio superior (el caso del CONALEP, la DGETA o la DGETI), aunque difícilmente estas opciones cuenten entre su matrícula a porcentajes significativos de jóvenes pobres. Una de las razones principales que explicaría esta ausencia son las dificultades económicas entre la población de bajos recursos para acceder a estas opciones educativas. Las razones expuestas por los jóvenes en los cursos técnicos son reflejo de las limitantes que enfrentan para continuar estudios superiores

4. Programas como el de Micro y Pequeña Empresa (MYPE) constituyen estrategias novedosas que buscan acercar a la población joven desempleada a una actividad productiva. Son ejemplo de estrategias de “capacitación para el trabajo en el trabajo”, similar al proyecto de huertos orgánicos implementado por CIMO y SEDAGRO. Constituyen estrategias novedosas que buscan hacer frente al problema de los jóvenes de bajos recursos que se encuentran sin empleo, sin competencias y que han abandonado sus estudios.
5. Las actividades de educación no formal desarrolladas por instituciones del sector educativo y de salud, tienen claramente a población joven de bajos recursos entre sus destinatarios, especialmente mujeres que se inscriben en cursos que encierran la posibilidad de desarrollar una actividad por cuenta propia. Lamentablemente, los rasgos marginales de estos programas limitan el impacto que puedan tener en la empleabilidad y en la mejora de las condiciones económicas de la población que habita en áreas de pobreza. En el medio rural son este tipo de programas los que cuentan con una mayor presencia.

IV.4 Los retos de los programas de formación

Ante el perfil que muestra la juventud en el Estado de México, y la necesidad de estrategias educativas y formativas que contribuyan a su retención –y reincorporación– en el medio rural, los programas se enfrentan al reto de brindar opciones que:

- Adopten una perspectiva de género con objeto de ofrecer una respuesta a la presencia y necesidades de las jóvenes que viven en estas áreas.
- Subsanan déficits educativos en la población objetivo, dado que los perfiles académicos de los jóvenes que egresan de las secundarias rurales tienden a ser bajos.
- Incorporen en sus diseños curriculares nociones y esquemas de trabajo que guarden relación con las posibilidades y características de los contextos. En ese sentido, resalta la importancia de que sean capaces de integrar esquemas de formación que se vinculen con las actividades económico-productivas que se desarrollan en los contextos de pobreza.

- Desarrollen articulaciones institucionales con objeto de potenciar y dimensionar actividades de formación que por sí solas se verían limitadas en sus alcances. Las articulaciones que los programas de capacitación puedan establecer con programas similares, instituciones de financiamiento (en el sector social es fundamental), de comercialización, de asesoría en procesos, temáticas complementarias, etcétera, son las que permiten dar una respuesta real a las inquietudes y problemas que enfrenta la población para dar salida y proyectar sus actividades económicas.
- Consideren la planeación de los apoyos, la experiencia del grupo, sus antecedentes, su organización, los conocimientos de los que se parte en el proyecto, sus recursos, etcétera, con objeto de incidir efectivamente en procesos de incorporación productiva y en el mejoramiento de los microemprendimientos.
- Contribuyan a la retención e incorporación de matrícula en el sistema educativo formal con base en programas de educación media superior con diseños curriculares que formen **en** y **para** el trabajo. Opciones nuevas en México como el sistema dual, permiten ver el potencial de una capacitación estrechamente vinculada con el trabajo, y que parte de un enfoque diferente, tanto a nivel de la currícula como del proceso educativo. Lamentablemente, resulta cuestionable la medida en que este esquema de formación pueda extenderse a empresas y organismos dedicados a la formación técnica. En este mismo nivel se encuentran opciones como la de Jóvenes por el Cambio de FOVASO, que conforman nuevas estrategias para proveer una formación para el trabajo a los jóvenes que permanecen en el medio rural.
- Eleven los perfiles de salida de los/as estudiantes, lo que abarca los programas de educación no formal, los cursos técnicos de capacitación para el trabajo y las opciones en el nivel medio superior. La mejora en el perfil de los egresados está vinculada a las relaciones potenciales con el espacio del trabajo y entre los mismos programas, de forma que pueda haber opciones de continuidad y de múltiples entradas y salidas dentro del sistema.

Bibliografía

- BOLVITNIK, Julio, 1987. "Ciudadanos de la pobreza y la marginación", *El Cotidiano*, 19, septiembre-octubre. México.

- GALLART, María A. y otros, 1996. Adolescencia, pobreza y formación para el trabajo. En: I. Konterllnik y C. Jacinto (comps.), *Adolescencia, pobreza, educación y trabajo*. Buenos Aires: Losada y UNICEF.
- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique, 1992. "La pobreza en México", *Revista Comercio Exterior*, 42 (4): 402-411. México, abril.
- JACINTO, Claudia, 1998. ¿Qué es calidad en la formación para el trabajo de jóvenes de sectores de pobreza? Un análisis desde las estrategias de intervención. En: C. Jacinto y M. A. Gallart (coords.), *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: CINTERFOR/OIT y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- PIECK, Enrique, 1996. Función social y significado de la educación comunitaria. Una sociología de la educación no formal. México: UNICEF y El Colegio Mexiquense.
- PIECK, Enrique, 1998. Educación de adultos y formación para el trabajo. Incidencia y posibilidades en regiones de pobreza. En: C. Jacinto y M. A. Gallart (coords.), *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: Cinterfor/OIT y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- SCHMELKES, Sylvia y Judith Kalman, 1995. Educación de adultos. Estado del arte. Hacia una estrategia alfabetizadora en México. México: INEA.
- Secretaría de Educación Pública, 1995. Programa de Desarrollo de la Educación Tecnológica 1995-2000. México: SEP.
- Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social, 1996. *Detección de necesidades de capacitación*. México.
- SZÉKELY, Miguel y Nora Lustig, 1997. *Evolución económica, pobreza y desigualdad*. Washington: PNUD, BID y CEPAL.
- TOURAINÉ, Alain. ¿Qué empleo para los jóvenes? Hacia estrategias innovadoras. Madrid: Tecno y UNESCO.
- WEINBERG, Pedro D., 1994. Educación de adultos y trabajo productivo. En: UNESCO y UNICEF, *La educación de adultos en América Latina ante el próximo siglo*. Santiago.

Comentarios al estudio de México

Guillermo Neiman¹

El trabajo aborda la problemática de los programas de formación para el trabajo destinados a jóvenes pobres del medio rural en México. Estos programas incluyen desde experiencias más o menos escolarizadas y formales hasta orientaciones de capacitación técnica vinculadas a aspectos productivos, comunitarios o de especialidades generales. En casi todos los casos, se trata de acciones concebidas e implementadas desde el ámbito gubernamental.

La “evaluación del alcance real y potencial de los programas para dar respuesta a las necesidades de capacitación de los jóvenes pobres” es el objetivo principal del estudio. Para alcanzarlo, el autor se propone dos tareas principales: describir la situación social del sector, poniendo especial atención en la incidencia y manifestaciones de la pobreza entre la juventud rural, y analizar algunas experiencias concretas destinadas a vincular la educación y la capacitación con el trabajo, específicamente para la población rural del Estado de México.

Este comentario, en buena medida, seguirá esas mismas pautas de organización de la ponencia. Primero, se efectúan algunas observaciones sobre el concepto mismo de lo rural teniendo en cuenta distintas evidencias sobre algunas transformaciones recientes en el mismo; luego, se revisa la problemática social en el campo y en especial de los jóvenes pobres; finalmente, se analizan las propuestas de capacitación consideradas en el trabajo.

El artículo trata, en principio, de mostrar la tensión conceptual que se plantea al considerar lo rural doblemente como espacio social – para el cual la denominación de “rural” sería la más adecuada– y tam-

1. CEIL – CONICET, Buenos Aires, Argentina.

bién como sector de actividad económica, en el que lo “agrario” estructura la economía y la ocupación de ese medio.

Aun cuando no surge directamente de esta ponencia, hay acuerdo en señalar que las fronteras sectoriales se han vuelto más difusas y las interacciones urbano-rurales modificaron aspectos productivos, ocupacionales y poblacionales del medio rural. Esto trae consecuencias importantes, entre otras dimensiones, en lo relativo a la educación y capacitación para el trabajo rural.

En efecto, actualmente lo rural se encuentra mucho más fuertemente permeado por lo urbano no rural, si se toman en cuenta tanto las actividades no agrícolas que se desarrollan en el medio rural, y la ocupación asociada a las mismas, como así también algunas características que ha venido asumiendo la actividad agropecuaria misma².

Esto lleva, en principio, a mostrar al medio rural ya no como un espacio ocupacional estrictamente dedicado a la **producción** sectorial sino mucho más integrado al importante y creciente desarrollo de los **servicios** y de **otras actividades**, vinculados o no con la primera.

Con diferencias regionales, el campo es hoy, entonces, el resultado de procesos históricos –algunos de muy larga data– y de estas nuevas tendencias sucintamente enunciadas más arriba, afectando a diferentes sujetos sociales y planteando un nuevo escenario para las situaciones de trabajo y de empleo en el medio.

En este contexto, la capacitación y formación para el trabajo enfrenta entonces el doble desafío de responder a esas situaciones históricas que condujeron a déficits sociales estructurales, como así también a las nuevas demandas que emergen de esos cambios. Para ello se requiere integrar acciones de corte “universal” con otras capaces de actuar diferencialmente y de ser focalizadas según espacios de acción y tipos de población destinataria.

La calificación de “tierra de nadie” que el autor aplica a la capacitación para el trabajo en el medio rural denota, por un lado, la relativamente escasa presencia de acciones dirigidas a la población joven de ese origen, pero también las falencias de esos programas en lo que hace a la orientación de sus contenidos para lograr una vinculación efectiva y duradera con los aspectos productivos.

En el artículo, a la especificidad de los jóvenes en general como población objetivo de la formación y capacitación, se agregan las características de este segmento en el medio rural del Estado de México.

2. A esto se debe agregar la tendencia hacia una creciente residencia urbana de trabajadores rurales, que se expresa de forma paralela a los procesos de modernización de la actividad.

Sobre una “línea de base” en la que los distintos indicadores de educación muestran situaciones claramente deficitarias (analfabetismo, deser-

ción, etc.), se registra además por parte de los jóvenes un ingreso temprano al mercado de trabajo, aunque con altos niveles de informalidad y de inestabilidad³.

Así, a las menores oportunidades laborales típicas del medio rural se agregan las menores oportunidades educativas, principalmente en lo que hace a la oferta de educación de nivel medio, limitando la carrera educativa de estos jóvenes.

La mayoritaria presencia de las situaciones de pobreza en el medio rural (afectando a casi el 60% de la población rural del Estado de México) muestra las carencias absolutas comparando con los centros urbanos, aun cuando esto no significa establecer automáticamente alguna conclusión acerca de la estructura y composición interna de la misma.

La diversidad de las situaciones de pobreza y de riesgo social que afectan a la población rural teniendo en cuenta sus condiciones demográficas, patrones de inserción productiva, estructuras y lógicas familiares de funcionamiento e, incluso, otras cuestiones de orden más estrictamente ecológico, pueden modificar algunas conclusiones del diagnóstico y, más importante aún, algunas derivaciones acerca de las necesidades y posibilidades de las estrategias de intervención en formación y capacitación (incluyendo acciones educativas básicas propiamente dichas).

Entonces, ante la pregunta sobre qué acciones de formación y qué capacitación para el medio rural, es posible encontrar una variedad de situaciones de acuerdo con los objetivos que persiguen, con las modalidades de funcionamiento e implementación de las mismas, y con el recorte que hacen de las necesidades de la población destinataria.

En esta línea, una cuestión clave que se señala es la tendencia de la mayoría de las intervenciones a funcionar más con una lógica de la oferta antes que de la demanda de formación y capacitación para el trabajo. Este hecho, además de limitar sus posibilidades para incidir eficazmente en el contexto ocupacional y productivo, tampoco permite instalar definitivamente la problemática en cuestión entre la población beneficiaria.

El estudio, a partir de la revisión de diferentes propuestas de

3. Como bien se señala en el estudio, esto queda reflejado, entre otras evidencias, en el hecho de que hay un mayor porcentaje de jóvenes en el medio rural que sólo se dedican a trabajar, compa-

rado con lo que sucede con sus pares del medio urbano.

formación y capacitación, muestra las principales tensiones que operan en niveles conceptuales y operativos y con respecto a los objetivos últimos que persiguen. Las opciones de capacitación analizadas incluyen:

- a) la capacitación para el trabajo consistente en cursos de formación técnica en distintas especialidades, desarrollados en base a esquemas modulares y con una duración que oscila entre uno y dos años;
- b) educación media básica integrada al sistema de educación formal que combina la educación secundaria con la capacitación técnica; en ambas, las orientaciones incluyen especialidades generales tales como computación, electricidad, corte y confección, etcétera;
- c) el nivel medio superior, con formación en los campos técnico y social para su incorporación al sector productivo o la continuación en estudios superiores, que incluyen la formación de microempresas y el apoyo en capacitación y en el financiamiento para el inicio de actividades productivas;
- d) la capacitación no formal que en la práctica se constituye en experiencias no escolarizadas con diferentes grados de informalidad y orientada a especialidades generales similares a las mencionadas más arriba y sin posibilidades de acreditación curricular y académica.

Como se ha visto, algunas propuestas y acciones funcionan por “inercia” y pasan a formar parte de la tradición de oferta de capacitación para sectores pobres en general. Otras son el resultado –en el mejor de los casos– de adaptaciones de experiencias urbanas y escolarizantes tendientes a apoyar la formación en competencias básicas, aunque poco efectivas para establecer una vinculación concreta entre educación y trabajo. Por último, están aquellas cuyos contenidos y modalidades se inscriben más en el campo de las intervenciones sociales.

A su vez, estas acciones de formación tienen su correlato en el tipo y contenido de la inserción laboral que potencialmente se deriva (o se espera) de cada una de las opciones arriba mencionadas. Este repertorio de acciones incluye situaciones tendientes a favorecer el autoempleo de miembros secundarios de la fuerza de trabajo familiar, fundamentalmente en actividades relacionadas con el abastecimiento de algunos alimentos básicos de las familias, la preparación en oficios para el

desarrollo de tareas y actividades tradicionales –muchas de ellas reducidas al ámbito de lo doméstico– y, en mucha menor medida, para la generación y acompañamiento en la gestión de microempresas y la formación de microempresarios.

En general, desde los contenidos, las experiencias muestran una mayor preocupación con la problemática de la pobreza antes que con el

trabajo y, menos aún, con el empleo, tratando en todo caso de asegurar un “piso” para la integración social de la población alcanzada.

La tendencia a trabajar más sobre las necesidades que sobre las oportunidades, ha sido para el caso del medio rural una estrategia (demasiado) frecuente. Esta estrategia ha limitado las posibilidades de la formación y la capacitación en términos de sus efectos; también ha bloqueado el debate sobre los contenidos mismos de las intervenciones de ese tipo.

Una mirada desde las oportunidades permitiría actuar sobre las posibilidades de generación de puestos de trabajo y con ello incidir sobre el vaciamiento de algunas áreas rurales⁴. En el mismo sentido y a los efectos de mejorar la llegada de los programas y acciones a la población y de ésta hacia los puestos de trabajo, se hace necesario trabajar sobre las condiciones institucionales y de organización a nivel de la sociedad civil. Esto permitiría una mejor instalación y orientación de la demanda de capacitación.

Los aspectos institucionales resultan claves y no solamente para el caso de estos programas dirigidos a jóvenes rurales, en los que conviven instituciones y organismos vinculados al menos a las siguientes áreas: educación, trabajo y agricultura. Algunas de las experiencias analizadas muestran efectos más importantes cuando los vínculos interinstitucionales no son solamente operativos asociados a la implementación de los mismos, sino cuando se produce una verdadera integración conceptual y de contenidos.

La reconocida tensión entre una capacitación **en** el medio rural y otra **para** el medio rural, no consigue resolverse aún con diferentes alternativas de formación. La necesidad de avanzar sobre déficits educativos y ocupacionales del medio rural, y de proveer de ofertas en formación y capacitación que mejoren las posibilidades y condiciones actuales de inserción, se mantiene como el principal desafío de estos tiempos.

4. Como se ha dicho más arriba, este fenómeno se produce no sólo por limitaciones de las propias áreas rurales sino además por la atracción que ejercen los centros urbanos, aunque en este último caso no necesariamente como consecuencia de su mayor dinamismo económico.

Reflexiones finales

Luego de haber recorrido los trabajos sobre cinco países de la Región presentados en los capítulos anteriores, cabe aquí plantear ciertas reflexiones finales que rescaten algunos hallazgos comunes, como balance del pasado y como perspectivas para el futuro. En primer término, y desde el punto de vista de la capacidad regional de investigación, el proyecto permitió comprobar que la realización de investigaciones de buena calidad, independientes y colaborativas, basadas en instituciones de investigación y de enseñanza superior, no sólo sigue siendo posible, sino que con sus resultados puede aportar elementos valiosos al conocimiento y a las políticas sociales.

En los aspectos sustantivos, los resultados de los estudios que integran el Proyecto regional constituyen avances significativos. Los jóvenes en situación de pobreza son una población crítica para las políticas sociales, sea por su magnitud y sus carencias relativas, sea por la continuidad que ambas características muestran a lo largo del tiempo; se trata de un problema de “flujo” y no de “stock”. Las políticas, por lo tanto, no pueden ser puntuales y esporádicas sino que deben tener integralidad, continuidad y permanencia.

Como respuesta a esta realidad, existe una gran variedad de programas de formación dirigidos a esta población. Sin embargo, estos programas presentan deficiencias en términos de:

1. Cobertura, dado que no sólo llegan apenas a una pequeña porción de la población objetivo, sino que no toman en cuenta la diversidad interna que muestra este sector de jóvenes. En particular, aquellos pertenecientes a los sectores más desprotegidos reciben una mínima atención..
2. Coordinación, pues suelen constituir una yuxtaposición de iniciativas que compiten entre sí y dependen de diferentes centros

de poder.

3. Evaluación, pues en general no cuentan con objetivos claros ni con instancias de evaluación válidas y confiables. Cuando esa evaluación existe, sólo se refiere a la inserción laboral en un determinado momento, no habiendo instrumentos que permitan analizar el impacto que los programas tienen en las trayectorias educativas y laborales de los usuarios.

En los estudios aparecen, también, pistas que señalan la dirección de las iniciativas que permitirían superar estos problemas. A título de ejemplo, a continuación se presentan algunas:

1. La focalización en la población objetivo, sea por autoselección sea por reclutamiento diferencial, es clave para responder a sus necesidades. Esta focalización debe considerar, además, las diferencias internas en la población objetivo, para adecuar a ellas los contenidos, la duración y la metodología de la formación.
2. La introducción de estructuras curriculares modulares, que permitan la adaptación a las diversas circunstancias de los capacitandos; estas estructuras permitirían una mayor cobertura y una mejor adaptación a sus características diferenciales.
3. El incremento de la retención y de la calidad de la educación media son claves para brindar a este sector de jóvenes las herramientas básicas que les permitan insertarse en el mundo laboral. La formación profesional construye sobre esa base; por lo tanto, la primera coordinación necesaria es entre educación formal y formación laboral.
4. La separación y competencia –y en ocasiones los conflictos– entre distintos ámbitos jurisdiccionales, sea entre Ministerios de Educación y de Trabajo, sea entre jurisdicciones locales y nacionales, conspiran contra la efectividad de los programas. La dimensión local, y en particular la coordinación de las actividades en las zonas con predominio de población carenciada, permiten una conjunción de esfuerzos que puede ser aprovechada para el mejor funcionamiento de los programas.
5. La evaluación exige no sólo definir los objetivos de los programas en términos mensurables y alcanzables, sino que tiene que tener en cuenta las condiciones de ingreso de los capacitandos, sus antecedentes familiares, educativos y ocupacionales. Más aún, es

conveniente que los resultados sean observados en el mediano plazo y en varios momentos en el tiempo, para poder analizar su impacto en las trayectorias de los individuos.

6. La relación entre los programas y el sistema productivo, y en particular con las demandas ocupacionales, es clave, no sólo para la pertinencia de la capacitación, sino para la colaboración entre las instituciones capacitadoras y las organizaciones productivas en los procesos de formación, y en particular para la alternancia que suponen algunos programas. Esa relación no se limita a que las unidades empleadoras acepten determinadas actividades (por ejemplo, pasantías), sino que tendría que prolongarse en el tiempo para que hubiera un aprendizaje organizacional por parte de ellas.
7. Si bien el sistema de licitación agiliza notablemente el proceso de selección de instituciones ejecutoras de programas, la continuidad de las instituciones en los programas y el fortalecimiento institucional de éstas deberían ser tomados en cuenta. Los mecanismos de certificación de competencias de los egresados, y los de acreditación de las instituciones capacitadoras –casi inexistentes hoy en día– deberían ser promovidos.

Dos limitaciones deben ser tenidas en cuenta para enfocar en forma realista los desafíos que estas poblaciones objetivo plantean a la formación. La primera es la tensión entre las necesidades de los usuarios y las demandas del sector productivo: los jóvenes pobres suelen tener carencias que dificultan su inserción laboral, al tiempo que la tendencia de los empleadores es a “descremar” eligiendo a los mejor dispuestos en términos de competencias y capital social y cultural. En consecuencia, los programas tienen que actuar sobre ambas realidades para responder a la totalidad de las poblaciones objetivo.

La segunda gran limitación es la de los costos. En los países de la Región los fondos disponibles para estas actividades son escasos, lo que plantea al menos tres condiciones necesarias para su uso adecuado: la transparencia y eficiencia para hacer lo máximo posible con el mínimo de recursos, la visibilidad de los resultados para poder defender la relación costo-producto, y el realismo de las actividades propuestas para no tropezar con obstáculos insalvables.

Hasta aquí estas reflexiones finales, que de alguna manera sintetizan algunos de los resultados de este esfuerzo común. Quede como mensaje de este emprendimiento de investigación, la propuesta de realizar estudios de

este tipo en los países que no participaron en este esfuerzo y, con respecto a los investigadores que hicieron posible el proyecto, la perspectiva de continuar profundizando en el conocimiento y en las líneas de acción en este campo, en el que aún queda mucho por hacer.

M. A. G.