Jóvenes y capacitación laboral. El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional

Cinterfor/OIT

INTRODUCCION

América Latina ha ingresado definitivamente en un nuevo modelo de desarrollo. Luego de la traumática década perdida, la región ha optado por un modelo de economías abiertas y baja injerencia estatal en el mercado. Este proceso refundacional en materia de desarrollo se vio acompañado por un giro importante en los modelos de políticas sociales que la región había experimentado. Las aspiraciones universalistas, la naturaleza centralizada en la gestión institucional, la sectorialización, y el estatalismo que predominaron en los esfuerzos pasados han dado paso a estrategias focalizadas, descentralizadas, integrales y con *mix* público-privado. (Filgueira, Lombardi, 1995)

Los programas de empleo y capacitación profesional constituyen uno de los ejes más importantes de estos nuevos esfuerzos en políticas sociales. Los mismos poseen una serie de características que los tornan particularmente aptos para el nuevo paradigma de políticas sociales. En primer lugar y en su dimensión más filosófica, las políticas de empleo y capacitación comparten la idea central del nuevo modelo económico y de sus bases doctrinarias: debe preparase a la población para su inserción en el mercado antes que protegerla de las fluctuaciones del mismo. En segunda instancia por su propia naturaleza y diseño estas políticas son focalizadas. Finalmente en sus versiones más novedosas las mismas

* Ponencia presentada en el Encuentro Internacional sobre Juventud, Educación y Empleo en Iberoamérica. Su elaboración parte de un estudio realizado por Sergio Lijtenstein, consultor de Cinterfor/OIT, para el cual se contó con el apoyo del Instituto de la Juventud (INJUVE) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España y la colaboración de la Oficina de la OIT en Madrid.

buscan una combinación de esfuerzos públicos y privados que permita trabajar tanto sobre la oferta laboral como sobre la demanda de empleo.

Si por un lado existe una natural afinidad entre los programas de empleo, el nuevo modelo económico y su paradigma en políticas sociales, estos programas son efectivamente cruciales a la hora de lograr éxitos en la ruta de desarrollo elegida. De entre las lecciones que los países exitosos de reciente industrialización ofrecen, una de las más importantes refiere a la inversión en capital humano. Inversión que debe orientarse adecuadamente a las necesidades productivas de países abiertos insertos en esquemas de alta competencia internacional. Sumado a ello la promesa de integración social que entraña el nuevo modelo con su expectativa de crecimiento económico se realizará si estos modelos de crecimiento requieren y encuentran recursos humanos a los cuales ocupar.

Tal vez las políticas en torno a la generación de empleo y a la capacitación y calificación laboral que más promesas conllevan son las orientadas a los sectores juveniles. Es allí donde la inversión en capital humano posee mayor potencialidad y tiempo para arrojar importantes retornos. Es allí también donde más efectivo se puede ser en cercenar círculos viciosos de desempleo, marginación y pobreza.

Hablar de jóvenes desde la perspectiva del empleo y de su capacitación para el empleo conlleva necesariamente un enfoque prospectivo, lo que nos conduce a plantearnos un conjunto de interrogantes; entre otras:

- ¿Cuál será el escenario futuro del mercado laboral? ¿Qué tipo de relaciones pautarán la inserción laboral?

- A partir de lo anterior, ¿qué tipo de competencias requerirá el desempeño laboral?

- En función de esto, ¿qué caminos deberán seguirse para proveer dichas competencias?

A la luz de las transformaciones que en el mundo productivo viene generando la incorporación de tecnologías y los cambios de los modelos organizacionales del trabajo, las políticas que se conciban deben partir de un proyecto de desarrollo que incorpore claramente estas cuestiones, especialmente en términos de su impacto en el empleo. A su vez debe asumirse el reto de avanzar hacia niveles superiores de equidad, dimensión especialmente crítica en nuestra región.

En el marco de políticas orientadas al combate a la pobreza, se han desarrollado un conjunto de programas que apuntan a favorecer la inserción laboral de jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos. En general, estos son identificados como un sector de la población –y de los jóvenes– aquejado por un conjunto de factores negativos que atentan contra sus posibilidades en el campo laboral, reforzando la reproducción de su condición social: deserción temprana del sistema educativo formal, desatención de los sistemas de educación técnica y formación profesional hacia los mismos, baja calidad de la enseñanza a nivel de los establecimientos a que acceden, inadecuación de la educación proporcionada por el sistema formal a las demandas del mercado laboral.

Esta serie de elementos no deben ocultar un segundo nivel de «problemas» a que las jóvenes generaciones se ven enfrentados, marcando un cambio cualitativo respecto de sus antecesores. A pesar de los aspectos mencionados, es un hecho constatado el que los niveles de instrucción –medidos en términos de años de permanencia en el sistema educativo– superan a los de las anteriores generaciones. Independientemente de discusiones acerca de los reales impactos logrados por esta mayor exposición a la educación de los jóvenes, el hecho confluye en el fenómeno que se ha dado en llamar devaluación de las credenciales educativas. Los requerimientos de educación necesarios en la actualidad para proporcionar una relativamente alta probabilidad de lograr empleo se ubican en niveles superiores a los del pasado.

El fenómeno señalado constituye una situación que, con diversos grados de gravedad, afecta a la gran mayoría de los jóvenes, más allá de aquellos pertenecientes a sectores caracterizados como de pobreza.

A su vez, los cambios en las orientaciones de las políticas públicas, basados en los procesos de ajuste y en las transformaciones de los mecanismos de asignación y orientación del gasto público social, amenazan la situación de amplios sectores de la población anteriormente amparados por las prácticas estatales.

En este punto, se plantea con fuerza creciente la sustentabilidad social y política de modelos de desarrollo que generan fuerzas centrífugas en relación con los tradicionales mecanismos de integración, agravando las situaciones de exclusión. El cuadro descrito comienza a afectar no sólo a aquellos que buscan su inserción en el mercado laboral, sino que aquellos trabajadores adultos que en el pasado accedieron a posiciones en este mercado ven crecientemente amenazada su situación.

Considerando este panorama, la preocupación por la exclusión social adquiere particular significación. Como se señalara en el Foro Regional «La exclusión social en América Latina» (OIT - IIEL, 1995), «... se está tomando conciencia (en la región) de la necesidad de que la reestructuración económica debe acompañarse por un cambio en sus sistemas de integración social. Las fuerzas de inclusión, principalmente el pleno empleo y la solidaridad sistémica fueron perdiendo vigor y necesitan ser recuperados en el nuevo contexto económico y político que emerge.» Frente a esto, deben oponerse estrategias que apunten al objetivo de la integración social, lo cual «... significa de hecho extender la ciudadanía plena a todos los habitantes, lo que a su vez conlleva a identificar y actuar sobre los factores de exclusión en el campo de los derechos, en lo económico, en lo social y en lo político.»

Fenómenos como el desempleo tecnológico, el cambio en las competencias demandadas en el marco de los nuevos esquemas organizacionales de la producción junto a los incrementos de la productividad derivan en crecientes niveles de desempleo, no sólo en los países en desarrollo sino también en las economías industrializadas. Como se señala en un reciente informe de la OIT, «el desempleo masivo y prolongado convierte a una parte de los trabajadores desempleados en una categoría social permanentemente marginada» perdiendo «su capacidad para ejercer presión en el marco de las negociaciones sobre las remuneraciones y el valor real de los salarios». Es así que «la remoción del mercado de trabajo de aquellas personas que han estado desempleadas durante largos períodos contribuye claramente a incrementar el desempleo de equilibrio». (OIT, 1996a)

De este modo, el alto desempleo como factor antiinflacionario genera una espiral creciente. En tanto aquellos desempleados de larga data dejan de pesar sobre los aumentos salariales por su falta de competitividad frente a aquellos que han estado trabajando, se requieren niveles mayores de desempleo para mantener los efectos antiinflacionarios.

Este panorama se ve agravado en el caso de los países en desarrollo considerando el importante (y creciente) peso que en los mismos posee el sector informal. Este genera puestos de trabajo de baja productividad y escasa remuneración, en que las condiciones laborales resultan precarias a la vez que se carece de los beneficios sociales derivados de la formalidad.

Frente a este cuadro de situación, no parece deseable que las políticas implementadas en la actualidad en relación con el empleo deban

modificar sus objetivos, pautados por la meta del pleno empleo. Esto último no implica que no se introduzcan atenuaciones, con impactos conceptuales importantes. Tal el caso de considerar la **empleabilidad** como meta, en la perspectiva de una modalidad de inserción mucho más flexible y cambiante en el futuro, es decir ya no relacionada con puestos de trabajo altamente estables.

Considerando todo lo anterior, aparece como necesario buscar respuestas que aborden claramente la crisis que hoy padece la inserción laboral tradicional (empresas formales, sector público). A partir de las respuestas ensayadas con un carácter de «soluciones de emergencia», de paliativos para las demandas sociales, ¿es factible extraer algunos aprendizajes que indiquen rumbos para acciones con un carácter estratégico?

A quince años de la peor crisis de la región desde la debacle del 29, y luego de al menos un quinquenio en el cual las políticas de generación de empleo, calificación y capacitación han adquirido mayor centralidad y peso es necesario detenernos y avanzar en un diagnóstico de los logros y desafíos hacia el cierre del milenio en lo relativo a generación de empleo y capacitación juvenil.

I. COMPETENCIAS LABORALES, CIUDADANIA Y EQUIDAD

Tanto los discursos públicos como los estudios referidos a las perspectivas de desarrollo (CEPAL-UNESCO, 1992), son contestes en sostener que la incorporación de tecnología como factor de elevación de la calidad y productividad, constituye la clave para que los distintos sectores productivos y de servicios puedan asumir los desafíos que plantea la internacionalización de la economía.

Desde esta perspectiva, resulta fundamental la capacidad que la fuerza laboral posea de adaptarse a las permanentes innovaciones, a través de un aprendizaje continuo. Es así que la adquisición de ciertas competencias básicas resulta un prerrequisito para el desempeño exitoso en el mercado laboral. «Las posibilidades de inserción inteligente en las nuevas relaciones que establece el comercio internacional dependerá, en gran medida, del nivel educativo general alcanzado por la fuerza de trabajo, y de las habilidades y capacitación de los recursos humanos; es decir, dependerá de la inversión en capital humano.» (García Huidobro, 1995)

En lo que hace relación más directa con la trayectoria educativa de los individuos, aparecen una serie de competencias vinculadas con las

LAS NUEVAS EXIGENCIAS EDUCACIONALES DE LAS EMPRESAS

Los estudios de los nuevos modos de organización del trabajo en las empresas manufactureras revelan que se han agregado nuevos requisitos educacionales y que éstos, a su vez, definen un nuevo perfil del obrero. La introducción de nuevos procesos de producción exige a los operarios poseer tres nuevas aptitudes: en primer lugar, la capacidad de cumplir en forma simultánea las exigencias de calidad del producto, y de plazo de producción (fecha de entrega); segundo, la capacidad de encargarse, como parte de un equipo, de regular los flujos de producción, tanto en función de la demanda, como de la necesidad de optimizar el uso de los recursos humanos e instalaciones físicas de que dispone la firma en un momento dado; en ese contexto, los obreros pasan a asumir buena parte de las funciones que antes desempeñaban los supervisores; finalmente, los mismos obreros se ven asociados a actividades conceptuales, pues deben contribuir activamente a la aplicación y al afinamiento de procesos de producción que están cambiando continuamente.

El nuevo perfil no elimina los requisitos anteriores de formación técnica práctica, sino que agrega la exigencia de tener mayores capacidades de evaluación analítica y de manejo conceptual, y aptitudes para verbalizar y transmitir información, que exceden el conocimiento intuitivo anteriormente considerado crucial en la formación obrera. Las últimas condiciones necesarias para desempeñarse bien son la flexibilidad y la capacidad de asimilar nuevas normas y situaciones.

Se han observado cambios en cierta medida paralelos en los procesos de contratación y capacitación de los empleados bancarios. En varios países de la OCDE, las instituciones financieras contratan jóvenes con un nivel educacional marcadamente superior a la norma anterior, y se exigen a menudo varios años de estudios postsecundarios para cargos que solían llenarse mediante aprendices con educación secundaria incompleta. Las empresas se encargan además de impartir una capacitación centrada en tres elementos: primero, el desarrollo de nuevos modos de comportamiento, enfatizando las técnicas de comunicación con clientes y con otros empleados, de resolución de conflictos, y de internalización de los objetivos estratégicos de la empresa; segundo el conocimiento cabal de los productos y mercados específicos de la empresa; y finalmente, el fomento de un enfoque semiempresarial en el personal de la empresa desde el que ocupa los niveles más bajos, como fundamento de la mayor autonomía que se espera de los empleados. Por otra parte, las instituciones financieras recurren en una mayor proporción al empleo de tiempo parcial y a la subcontratación, como manera de aumentar la flexibilidad de la mano de obra en tareas de alta o baja calificación que no son del dominio específico de la empresa.

Fuente: CEPAL - UNESCO (1992): «Educación y conocimiento: eje de la tranformación productiva con equidad».

condiciones de empeabilidad: capacidad de expresión, capacidad de aplicar la matemática a problemas concretos y más en general, capacidad de pensar. También entre esas competencias básicas o de empleabilidad, juegan un papel fundamental algunas cuyo aprendizaje requiere de la práctica en un puesto laboral: capacidad de adaptarse a las relaciones y normas propias de una organizacion productiva, uso de tecnologías, desempeño de tareas específicas. (Gallart, 1995a)

La irrupción de los modernos medios de comunicación ha llevado a un grado de universalización tal de las pautas –y demandas– de consumo que incorporan este aspecto a las dimensiones socio-culturales a un grado sin precedentes. Por esta vía se produce una mayor integración de las dimensiones de sujeto ciudadano y sujeto económico. La ajenidad respecto de la esfera económica deriva en la marginación social y política. En virtud de esto, la situación de desempleo, además de impactar, naturalmente, en el aspecto económico, también lo hace sobre las demás dimensiones de los individuos.

Por otra parte, la integración acrítica al mundo del consumo empobrece la densidad del espacio público, restringiendo –entre otros– los alcances de la participación ciudadana.

I.1. Las competencias demandadas por el mundo del trabajo

En la actualidad se observa un creciente consenso en torno a la idea de que los requerimientos para el desempeño laboral en los sectores modernos de la economía presentarán modificaciones de importancia en relación con las demandas tradicionales. Es así que la tendencia a una gran especialización en tareas, propia de los esquemas de producción inspirados en la organización científica del trabajo (fordista-taylorista), deja su lugar a la búsqueda de trabajadores polivalentes, capaces de desempeñar una variedad de funciones. Para esto último, uno de los valores principales de la formación se ubica en el logro de crecientes capacidades de aprender a aprender.

Lo anterior, si bien evidenciado a partir de los cambios tecnológicos y organizacionales propios de las empresas formales de sectores de punta, aparece de un modo cada vez más claramente expresado como un requerimiento de otros sectores económicos, incluyendo las microempresas y el sector informal. Los crecientes desafíos que enfrentan estas unidades en términos de su supervivencia, así como las demandas que sobre las mismas se ejerce en muchos casos como consecuencia de su articula-

ción con empresas modernas, impulsan esta confluencia en las necesidades de capacitación de la mano de obra.

En forma resumida puede señalarse que las competencias requeridas actualmente y con una visión prospectiva demandan para su adquisición y desarrollo un complejo de instancias formativas que rebasan las posibilidades de un aprendizaje escolar tradicional de aula.

De modo que por un lado aparecen un conjunto de competencias que típicamente podrían derivarse de una formación básica de carácter general: capacidades de comunicación (lectoescritura, comprensión y expresión oral y escrita), de razonamiento (resolución de problemas) y manejo de técnicas matemáticas. Por otra parte, otro conjunto de competencias requieren de una formación tecnológica de base amplia, así como la incorporación de actitudes y el desarrollo de cualidades propias de la socialización tanto a nivel de establecimientos educativos como de la experimentación propia de ambientes productivos: capacidad de trabajo en equipo, manejo de recursos, responsabilidad, autoestima, entre otras.

A su vez, la conformación de estas capacidades en términos de competencias no permiten una escisión de las mismas en saberes escolares por un lado y experiencia laboral por otro, sino que demandan la articulación de estas dimensiones. En definitiva, se trata de alcanzar la capacidad de aplicar saberes (entre los cuales el de aprender) en contextos reales.

Diversos autores plantean la necesidad de promover la adquisición de estas capacidades a los más amplios sectores de la población. En este sentido, desechan cuestionamientos acerca de la irracionalidad económica de este planteo frente la realidad de sistemas productivos cuyo desarrollo no demandaría dicha extensión del esfuerzo formativo. Diversos argumentos se esgrimen a este respecto. Por un lado, se sostiene el efecto de estímulo a las inversiones que constituye la disponibilidad de mano de obra competente (Rama, 1994). En otro sentido, se plantea la potencialidad de estas capacidades para viabilizar la inserción social y laboral de quienes resultan marginados del acceso al empleo derivado de las transformaciones económicas (Filmus, 1994).

I.2. Ciudadanía y equidad

La evidencia reciente en materia de desarrollo económico y social en América Latina muestra un cuadro por cierto preocupante. Patrones de crecimiento económico de signo positivo aunque inestable, son acom-

LO QUE EL TRABAJO REQUIERE DE LAS ESCUELAS

En junio de 1991 el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos dio a conocer el reporte de la Comisión Secretarial para la Adquisición de las Habilidades Necesarias denominado «Lo que el trabajo requiere de las escuelas. América 2000». Esta Comisión se creó con la finalidad de examinar las demandas que plantea el trabajo en el futuro próximo y si los jóvenes son capaces de enfrentarlas.

Una de las conclusiones más claras de la Comisión fue que los «buenos empleos dependerán cada vez más de personas que puedan aplicar conocimientos en su trabajo», pero la Comisión encontró también un resultado sumamente inquietante: «más de la mitad de los jóvenes dejan la escuela sin el conocimiento o los fundamentos necesarios para encontrar o conservar un buen empleo».

Según la Comisión, el «saber-hacer laboral» tiene ahora dos componentes básicos: competencias y fundamentos.

La Comisión identifica **cinco competencias**:

1. Recursos: identifica, organiza, planifica y asigna recursos.

- *Tiempo:* selecciona actividades relevantes, las jerarquiza, les asigna tiempos y prepara y cumple horarios y calendarios.
- *Dinero:* usa o prepara presupuestos, hace previsiones presupuestales, lleva registros y hace ajustes para alcanzar los objetivos.
- *Materiales y servicios:* adquiere, almacena, asigna y usa materiales y servicios de manera eficiente.
- *Recursos humanos:* evalúa habilidades y distribuye el trabajo de acuerdo con ellas, evalúa desempeños y prporciona retroalimentación.

2. Competencias interpersonales: trabaja con otros

- *Participa como miembro de un equipo:* contribuye al esfuerzo del grupo.
- *Enseña a otros nuevas habilidades.*
- *Sirve a los clientes o a los consumidores:* trabaja para responder a las expectativas de clientes o consumidores.
- *Ejerce liderazgo:* comunica ideas para justificar posiciones, persuade y convence a otros, cuestiona de manera responsable los procedimientos y las políticas existentes.
- *Tiene capacidad de negociación:* trabaja procurando lograr acuerdos que impliquen intercambio de recursos, resuelve intereses divergentes.
- *Trabaja en medios diversos:* trabaja bien con hombres y mujeres de muy diversos antecedentes culturales y socioeconómicos.

3. Información: Adquiere y usa información.

- *Adquiere y evalúa información.*
- *Organiza y conserva información.*
- *Interpreta y comunica información.*
- *Utiliza computadoras para procesar información.*

4. Sistemas: Comprende interrelaciones complejas.

- *Comprende sistemas:* sabe cómo operan las organizaciones sociales y los sistemas tecnológicos y trabaja de manera eficiente con ellos.
- *Monitorea y corrige el desempeño:* distingue tendencias, predice impactos sobre las operaciones del sistema y corrige malos funcionamientos.
- *Mejora o diseña sistemas:* sugiere modificaciones a los

sistemas existentes y desarrolla nuevos sistemas o sistemas alternativos para mejorar el desempeño.

5. Tecnología: Trabaja con una amplia variedad de tecnologías.

- *Selecciona tecnología:* escoge procedimientos, herramientas o equipo, incluyendo computadoras y tecnlogías relacionadas.
- *Aplica tecnología a las tareas:* comprende los marcos generales y los procedimientos propios para establecer y operar un equipo.
- *Conserva y repara equipo:* previene identifica o resuelve problemas con el equipo, incluyendo computadoras y otras tecnologías.

Asimismo, la Comisión organiza en **tres** partes a los **fundamentos** de esas competencias:

1. Habilidades básicas: lee, escribe, desarrolla operaciones aritméticas y matemáticas, escucha y habla.

- *Lee:* localiza, entiende e interpreta información escrita en prosa y en documentos tales como manuales, gráficas y agendas.
- *Escribe:* comunica pensamientos, ideas, información y mensajes por escrito y crea documentos como cartas, instrucciones, manuales, reportes, gráficas y cartas de flujo.
- *Aritmética/Matemáticas:* realiza cómputos básicos y se acerca a problemas prácticos escogiendo adecuadamente entre diversas técnicas matemáticas.
- *Escucha:* recibe, presta atención, interpreta y responde a mensajes verbales y otros signos.
- *Habla:* organiza ideas y las comunica verbalmente.

2. Habilidades de pensamiento: piensa de manera creativa, toma decisiones, resuelve problemas, visualiza, sabe cómo aprender y razona.

- *Pensamiento creativo:* genera nuevas ideas.
- *Toma de decisiones:* especifica objetivos y restricciones, genera alternativas, valora riesgos, evalúa y selecciona la mejor alternativa.
- *Resuelve problemas:* reconoce los problemas y diseña e implementa planes de acción.
- *Ve cosas con los ojos de la mente:* organiza y procesa símbolos, fotografías, gráficas, objetos e información diversa.
- *Sabe cómo aprender:* usa de manera eficiente técnicas de aprendizaje para adquirir y aplicar nuevos conocimientos y habilidades.
- *Razona:* descubre la regla o serie de principios que sustentan las relaciones entre dos o más objetos y las aplica cuando resuelve un problema.

3. Cualidades personales: despliega responsabilidad, autoestima, sociabilidad, autocontrol, integridad y honestidad.

- *Responsabilidad:* ejerce un alto grado de esfuerzo y persevera hasta lograr los objetivos planteados.
- *Autoestima:* cree en su propio valor y conserva un punto de vista positivo sobre sí mismo.
- *Sociabilidad:* demuestra comprensión, amistad, adaptabilidad, simpatía y cortesía en grupo.
- *Autocontrol:* se valora de manera certera, establece objetivos personales, lleva seguimiento de programas y demuestra autocontrol.
- *Integridad/honestidad:* elige rutas éticas de acción.

Fuente: United States Department of Labor; «What Work requires of Schools. A SCANS Report for America 2000». Washington, 1991. Selección y traducción de María de Ibarrola en Básica. Revista de la Escuela y del Maestro, Año II, Nº 7, 1995, México.

pañados de procesos de exclusión social, derivando en la situación del «casillero vacío», expresión referida a la inexistencia de experiencias que conjuguen crecimiento económico con equidad en la distribución de ingresos. Los procesos que han dado lugar a esta realidad, amenazan derivar en «la construcción de una matriz socio-política estable de competencia restringida y exclusión social.» La procupación a este respecto no surge de presunciones catastrofistas en lo inmediato, sino de sus consecuencias a más largo plazo. Los riesgos que este cuadro representa no se relacionan tanto con las consecuencias del mismo en contextos de crecimiento económico, sino fundamentalmente con sus efectos frente a contextos recesivos o de estancamiento. En definitiva, esta realidad predetermina «quien pagará los costos y quien será protegido de ellos.» (Filgueira, Lijtenstein, Avelino, 1995)

Los efectos que sobre los sectores más vulnerables de las sociedades latinoamericanas han tenido los procesos de estabilización y ajuste, y los consecuentes modelos que en la región se han ido configurando han mostrado la influencia que sobre las matrices distributivas ejerce la incorporación socio-política de los sectores medios y populares. (ibid.) En esta perspectiva, surge como enseñanza la importancia, para el logro de mayores niveles de equidad incluso en sus dimensiones más puramente económicas, de la construcción de una ciudadanía con un fuerte carácter inclusivo.

En este nivel, el rol del Estado aparece cuestionado desde las posturas que abogan por una total prescindencia del mismo respecto de la esfera económica. Este cuestionamiento no se refiere exclusivamente al papel empresarial de la esfera pública, sino que incluye asimismo el papel distributivo que tradicionalmente desempeñó a través de políticas sociales de carácter universalista. En consonancia con estos cuestionamientos, se postula la implementación de políticas sociales basadas en un esquema de prestaciones desarrolladas por agentes privados, con un carácter focalizado y flexible. (Avelino, Filgueira, 1995) Sin embargo, lo atendible de algunas de las críticas formuladas al anterior papel del Estado, no debe hacer perder de vista la necesidad de su protagonismo, especialmente si se apunta a la construcción de dinámicas integradoras, para lo cual las respuestas ensayadas no parecen mostrar señales claras de éxito, vistos los cuadros de exclusión verificados.

Es entonces en la construcción de la ciudadanía social y política que se ubican algunas de las claves para el logro de los niveles de equidad que hoy parecen imprescindibles para alcanzar un desarrollo económi-

co sano y sostenible en el tiempo. Llegados a este punto es que se revela el carácter estratégico de una extendida adquisición de las competencias enumeradas en el punto anterior.

Tal como señala Filmus (1994), la evolución que los procesos productivos, las tecnologías implicadas y los modos de organización de la producción han observado, derivan en una serie de consecuencias sobre las competencias demandadas: i) esas competencias coinciden con las requeridas para la participación social y laboral de quienes resultan marginados del empleo en los sectores modernos; ii) dichas competencias tienden a coincidir con las necesarias para el desempeño de la ciudadanía; iii) se produce una creciente coincidencia entre las competencias demandadas por las empresas al sistema educativo y las que históricamente reclamó el movimiento trabajador.

De estos procesos se pueden extraer un conjunto de implicaciones para la definición de las políticas en el terreno de la educación y la formación. En primer lugar, el potencial que las mismas poseen para elevar los niveles de productividad tanto a nivel de las empresas modernas como de los demás sectores de la economía hace que su extensión a los más amplios grupos de la población constituya un valor cuya apropiación no resultará exclusivamente en beneficio de las empresas. En atención a esto, el logro de superiores niveles de capacitación en el conjunto de la población supondrá contar con el aporte de financiamiento público, desde que a través del mismo se apunte a mejorar los desempeños globales de la economía. Por esta vía se podrá entonces incidir en materia de empleo, al consolidar plazas tanto en el sector formal como, a partir de la elevación de su productividad, en el amplio espacio de la economía informal, caracterizada hoy por su inestabilidad y escasa capacidad de acumulación.

La posibilidad a su vez de influir positivamente en la capacidad de participación ciudadana de los sectores populares representa a la vez un aporte al logro de crecientes niveles de equidad, como señaláramos antes, así como un instrumento de combate a las tendencias excluyentes en el marco de los modelos de desarrollo. Esto se verá reforzado en función de la reducción de los niveles de desigualdad en el acceso a los bienes y servicios que hoy caracterizan a nuestras sociedades.

Finalmente, la confluencia de los intereses de los distintos sectores de la producción abre un importante campo para alcanzar procesos de concertación a través de los cuales se dé estabilidad a las políticas en el

terreno educativo y de la formación. Nuevamente cabe a los sectores juveniles la condición de depositarios de las mayores expectativas que estas políticas despiertan.

Ciertamente la anterior visión cabría tildarla de ingenua si no se advirtiera las dificultades que en este camino implicará la efectivización de estas metas con un sentido universalista. Las críticas respecto del sentido económico de las políticas señaldas no estarán ausentes en el debate, así como el que los caminos para desarrollarlas no serán materia pacífica. La realidad de amplios sectores de la población hoy excluídos de los beneficios del crecimiento económico, así como la inestabilidad de

CONCLUSIONES DEL FORO REGIONAL: LA EXCLUSION SOCIAL EN AMERICA LATINA

- El concepto de **exclusión social** responde a un enfoque multidimensional: reintroduce lo social en la economía, relaciona el problema de las carencias materiales con la vigencia de los derechos, los valores culturales, la participación y la realización de las potencialidades de la gente.

- En América Latina la reestructuración económica debe acompañarse por un cambio en sus sistemas de integración social.

- Los fundamentos para la acción contra la exclusión se deben fortalecer y explotar modalidades de avance hacia la integración social.

- La experiencia regional demuestra la importancia del empleo como instrumento fundamental de incorporación económica, lo que requiere abrir posibilidades a empleos más estables y con cierto grado de protección social, sin cuestionar la legitimidad de ocupaciones independientes.

- Una larga **participación** política, permitirá consolidar los procesos democráticos y afianzar los derechos de los individuos.

- Las perspectivas e iniciativas de los distintos actores sociales sobre marginalidad e inclusión social, ayudan a configurar los lineamientos del vasto plan de acción que debe desarrollarse en la región para avanzar en la eliminación de los antiguos problemas de pobreza crónica, discriminación étnico-cultural y de heterogeneidad estructural.

- La **exigencia ética** de la solidaridad es una poderosa fuerza impulsora de la interacción entre sectores sociales distintos, sin la cual no es posible romper los círculos viciosos de la exclusión.

- Los procesos de integración regional han puesto en la orden del día la necesidad de establecer **normas laborales mínimas comunes** entre los países que participan en las zonas de libre comercio, para contribuir a mejorar la situación de los trabajadores, y al logro de la productividad de las empresas.

Fuente: OIT/IIEL (1995): «Foro Regional: La exclusión social en América Latina», Lima.

este no constituyen, por cierto, el escenario más sencillo para afrontar estos desafíos. La construcción de políticas de empleo fuertemente ancladas en la capacitación será, pues, materia de un proceso dificultoso pero a la vez necesario en la búsqueda de mayores y mejores niveles de desarrollo. Algunas de las respuestas ensayadas y las tendencias que en este sentido comienzan a plantearse en la región constituyen el objeto del próximo capítulo.

II. POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y CAPACITACION LABORAL

Durante el período del modelo de sustitución de importaciones (MSI), las políticas de empleo estaban implícitas en los mecanismos proteccionistas. Estos permitían resguardar los puestos de trabajo y aun incrementarlos mediante la protección que recibían las empresas en aquellos sectores que resultaron dinamizados por la aplicación del modelo.

El MSI llegó a un punto de agotamiento al ser incapaz de superar ciertas trabas al desarrollo de los distintos sectores productivos: en el caso del sector agroexportador, por el desincentivo que generaba a la inversión; en el sector manufacturero, por la incapacidad de las industrias surgidas al amparo del modelo de elevar sus niveles de competitividad. Para el conjunto de las economías latinoamericanas, el estrangulamiento provino de la incapacidad de seguir financiando las crecientes importaciones para las cuales el dinamismo del sector exportador se mostró insuficiente a la hora de proveer las divisas requeridas.

En ese contexto, lo que en un principio había sido la consecuencia en materia de empleo del proceso industrializador sustitutivo –creciente demanda de mano de obra calificada a nivel del sector secundario– comenzó a evidenciar los signos del agotamiento y la crisis. La industria creada a la sombra de la protección estatal no respondió en términos de su viabilidad cuando la crisis de financiamiento llevó a iniciar el proceso de liberalización comercial.

En el período correspondiente al MSI, la oferta de capacitación, en el terreno de la formación profesional (FP) había constituído un terreno prácticamente monopolizado por las instituciones nacionales de formación profesional (IFP). Ellas desarrollaron su oferta de acuerdo al esquema que el modelo de desarrollo presuponía: proveer mano de obra calificada para un sector productivo –fundamentalmente industrial– en continua expansión. Más allá de las críticas que el modelo de las IFP lati-

noamericanas recibió, mostró adecuarse con razonable eficacia a las demandas de la economía[1].

En el marco de la transformación de los modelos de desarrollo operada en la región y de la consecuente reconceptualización en los enfoques de políticas económicas y sociales, se inicia un proceso de cambio en las orientaciones de las políticas de empleo de los países. Estas apuntan, por un lado, a facilitar la movilidad de la mano de obra y el ajuste del mercado laboral, y por otro lado a atender los efectos que sobre el nivel de empleo generan la reconversión productiva y la apertura de las economías.

Esta transformación muestra algunos fenómenos nuevos, al menos en sus alcances, en diversos terrenos que hacen específicamente a la formación. Estos pueden ubicarse, en primer lugar, en la resignificación del vínculo de la formación con el sistema de relaciones laborales. Esto se da en virtud de la necesidad de ligar montos y mecanismos de incrementos salariales al comportamiento de la productividad, con lo que adquieren mayor importancia aspectos que hacen a la competencia de los trabajadores como la experiencia y los niveles y tipo de formación, en desmedro de criterios anteriores como antigüedad y carrera en la empresa. (Cinterfor / OIT, 1996a, 1996b)

Una evidencia de los cambios en este terreno surge al observar el proceso de «laboralización» de la legislación relativa a la formación.(Barbagelata, 1996) De su anterior ubicación a nivel fundamentalmente de las leyes orgánicas de las IFP, los cuerpos normativos en la región –y a nivel mundial– han observado una suerte de explosión de la normativa relativa a diversos aspectos de la formación a nivel de la legislación laboral. De acuerdo con Barbagelata, este proceso muestra al menos cuatro tendencias coincidentes: i) énfasis en las consideraciones económicas y en la inserción laboral; ii) extensión del reconocimiento del derecho a la formación; iii) incremento de procesos de descentralización; y iv) creciente importancia asignada a la formación práctica. En consecuencia con este último aspecto, se produce un desarrollo de nuevas modalidades de contratos de trabajo y formación y en especial la revalorización del contrato de aprendizaje.

Un segundo aspecto en que se observan los cambios en relación con el papel de la formación lo constituye su inclusión como un ámbito estratégico a nivel de una serie de acuerdos que buscan lograr consensos en torno a la problemática de la productividad y la competitividad. Es-

[1] Las IFP latinoamericanas surgidas a partir de la década de los cuarenta siguieron patrones de desarrollo similares que permiten hablar de la existencia de un «modelo latinoamericano de IFP». Un análisis detallado de la evolución de las IFP puede verse en Cinterfor / OIT (1990): «La Formación Profesional en el umbral de los 90. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina» (2 vols.), Montevideo.

tos acuerdos económicos y sociales de alcance nacional presentan un carácter tripartito, al ser suscritos por el Estado y las organizaciones de empleadores y trabajadores. Estas organizaciones, en interlocución con los Ministerios de Trabajo como organismos públicos responsables en la materia, asumen entonces un rol más activo en lo que hace a la definición de las políticas en el campo de la formación.

Es a partir de la asunción por parte de los Ministerios de Trabajo de la idea de que la formación constituye un elemento central de las políticas activas de empleo, que comienza a dibujarse una redefinición de la tradicional institucionalidad de la FP. En esta dirección es que se procura redefinir a los sistemas de FP, partiendo de una mayor atención a la demanda de formación, por contraposición al tradicional esquema centrado en la oferta. En este espacio de articulación de políticas productivas y sociales que constituyen los Ministerios de Trabajo, la lectura de la demanda se realiza buscando articular a su vez las dimensiones económicas y sociales. En esta dirección es que se enfatiza el criterio de pertinencia de las acciones formativas, apuntando a vincular éstas con las demandas reales de las empresas, a la vez de atender a los requerimientos específicos de ciertos grupos de la población en que se buscan focalizar las acciones.

Algunos rasgos de este proceso permiten ver entonces el nuevo diseño que comienza a operarse en la institucionalidad de la FP(Acerca de este proceso, ver Cinerfor / OIT, 1996a). En virtud del tradicional esquema tripartito en que se mueven las instituciones laborales, se abre un amplio espacio a la participación de los actores de la producción: organizaciones empresariales y de trabajadores. Asimismo el cambio en los enfoques de las políticas sociales conlleva una transformación en el rol del Estado y en particular de los Ministerios de Trabajo. Estos se centran en el diseño de políticas y estrategias, financiamiento, supervisión y evaluación de las acciones de capacitación. La ejecución de dichas acciones se delega en otros agentes, tanto públicos como privados, con lo que se observa un proceso de creciente diversificación y descentralización de la oferta de formación.

Esta nueva –y en muchos casos incipiente– configuración de la institucionalidad de la formación constituye una apuesta al logro de mayor eficiencia de las políticas y programas en este terreno en relación con los objetivos de desarrollo productivo y equidad social. A la vista de las transformaciones señaladas, cabe anotar algunos elementos en relación con sus potencialidades y las condiciones para su efectivización.

Entre los aspectos implicados pueden mencionarse: capacidad de dirigir el financiamiento –no exclusivamente público– para llevar adelante las políticas definidas; fortalecer las capacidades de los organismos capacitadores a la luz de los procesos de descentralización y diversificación de la oferta ya señalados; y el fortalecimiento de la capacidad de diseño y evaluación de políticas y programas a nivel de los organismos responsables.

El logro de amplios consensos nacionales en la materia constituye el marco necesario de estabilidad y sustentabilidad de estas políticas. Los pasos dados en este sentido a partir del establecimiento de acuerdos nacionales y la conformación de instancias con amplia integración vinculadas a la definición de las políticas aparecen como elementos positivos en la construcción de un escenario favorable. Asimismo la posible confluencia de los intereses de los actores sociales, empresariales y educativos en torno a las demandas planteadas a la educación y la formación plantean un amplio espacio para la concertación de acciones. Esto requerirá una adecuada definición de responsabilidades y espacios de acción de los diversos actores involucrados.

Un ámbito específico en que comienzan a expresarse estas potencialidades está constituido por el de los programas de capacitación e inserción laboral de jóvenes. La adecuada implementación de esas políticas en sectores de pobreza constituye un factor decisivo en el horizonte de interrumpir la reproducción de círculos viciosos que llevan a que situaciones de pobreza deriven en déficit educacionales y formativos con los efectos consecuentes de subempleo o desempleo abierto, reforzando las condiciones de marginación.

En los siguientes capítulos abordaremos las experiencias desarrolladas más recientemente en esta materia.

III. APOYOS, PROMESAS Y REALIDADES DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACION PARA EL EMPLEO

Las razones por las cuales una sociedad determinada es incapaz de emplear a todos sus miembros aptos para el trabajo son de diversa índole. La «performance» económica de una nación, su modelo de desarrollo, la reglamentación laboral y otra serie de políticas de regulación macrosocial determinan los niveles y tipos de demanda laboral así como sus fluctuaciones. Por su parte las capacidades de la mano de obra nacional –sus calificaciones–, determinan el grado en el cuál la demanda antedi-

cha encontrará su oferta. No son menores los casos en los cuales tasas de desempleo en ciertos sectores de actividad conviven con escasez laboral en otros sectores para los cuales no existe mano de obra calificada o simplemente voluntarios interesados. En este sentido algunas de las esferas directamente responsables por procurar ajustar estas dimensiones de la oferta y la demanda laboral son las educativas y formativas. Entre éstas se ubican tanto las formales tradicionales como los diversos programas públicos, privados y de ONG en materia de calificación, capacitación e inserción laboral.

La evidencia comparativa y reiterada en el tiempo ha señalado que los sectores pobres y cercanos a la pobreza sufren el síndrome del desempleo crónico, el subempleo y el empleo precario en buena medida por ausencia de calificaciones mínimas indispensables para desempeñarse en la esfera laboral. Los programas de capacitación para el empleo han sido propuestos en este sentido como instrumento privilegiado para el logro de la inserción laboral de estos sectores. Sumado a los objetivos explícitos de integración social plena de estos sectores, dichos programas han establecido como objetivo adicional contribuir a la transformación productiva y al crecimiento económico al crear y desarrollar una fuerza de trabajo más flexible y adaptable a las condiciones de competencia mundial imperantes.

En América Latina, en particular, la precaria inserción laboral de los jóvenes y las notoriamente más elevadas tasas de desempleo abierto de este grupo etario han llevado a que el tema de la capacitación laboral para los jóvenes haya ganado creciente legitimidad y centralidad como lo señaláramos en los antecedentes. Ahora bien, esta mayor preocupación, no se ha traducido necesariamente en incrementos en recursos de la magnitud deseada por muchos de los operadores y gestores de estas políticas en la región. Puede detectarse en los gobiernos y agencias multilaterales una suerte de tibio apoyo político a estas medidas. El logro de robustos apoyos políticos y su traducción en recursos financieros e institucionales se ha visto enlentecido por una serie probable de factores que se evaluarán sintéticamente.

III.1. El paradigma puro del mercado

El consenso ideológico y paradigmático en materia económica hoy, observa con sospecha las intervenciones directas en el mercado, y ha defendido, especialmente en los períodos tempranos de la transformación productiva de la década de los ochenta, una postura prescindente de Estado y sociedad ante los déficit en materia de empleo. Esta razón,

sin embargo, es hoy menos plausible que hace una década. La mayor parte de los documentos de las agencias multilaterales defienden hoy la participación del Estado y las ONG en proyectos de inversión en capital humano. Aceptan también la necesidad de un involucramiento activo de estas instituciones en proteger a sectores de alta vulnerabilidad (entre los cuales se encuentran los jóvenes) y en paliar los altos costos sociales que los procesos de reestructuración productiva han generado.

Particularmente en relación a los jóvenes una serie de elementos adicionales presentes hoy en la mayor parte de los diagnósticos y estrategias del desarrollo los reconocerían –al menos potencialemente– como población privilegiada para las intervenciones en capacitación. Por un lado la superación del modelo fordista-taylorista y el surgimiento de nueva formas flexibles de producción, por el otro lado la mayor energía, flexibilidad y capacidad de aprendizaje de este sector de población los transforma a ojos de muchos analistas en recursos cruciales para los desarrollos nacionales.

III.2. La escasez fiscal

Más allá de la pérdida de dogmaticidad en el discurso económico, las realidades fiscales de los países latinoamericanos, arrojan un muy escaso margen de maniobra a la hora de adjudicar recursos. En dichos contextos las poblaciones con bajo capital político (jóvenes pobres, en muchos casos no habilitados aún para votar) no se constituyen en una población objetivo de los magros recursos fiscales. Esta realidad genera una paradojal configuración: en tanto se reconoce que los jóvenes –dada su mayor ductilidad y flexibilidad– constituyen un recurso estratégico para el desarrollo, dado su peso político la inversión en ellos dista de dicho reconocimiento.

Sin embargo, debe señalarse también que luego de una década de preocupante comportamiento del gasto público social y en particular el destinado a la inversión en capital humano, el mismo, en los últimos cinco años ha mostrado una evolución más positiva. Muchos de los receptores de estos programas han sido jóvenes y otras poblaciones con poco o nulo peso político. A pesar de ello los programas de capacitación y formación profesional para los jóvenes no han recibido la atención esperada. Ha existido sin duda un incremento y mayor atención para estos programas, como lo evidencian una serie de experiencias que trataremos en detalle en el capítulo siguiente. La realidad dista, sin embargo, de los niveles deseables de apoyo a estas empresas.

III.3. Efectos modestos[2]

El tercer punto es tal vez el más importante y en el que nos detendremos en mayor detalle. Las experiencias de otros países –en especial los Estados Unidos– y los limitados ejercicios de evaluación en nuestra región parecen indicar que si bien los efectos de estos programas son estadísticamente significativos, la magnitud de éstos es extremadamente modesta en términos de empleo, estabilidad laboral e incrementos salariales. Esta es sin duda una crítica pertinente y una muy buena razón por la cual estos programas carecen del apoyo político esperable. Cabe sin embargo revisar algunas de las explicaciones tentativas de por qué estos programas presentan efectos modestos.

III.3.1 Pequeños programas, pequeños efectos

La primera y más obvia interpretación de los resultados modestos se apoya en la «pequeñez». Típicamente estos programas son de corta duración, limitados en el rango de los servicios ofrecidos y con ajustados presupuestos. En particular dadas las condiciones negativas de las poblaciones objetivo y la magnitud de los programas la brecha se torna insuperable, y los efectos –que bien pueden existir– no resultan suficientes para superar la barrera de las unidades de medición (i.e. empleabilidad). En el caso de los jóvenes pobres o cercanos a la pobreza, que han sido muchas veces expulsados o se han alejado de instituciones de formación tradicional, y que carecen aun de toda experiencia laboral, la distancia entre tamaño del programa y tamaño de las desventajas acumuladas torna los efectos invisibles.

III.3.2 ¿Empleo versus empleabilidad?

Un argumento más terminante relativo a los efectos modestos de los programas de capacitación señala que ellos son en puridad programas de colocación antes que de calificación. Los mismos permiten en esta versión un incremento modesto en el empleo de los participantes pero sus logros son notoriamente menores en materia de estabilidad laboral y mejoras salariales. Grubb (1995) argumenta que esta realidad puede constatarse en el hecho que los aumentos en ingresos percibidos en estos programas se deben a mayor número de personas empleadas, antes que a mayores niveles de remuneración.

Esta ha sido también una crítica reiterada a programas en América Latina como lo es el caso de Chile Joven. Más allá de la pertinencia de

[2] Este punto se desarrolla «dialogando» con la sugerente enumeración de explicaciones dadas para la modestia de los logros en los programas de capacitación laboral presentada por W. Norton Grubb en «Evaluating job training programmes in the United States: Evidence and explanations», OIT / Training Policy Studies Nº 17, Ginebra, 1995.

estas críticas, debe anotarse que en contextos de mercado que sólo incorporan trabajadores en puestos de baja calificación y alta inestabilidad, la posibilidad de ofrecer al menos colocación en un empleo, puede permitirle a estas personas escapar de los círculos viciosos de la informalidad, desempleo y eventualmente marginalidad. Por otra parte, aun si estos programas muchas veces resultan insatisfactorios en materia de calificación, la propia experiencia laboral constituye, especialmente en el caso de las poblaciones jóvenes, una fuente primaria de calificaciones básicas nada despreciable.

Lo anterior no debe hacer olvidar un aspecto que puede resultar crítico a la hora de implementar un programa de este tipo y especialmente al evaluar sus impactos. La –al menos relativa– eficacia en el logro de los objetivos presupone la disponibilidad de plazas laborales por una parte, y la suficiencia de la motivación que la intervención pueda generar para estimular a los beneficiarios a experimentar la condición de asalariados.

III.3.3 Baja calidad de la capacitación laboral

En los casos en los cuales los programas se orientan efectivamente a la calificación y capacitación de los beneficiarios, los mismos carecen en muchos casos de la calidad necesaria para proveer a los individuos de saberes y capacidades de aprendizaje y adaptación adecuados para escapar a las formas de empleo más precarias y peor pagas. Este mismo problema, parece repetirse en forma insistente, en los casos de la capacitación para el liderazgo microempresarial, lo que ayuda a entender las altas tasas de mortalidad de este tipo de emprendimientos. Un riesgo cierto que debe evitarse en América Latina y en especial en los programas de formación para jóvenes es el que muchos de ellos se transformen en gestos simbólicos antes que en programas con probada eficiencia y que cuenten además con los recursos necesarios para el logro de tal eficiencia.

III.3.4 Falta de una pedagogía adecuada

En algunos casos en que los programas en cuestión se orientan a la calificación efectiva y cuentan también con recursos de cuantía considerable para ofrecer una calidad que potencialmente garantice efectos importantes, las opciones pedagógicas pueden inhibir la realización de dicho potencial. Debe considerarse que la aplicación de métodos tradicionales de enseñanza seguramente resulte de baja efectividad, dado el

hecho que buena parte de la población objetivo de estos programas ha tenido, en general, malos desempeños en los ámbitos institucionales de educación formal. Ello no quiere decir que los criterios pedagógicos deban ser meramente innovadores. En este sentido la coordinación de estos programas con instituciones que han acumulado experiencia pedagógica general y en programas de este tipo en particular resulta crucial.

III.3.5 Interferencia y clientelización política

Algunos programas acotados presentan efectos interesantes considerados individualmente, pero efectos nulos al considerar las tasas de desempleo, subempleo o informalidad de la población objetivo. En estos casos estamos muy probabalemente en presencia de programas que redefinieron su población objetivo, lo cual muchas veces responde a criterios políticos antes que técnicos. La focalización supone un avance en la capacidad estatal y de otros actores de concentrar los recursos allí donde más se necesita. Estos procesos se ven acompañados muchas veces de un incremento en la discrecionalidad de las esferas de gestión y ejecutivas, lo que puede llevar a este tipo de desvío en la estrategia técnica de focalización.

III.3.6 Baja exposición a la experiencia laboral

De la misma forma que programas que solo se ocupan de «colocar» al cliente no son todo lo efectivos que pudieran ser, aquellos que se limitan a la capacitación en «laboratorios» sin exponer a estos sectores a experiencias laborales concretas (pasantías, becas, acuerdo con empresas, etc.) sufren en su efectividad. En este sentido los programas en buena parte de América Latina parecen constituir una nueva generación de políticas, que explícitamente incorporan la experiencia laboral como parte integral de los programas de capacitación.

III.3.7 Capacitación «de una vez» versus cadenas formativas

Por lo general, la estrategia de los programas de capacitación –y este sería el caso de los programas que analizaremos luego– apunta a una rápida inserción laboral de los beneficiarios. Dados los déficit en materia de habilidades básicas que mayoritariamente presenta la población objetivo de estos programas, y lo acotado de la capacitación ofrecida en el marco de los programas, dicha inserción se da a nivel de empleos de bajo requerimiento de calificaciones. Aun cuando este resultado sea obtenido, la consecuencia más probable para los individuos será que sus competencias laborales no superen las insuficiencias iniciales.

En función de esto, la probabilidad de que la intervención aleje a los beneficiarios de la situación de pobreza resultará baja.

Tal como se señaló en el punto III.3.2, dicha limitación en el caso de América Latina debe ser relativizada, en cuanto a no ser asumida como un fracaso total. Pero a su vez esto no debe hacer descuidar la limitación señalada anteriormente. Por el contrario, la misma impone exigencias en términos de pensar el «después» desde los ámbitos responsables de la formulación de políticas de empleo y capacitación laboral. Es así que la articulación de los programas de capacitación laboral con escalones formativos posteriores se convierte en un requerimiento básico en el horizonte de incidir ciertamente sobre la empleabilidad de la población.

IV. LA NUEVA GENERACION DE PROGRAMAS DE CAPACITACION LABORAL PARA JOVENES DE SECTORES DE POBREZA

Queremos detenernos, en este capítulo, en el análisis de aquellos proyectos y programas en ejecución o en fase de negociación a nivel de la región que, impulsados o con una fundamental participación del Estado, se orientan a la capacitación para el trabajo de población joven excluida de las diversas opciones educativas o formativas (educación formal, formación profesional, instituciones privadas de capacitación), con dificultades de vinculación con el mercado de empleo.

A modo de breve reseña, cabe señalar algunos de los puntos salientes recogidos en los diagnósticos desarrollados en el marco de la elaboración de los programas considerados, coincidentes con aspectos ya mencionados.

Como una constante en los diagnósticos aparece resaltado el importante peso relativo que el desempleo juvenil posee en las tasas de desocupación de los países de la región.

Adicionalmente, se constata que las condiciones de empleo de la población juvenil presentan marcados déficit cualitativos respecto del conjunto de la población: subempleo, precariedad, bajas remuneraciones, son algunos de los tipos de discriminaciones que padecen los jóvenes en el mercado laboral.

La discriminación de carácter social, a su vez, es otro factor que se entrecruza con los anteriores, agravando la situación de los jóvenes provenientes de capas deprimidas en lo social y económico, que constitu-

yen una alta proporción de la fuerza laboral juvenil que ingresa al mercado. «Jóvenes de hogares pobres que tienen baja escolaridad, que son forzados a integrarse al mercado de trabajo de manera prematura, terminan siendo más desempleados o precariamente insertados en el mercado de trabajo. Esto reproduce un círculo de bajos ingresos, sin posibilidades de progreso, porque se les cierran las dos grandes vías históricas, que son la educacional y la del mercado de trabajo (formal). Tenemos allí un problema de dimensiones sociales muy agudas y sumamente importante, no sólo para mejorar el problema de los jóvenes sino también si queremos enfrentar el de la pobreza de manera integral.» (Tokman, 1994)

Un segundo aspecto de coincidencia en las fundamentaciones de los programas enfocados hacia la problemática del empleo de los jóvenes de bajos recursos lo constituye la identificación del desempleo de tipo estructural como factor de especial incidencia. Con base en ello, es que se apoya el recurso a la capacitación, vinculándola con las demandas del mercado, como estrategia para la inserción laboral de los jóvenes. Por esta vía, se busca adecuar las calificaciones de la población objetivo a los requerimientos efectivos de la demanda.

Cabe señalar que las estrategias seguidas en la operación de los programas configura nuevas modalidades respecto del papel asumido por el sector público en relación a la capacitación. En función de ello, resulta de particular interés su consideración desde la perspectiva de la innovación de las formas institucionales en este terreno.

IV.1. Principales aspectos de los programas de capacitacion y empleo de jovenes

La innovación que representan estos programas, puede verse en un conjunto de dimensiones que desarrollaremos en los siguientes puntos. A manera introductoria, cabe mencionar el cambio que los mismos representan en el rol del Estado. Sintéticamente, puede caracterizarse como un papel subsidiario, por lo cual el Estado abandona la ejecución de las acciones de capacitación, delegando en oferentes privados y eventualmente públicos, sometidos a competencia a través de licitaciones, la provisión de estos servicios. El Estado asume el diseño y financiamiento de los programas, definiendo población objetivo y mecanismos de evaluación y control. A su vez, la operativa seguida delega a las «señales de mercado» el establecimiento de la pertinencia de las acciones propuestas por los oferentes.

A continuación veremos con mayor detalle las diversas características de los programas en cuanto a sus objetivos, beneficiarios, tipo de oferta y modalidades de operación. Analizaremos las implicaciones de estas opciones, así como su articulación en relación a los contextos económico y laboral.

IV.1.1 Objetivos de los programas

El dilema equidad-eficiencia. Sin mayores diferencias entre las experiencias consideradas, los programas apuntan de modo general a «generar oportunidades de inserción económica y social para jóvenes que enfrentan problemas de marginalidad laboral, mediante acciones de capacitación, formación y práctica laboral» (Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile, 1995).

Siendo el anterior un objetivo de equidad común a los distintos programas, ellos sin embargo, presentan algunas diferencias en términos de las estrategias enunciadas. Simplificadamente podemos ver esta distinción si observamos, por un lado el objetivo tal como se transcribió arriba, correspondiente al Programa Chile Joven, y por otro lado la inscripción del Proyecto Joven argentino en el marco del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva. Esta primera observación nos enfrenta a una opción que, explícita o implícitamente, se les plantea a estos programas. Ella puede ser definida como la elección en cuanto a poner el énfasis en la dimensión equidad o en la de contribuir a la eficiencia económica global.

No obstante la posibilidad de argumentar que ambos aspectos pueden ser contemplados en la implementación de un programa de este tipo, lo cierto es que la estrategia seguida pondrá a sus ejecutores ante algunas disyuntivas frente a las cuales la respuesta a dar dependerá del énfasis por el que se opte. Más allá de los diferentes efectos producidos por la variación de los contextos en que operan los programas, en los hechos la relativa homogeneidad de los procedimientos seguidos por éstos tiende a determinar el tipo de respuestas dadas.

Una primera aproximación entonces, sugeriría que el énfasis efectivamente adoptado a través de las acciones ejecutadas se encuentra en el ámbito de la equidad antes que en el del fortalecimiento a la eficiencia económica.

La anterior afirmación puede sostenerse considerando un conjunto de elementos que profundizaremos luego: la selección de la población objetivo, el tipo de oferta y las modalidades de operación seguidas.

El anterior punto debe hacernos reflexionar en cuanto a la importancia de una adecuada determinación de los objetivos seguidos. Si, como en el caso argentino, la dimensión de eficiencia económica forma parte de los objetivos perseguidos, la baja pertinencia que los resultados puedan evidenciar al respecto podría transformarse en un hecho que tienda a restar apoyo al programa. En ese sentido, una adecuada determinación de alcances y limitaciones de los programas parece no ser un mero formalismo.

Más allá del objetivo de equidad mencionado como prioritario en la implementación de los programas, cabe señalar la existencia de limitaciones que se presentan al respecto, así como el interés que efectivamente debiera existir en lograr una efectiva articulación al mediano y largo plazo, entre el objetivo de equidad y el aporte al incremento de la eficiencia económica.

Entre los primeros, la observación fundamental cabe a la perdurabilidad de los impactos logrados por los programas. Dicho de un modo simplificado, si estos realizan un aporte sustancial a la empleabilidad de los beneficiarios o simplemente generan una transferencia puntual a través de las becas y una eventual inserción laboral precaria, sin mayor posibilidad de continuidad y superación. Sobre este punto volveremos en el análisis posterior.

El segundo nivel enunciado posee mayores niveles de complejidad. Estos refieren, básicamente, a la construcción de modelos de desarrollo, en los cuales un componente fundamental de los mismos sea su carácter inclusivo. En esta dirección entonces, la labor de elevar las calificaciones del conjunto de la población constituirá efectivamente un aporte a la eficiencia económica global.

El fortalecimiento de la oferta de capacitación. Dado el papel fundamental asignado a la oferta privada de capacitación en la implementación de estos programas, se apunta adicionalmente al logro de algunos objetivos en relación con la misma.

Si bien se pretende aprovechar la experiencia de las instituciones privadas, el panorama en general muestra una situación de insuficiencia previa de este tipo de oferta en cuanto a volumen y tipo de cursos, en relación con las metas de los programas. Es así que los organismos ejecutores apuntan a apoyar y fortalecer este sector.

Sin duda el principal elemento orientado a este objetivo lo constituye la demanda, por parte del Estado, de servicios de capacitación, em-

pleando mecanismos de mercado para la asignación de los recursos. Por esta vía se ha obtenido el crecimiento de la oferta, permitiendo un mayor dinamismo en el sector.

En cuanto a la adecuación de la capacitación ofrecida, se ha recurrido a la exigencia de incluir como parte de los requisitos de presentación de ofertas, pasantías en empresas, o contratos temporales de trabajo para los beneficiarios. De este modo se apunta a vincular la formación con los requerimientos del mercado de empleo.

IV.1.2 Población objetivo: la tensión entre focalización y selectividad

De acuerdo con las definiciones adoptadas por los distintos programas, éstos buscan focalizarse hacia los jóvenes pertenecientes a sectores de bajos ingresos, desocupados, inactivos o subempleados que se encuentran fuera del sistema educativo o de formación. En términos etarios, los programas varían en su límite superior, contemplándose en algunos casos hasta los 24 años y extendiéndose en otros hasta los 29 años.

Las definiciones adoptadas en términos de caracterización socioeconómica, derivan en un importante grado de **heterogeneidad** del universo de potenciales beneficiarios.

En términos de población objetivo, al considerar la focalización hacia jóvenes desocupados, los proyectos atienden una población en desventaja respecto de otros grupos que, aun ubicándose en niveles socioeconómicos bajos, muestran una mejor situación relativa en términos de su inserción laboral.

La estrategia seguida responde al criterio de autofocalización de la población objetivo. Esto implica proponer una oferta cuyas características constituyan un atractivo efectivo para aquellos jóvenes que se encuentran en las situaciones que definen la condición de potenciales beneficiarios, a la vez que la atracción no opera respecto de otros sectores de la población para quienes los beneficios del Programa, o no representan una superación de su estatus ocupacional y de ingresos, o no constituyen una alternativa más atractiva a la continuación de su actual trayectoria formativa.

Al hablar de programas que buscan alcanzar números importantes de beneficiarios, y en función del recurso al mecanismo de autofocalización mencionado, la estrategia comunicacional resulta un aspecto de par-

ticular importancia en la operativa. Dentro de los parámetros de evaluación de la focalización empleados, las estrategias comunicacionales y los instrumentos utilizados parecen resultar exitosos. Así, en el caso del Proyecto Joven argentino, se señala que por esta vía se ha logrado «un importante nivel de autofocalización» dado el hecho de que «8 de cada 10 aspirantes ... reunían las condiciones requeridas» para su acreditación (Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, 1996).

Si bien estos elementos permiten señalar éxitos en términos de focalización, algunos aspectos de la operativa de los programas generan efectos de selección (*creaming*) al interior de la población focalizada. Esto es así en virtud de las exigencias impuestas a las instituciones capacitadoras en términos de retención y egreso de beneficiarios. A efectos de reducir los riesgos de ser «castigadas» en los pagos por la falta de éxito en los resultados, se produce un incentivo para que los organismos a que se asigna la capacitación de los beneficiarios estimulen la inscripción en sus cursos de aquellos que, por sus características (mayor escolaridad, eventualmente mayor edad), poseen una mayor probabilidad de culminar los cursos satisfactoriamente.

Dada la heterogeneidad de situaciones involucradas en el universo de potenciales beneficiarios definido, estos efectos de selección han mostrado limitaciones que la modalidad de operación empleada para captar beneficiarios posee, en términos de alcanzar a los jóvenes en situaciones de mayor vulnerabilidad. En cierto modo es planteado por algunos de los responsables de los programas el hecho de que estos no constituyen una vía para atacar las situaciones más críticas de pobreza y marginalidad. Resulta entonces un desafío pendiente el pensar en estrategias adecuadas para llegar a esos sectores de la población. Las experiencias adelantadas por otras instituciones, en particular ONG especializadas en el trabajo con grupos en situación de marginación pueden ser tomadas en cuenta para este propósito. A su vez, los programas considerados significan un aporte importante en términos del aprendizaje respecto del relacionamiento entre sector público e instituciones privadas y de la sociedad civil en la implementación de políticas sociales.

IV.1.3 Tipo de oferta

Mediante las acciones de capacitación que se desarrollan en el marco de los programas se busca incrementar las condiciones de los beneficiarios para responder a las demandas del mercado laboral. El objetivo es que los jóvenes desarrollen las competencias, a nivel de semicalificación, requeri-

das por el sector productivo. La oferta entonces, apunta a brindar «... aspectos de formación general para el mundo del trabajo: actitudes frente al trabajo, hábitos de puntualidad, presentación personal, conocimientos de las reglas y funcionamiento de las empresas, normas de seguridad e higiene, etc.» (Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, 1996)

Formatos estandarizados, requerimientos diversos. El logro de experiencia laboral de los beneficiarios es enfatizado como un componente fundamental de la prestación brindada. Es así que la modalidad típica contempla una oferta de capacitación que implica un componente lectivo de entre 200 y 400 horas, seguidas de la realización de práctica laboral en empresas por un período de similar duración. Este es el caso del Subprograma Capacitación y Experiencia Laboral, que en el Programa Chile Joven atiende a más del 80% del total de beneficiarios.

A través de esta modalidad se apunta a brindar una formación inicial para el trabajo que mejore las oportunidades de empleo de la población objetivo. Dicha formación consiste en el desarrollo de habilidades y conocimientos a nivel de semicalificación, acompañado por hábitos y actitudes necesarias para el desempeño laboral.

Adicionalmente, considerando las condiciones de déficit educativo, marginalidad y eventual afectación psicosocial de los potenciales beneficiarios, se contempla la introducción de módulos de carácter remedial en estos aspectos. Si bien con un peso menor en relación con la formación técnica en un oficio, se incluyen eventualmente módulos de apoyo en habilidades básicas de lectoescritura, matemática aplicada y razonamiento lógico. Este pareciera ser uno de los puntos débiles en la oferta, habida cuenta de la profundidad de las carencias de la población objetivo en este terreno. Asimismo, la heterogeneidad de situaciones del público potencial de los programas, dificulta una adecuada planificación de los contenidos de estos módulos.

A través del conjunto de acciones desarrolladas, se busca mejorar la capacidad de integración social y económica de los jóvenes de sectores en situación de pobreza. Considerando aquellos casos más críticos, el Programa Chile Joven proyectó un subprograma –con una cobertura menor al anterior–, en el que se sustituye la práctica laboral en empresas por una práctica laboral protegida. Esto implicó la apuesta a lograr una «subfocalización» hacia sectores que, formando parte de la población objetivo, muestran una mayor carencia relativa en sus competencias ocupacionales.

La evaluación primaria de esta estrategia evidenciaría una fuerte superposición de esta oferta con la anterior en cuanto a las poblaciones atendidas. A partir de esta constatación, se plantea la alternativa de eliminarla, siguiendo un criterio de no duplicación de esfuerzos, apuntando a la simplificación operativa y a una mayor eficiencia. Esta medida dejaría pendiente la respuesta por parte del Programa al desafío de alcanzar aquellos grupos cuya mayor vulnerabilidad demanda estrategias diferenciadas para lograr impactos positivos.

Otra línea de trabajo desarrollada en el caso de Chile Joven, apunta a la generación de microproyectos bajo supervisión de los organismos capacitadores, incluyendo en estos casos formación orientada a los emprendimientos o a fortalecer la capacidad de autoempleo. Algunos de los responsables de la ejecución del Programa señalan que esta modalidad no estaría atendiendo a la población cuyo grado de carencias caracteriza al grupo considerado prioritario. Esto se debería a que para el logro de resultados exitosos resulta clave el que sus beneficiarios posean algunos elementos de capital social y productivo –típicamente el caso de jóvenes rurales con acceso a recursos productivos. En función de estas consideraciones, se plantea la inadecuación de esta modalidad para la atención de la población focalizada.

Finalmente, entre las modalidades de oferta manejadas por el Programa Chile Joven se encuentra la de Aprendizaje Alternado. Ella se inspira en el modelo alemán de Formación Dual, y combina la alternancia de capacitación en un centro con práctica a nivel de una empresa. Constituye la oferta de formación de mayor duración, pudiéndose extender el período de aprendizaje hasta un año. El formato de los programas de Aprendizaje Alternado incluyen un mes de preformación brindada a nivel del organismo capacitador, seguidos de un período que puede llegar hasta los once meses en que se alternan cuatro días en la empresa con un día en el organismo capacitador. Durante todo este período, el joven es contratado por la empresa abonándole un ingreso mínimo mensual, del cual el 40% es subvencionado por el Programa.

Esta modalidad busca dar una respuesta más integral a un doble desafío: proporcionar al joven competencias que permitan su mejor inserción laboral y atender los requerimientos de las empresas en materia de mano de obra calificada, de modo que permita mejoras en la productividad. Por su mayor complejidad de implementación, esta modalidad fue iniciada con posterioridad a las demás y con un alcance limitado (menos del 2% del total de cupos ofrecidos por el Programa).

El Proyecto Joven argentino basa su oferta en una modalidad similar a la del principal subprograma chileno, a través de la cual se brinda capacitación a nivel de semicalificación seguida de práctica laboral en empresas. En el Proyecto Opción Joven de Uruguay, la anterior también constituye la modalidad base, previéndose para algunos grupos acciones más acotadas, fundamentalmente de orientación ocupacional y vocacional, y de apoyo a la inserción laboral.

Otras experiencias como las que están siendo llevadas a cabo en Colombia y Venezuela parecen haber introducido alguna flexibilidad mayor en cuanto a los alcances de la capacitación brindada en el marco de los programas. Esto respondería a planteos fundamentalmente de las entidades capacitadoras en cuanto a la insuficiencia de la formulación inicial, o a la necesidad de adaptar la formación brindada a un conjunto más amplio de acciones en cuyo marco se ubica. Este sería el caso de ONG que ejecutan acciones de capacitación en el marco de intervenciones realizadas con una proyección de mayor integralidad.

Lo que surge como evidencia es la tensión planteada entre ciertas tendencias a simplificar la operativa como medio de incrementar la eficiencia de los programas, y la advertencia de una necesidad creciente de diversificar los instrumentos en función de la heterogeneidad de situaciones constatadas. Una expresión del primer fenómeno se observa en la búsqueda de homogeneizar el tipo de oferta. Si bien este movimiento puede favorecer el «afinamiento de la puntería» en cuanto a la focalización lograda, deriva hacia otros ámbitos –no claramente definidos– la necesidad de desarrollar ofertas que den cuenta de los requerimientos de quienes quedan fuera de la «especialización» de los programas.

Becas: un aspecto central de la oferta. La posibilidad de percibir un ingreso –por mínimo que resulte– como parte de la oferta que los programas realizan opera en un doble sentido: por un lado otorga condiciones materiales para la prosecución de la capacitación a jóvenes para los cuales las dificultades económicos forman parte de los obstáculos que se les presentan para elevar sus calificaciones a través de la oferta regular; por otro lado, hace parte de la estrategia de focalización, al ubicarse como una referencia al momento de evaluar el atractivo que significa esta oferta en relación a las alternativas que puedan presentarse a los jóvenes.

Junto al **carácter práctico de la capacitación** y la posibilidad de una **pasantía laboral**, la **beca** parece ser uno de los principales aspectos va-

lorados por los beneficiarios de los programas. En contextos laborales negativos, en particular para la población objetivo, la percepción de un ingreso económico parece operar como un importante factor de retención (Jacinto, 1997).

IV.1.4 Modalidades de operación

Subsidiariedad del Estado. Este aspecto constituye una de las innovaciones señaladas en el caso de los programas considerados. El Estado abandona su papel de ejecutor directo de las acciones de capacitación, centrándose en las funciones de diagnóstico, diseño de la oferta, financiamiento, administración, regulación, evaluación y monitoreo. A efectos de desarrollar estas tareas, se constituyen unidades centrales que asumen su coordinación, con eventuales delegaciones en estructuras, tanto regulares como creadas ad hoc.

La ejecución se implementa a través de la convocatoria a oferentes mediante licitaciones públicas. Por este mecanismo, organismos de capacitación privados de diversas características (entidades de capacitación, ONG, universidades), y en algunos casos instituciones públicas, compiten por los recursos.

La definición de los contenidos de la capacitación a través de mecanismos de mercado, es una de las estrategias asumidas en la operación de los programas. Mediante las señales que las empresas dan a las instituciones de capacitación, expresadas en la aceptación de aprendices provenientes de los cursos, se busca asegurar la pertinencia de la capacitación brindada. Las limitaciones que este mecanismo posee han sido señaladas por algunos autores. Entre otras observaciones, se plantea: la no diseminación de nuevas tecnologías y procedimientos –parte del papel de la formación– a través de una capacitación así definida; y la no consideración de la demanda futura o de la transformación que puede afectar en el corto plazo las características de algunos puestos de trabajo. (Castro, 1994 y Murrielo, 1995, citados en: Jacinto, 1997)

Es factible discutir el supuesto de que los programas considerados sean efectivamente un espacio adecuado desde el cual diseminar nuevas tecnologías. Lo mismo podría plantearse en relación con que una estrategia de capacitación para la cual la adquisición de experiencia laboral hace parte fundamental de su oferta pueda contemplar la formación para demandas futuras. Sin embargo, como señala Jacinto (1997), esos planteos evidencian la complejidad implicada en la definición de

una oferta de capacitación de calidad. En esa dirección, independientemente del apoyo que se dé a la opción por una capacitación orientada por el mercado, resulta ineludible el reconocimiento del papel fundamental que debe desempeñar el Estado, coordinando la oferta e implementando mecanismos que garanticen su calidad, así como su fortalecimiento.

Un último elemento a destacar en la relación de los programas con la construcción de una nueva institucionalidad de la formación lo da la experiencia reciente en el caso uruguayo. En él, se ha avanzado en la implementación de una segunda etapa, para lo cual se recurre al financiamiento del Fondo de Reconversión Laboral. En función de su administración tripartita, se introduce la participación, a nivel de la definición del mismo, de las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Esto, que constituyó una variación en relación con la primera etapa, ejecutada en el ámbito del organismo oficial responsable de las políticas de juventud, representa una particularidad respecto de otros casos. Esta experiencia entonces, adelanta algunos de los aspectos a explorar con mayor profundidad: la articulación entre diversos actores vinculados con la problemática de la juventud, la capacitación y el empleo.

Descentralización. Otro aspecto que caracteriza a estos programas consiste en el apoyo al desarrollo de instancias descentralizadas, fortaleciendo la capacidad a nivel local. Esto se acompaña con el traspaso a dichos ámbitos de parte de las responsabilidades de gestión. Si bien las decisiones fundamentales en lo referido a los lineamentos para la ejecución de las acciones se mantiene en la órbita de las unidades centrales, parte de la administración del programa es derivada a unidades localizadas en las regiones. El grado de descentralización implementado varía, en función de escalas y desarrollo de las capacidades logísticas y técnicas de los órganos locales.

Otra dimensión de la descentralización que plantean los programas lo constituye la dispersión de las acciones de capacitación en un conjunto creciente de agentes. Tal como señalamos en el punto IV.1.1, el fortalecimiento de la oferta de capacitación, en términos del crecimiento y diversificación de los organismos capacitadores constituye uno de los productos de los programas.

En esta materia, radica una de las diferencias entre las situaciones de los distintos países en el punto de partida. En el caso chileno, existía pre-

viamente un mercado de capacitación con importante presencia de oferentes privados, consecuencia de la reestructuración de la institucionalidad previa de formación para el trabajo. Así, el traspaso de la institución nacional de formación profesional (INACAP) a la esfera privada, y la puesta en marcha de mecanismos de promoción de la inversión en capacitación por parte de las empresas, mediante estímulos fiscales, configuraron un escenario favorable a la operación del Programa. Estas condiciones favorables se verifican en dos dimensiones: disponibilidad de oferentes, y relacionamiento de las instituciones de capacitación con las empresas. Junto al dinamismo que ha presentado la economía chilena en los últimos años, lo anterior contribuyó a establecer un ambiente cuyas características mostraron la adecuación de un programa como el planteado. (Ramírez, 1997)

Las restantes experiencias, posteriores al desarrollo del Programa Chile Joven, se implantaron en contextos diferentes en muchos de los aspectos señalados. Si bien esto no impidió su desarrollo, la adaptación de esta estrategia presentó dificultades, en particular en referencia a las posibilidades en materia de pasantías, al enfrentar situaciones de estancamiento o recesión económica.

IV.1.5 Programas y contexto económico y de empleo en que son aplicados

Al tomar como principal modalidad la capacitación vinculada con la inserción en empleos asalariados a nivel de empresas del sector formal, surge la necesidad de plantear la viabilidad a gran escala de esta estrategia. Un aspecto a considerar entonces, respecto de la concepción de estas líneas de acción, es el de su relación con las tendencias actuales de los mercados de trabajo.

En efecto, si bien el problema de la (in)adecuación de las calificaciones de los jóvenes a la demanda de las empresas es señalada como causa fundamental del mayor padecimiento de este sector en materia de desempleo, la mayoría de los países de la región muestran un panorama en cuanto a demanda de trabajadores que no permite suponer que la mera resolución del aspecto de la calificación genere condiciones suficientes para el abatimiento del desempleo entre los jóvenes.

Los propios responsables del Programa Chile Joven señalan al contexto de crecimiento que exhibe la economía chilena como un factor clave en el logro de los éxitos adjudicados al Programa. Si se toma en cuen-

ta las metas cuantitativas que se plantean los proyectos considerados, la capacidad de absorción efectiva de los jóvenes por parte de las empresas instaladas resulta al menos cuestionable, visto el patrón de crecimiento sin creación de empleo.

Si bien la efectivización de las experiencias de práctica laboral puede ser interpretada como un indicador del éxito en la evaluación que se haga, resulta necesario relativizarlo. Según Messina (1995), la información disponible permite suponer «... que el programa se desvía de los resultados anticipados». La única evidencia sería la del cumplimiento de una experiencia laboral temporaria por parte de los beneficiarios. Así, el efectivo impacto ocupacional del programa no podría ser cabalmente evaluado, tanto en términos de la calidad del empleo logrado como de que el mismo sea un efecto de la capacitación brindada.

Si bien parte de las observaciones enumeradas pueden ser suscritas, cabe enmarcarlas desde un adecuado recorte de los objetivos de los programas. Muchos de estos presuntos déficit son señalados partiendo de exigir a los programas respuestas que creemos exceden sus alcances. En efecto, las insuficiencias detectadas constituyen más bien un alerta acerca de la necesidad de políticas complementarias, más que una crítica a la eficacia de los programas.

Lo anterior no implica que los enfoques asumidos sean los más adecuados en todos los casos. Lo que pretendemos es llamar la atención acerca de la necesaria referencia de los análisis a los impactos razonablemente esperables de estas acciones, lo cual nos retrotrae al anterior planteo acerca de la importancia de definir adecuadamente los alcances –y por ende las limitaciones– de los programas. Ciertamente, esto no reduce la importancia de enmarcar su consideración en un cuadro más global, donde se incluya la consideración de todo el conjunto de políticas, sus logros y sus déficit.

IV.2. Los programas en el marco de las nuevas políticas sociales

Si hubiese que realizar una caracterización genérica de los proyectos antes descritos, habría que decir que ellos se enmarcan dentro del nuevo tipo de política social que surgió en América Latina y el Caribe con el objetivo principal de paliar los efectos sociales de las políticas de ajuste aplicadas durante la década de los ochenta.

En efecto, existe un contraste entre esta nueva generación de políticas sociales y las que se aplicaron anteriormente al influjo de la etapa

desarrollista. Si hasta 1980 –hablando en términos promediales– los Estados de la región llevaron adelante políticas de tipo universalista que buscaban la máxima extensión en el acceso a ciertos beneficios y servicios básicos como la educación, la salud, la vivienda o la seguridad social, a partir de la mencionada década, y a la par de las medidas macroeconómicas ya conocidas, se comenzaron a implementar políticas sociales basadas en un criterio de focalización de los recursos en aquellos sectores y grupos más afectados por el ajuste.

IV.2.1 Los programas como respuesta coyuntural

El agravamiento de los cuadros de exclusión en ciertos sectores y grupos sociales específicos derivado de los procesos de transformación y ajuste estructural, generó la necesidad de hacer operar un combinado de instrumentos que apuntaron a integrarlos a una dinámica del desarrollo orientada por el mercado. Si entre esos instrumentos se ubican los programas de capacitación y empleo juvenil, se puede concluir que ellos, en buena medida, son concebidos como acciones de coyuntura.

Esta concepción en términos coyunturales, es la que da fundamento a los objetivos de tipo más asistencial que es posible hallar como constante en los proyectos aquí descritos. Es también lo que permitiría justificar que las acciones se desarrollen en el marco de proyectos que, en tanto tales, tienen una duración definida y una estructura de gestión y administración a tal efecto.

Las políticas sociales previas de tipo universalista eran, justamente, políticas y no proyectos. Su duración era indefinida y se apoyaban en una estructura institucional de gestión, administración y ejecución permanente. Su rol estaba dado, no en la búsqueda de soluciones de emergencia a problemas de coyuntura económica-social, sino en términos de su funcionalidad a un determinado proyecto de desarrollo. En el campo de la formación profesional, específicamente, la política de desarrollo de recursos humanos se expresaba y operaba a través de instituciones de carácter nacional que debían proveer de operarios calificados y semicalificados a la industria nacional que, mediante la estrategia de sustitución de importaciones, comenzaba a desarrollarse.

El supuesto del que parten los proyectos de capacitación y empleo juvenil analizados en este capítulo es que la calificación de recursos humanos está dada por el juego de la oferta y la demanda en mercados definidos con base en la libre competencia. De acuerdo con este mismo

supuesto, en el tránsito hacia esa situación se produjeron ciertas imperfecciones o disfuncionalidades entre las cuales una de las más graves es la distribución inequitativa de las oportunidades de acceso a la capacitación y el empleo.

Los proyectos son entonces un correctivo excepcional para esa disfuncionalidad que, en todo caso, deben operar de forma diferente al pasado, en una lógica mucho más de mercado. Esta se expresa en el rol de regulación y administración de las unidades a cargo de los proyectos, favoreciendo el surgimiento de un mercado, con oferta (fortalecida a través de la intervención) y demanda (social), a través del cual tengan también oportunidad de participación los sectores excluidos del mercado moderno. Una vez concluida la situación o coyuntura de emergencia, los proyectos deberían perder su razón de ser, y existiría la ventaja de no haberse generado estructuras pesadas, burocráticas y permanentes que mantener, con el riesgo de afectar uno de los principales objetivos macroeconómicos: la reducción del aparato y el presupuesto del Estado.

Lo primero que es posible discutir, en un análisis crítico, es el carácter coyuntural de los problemas sobre los que buscan actuar los proyectos de capacitación y empleo juvenil. En rigor, y ya avanzada la década de los noventa,la información parece confirmar lo contrario: existe una lógica de exclusión e inequidad en el actual modelo de desarrollo que no se compensa con acciones correctivas de corta duración.

IV.2.2 La necesaria institucionalización de las políticas de capacitación

Uno de los problemas que en la región se enfrentan para el rediseño de las políticas sociales como en el caso de los proyectos que estamos considerando, es que las nuevas estrategias de desarrollo son aún incipientes y existe, en los hechos, una superposición de paradigmas de desarrollo. Por lo tanto los esfuerzos de articulación entre ambos términos han de ser hechos más con base en «señales de alerta» como el comportamiento de los indicadores antes expuestos o las propuestas conceptuales que, desde diversas fuentes, se vienen realizando.

Del movimiento pendular, que llevó de los enfoques estatistas de la etapa desarrollista a la concepción del mercado como el mejor mecanismo de asignación de recursos y orientador del desarrollo, parece dibu-

jarse un tercer momento. En este tercer momento es central, lógicamente, la discusión acerca de la competencia de roles, tanto del Estado como del mercado. La falsa dicotomía entre ambos, que ha ocupado la escena durante más de diez años, ha inhibido la reflexión y experimentación en las áreas de complementación razonables, posibles y necesarias.

Los proyectos de capacitación y empleo considerados expresan mucho de esta herencia, fundamentalmente en la tendencia a orientar la oferta de capacitación con base en la demanda inmediata formulada por las empresas. Esto puede generar un efecto dinamizador en el corto plazo, pero resulta insuficiente en lo que respecta al largo plazo. La acción del mercado puede conducir a una optimización en cada punto, pero no lo hace necesariamente hacia una optimización estructural (Pérez, 1996).

Cuando se considera el nuevo contexto económico y tecnológico mundial, y se evalúan las posibles oportunidades de realizar saltos de desarrollo por parte de los países de la región, es inevitable y necesario examinar los casos extrarregionales que se han demostrado exitosos en este tipo de procesos. Allí es posible ver las ventajas que trae aparejada una estrategia de complementación. El mundo productivo regido por el nuevo paradigma se caracteriza por la importancia de la tecnología y el conocimiento, cuyo desarrollo y consecuencias se realizan en el largo plazo. En ese marco, el mantenimiento de la eficiencia depende de que se establezcan estrategias con un amplio horizonte temporal, así como mecanismos colectivos capaces de reducir los altos niveles de incertidumbre correspondientes (ibid.).

En este sentido, es el Estado el llamado a asumir el liderazgo en la construcción del consenso estratégico de largo plazo y a establecer el marco favorable para que se produzcan lazos de colaboración y se eleve la calidad del espacio nacional para la generación de la riqueza.

La atención de los sectores más desfavorecidos, como es el caso de los jóvenes que constituyen la población objetivo de estos proyectos, no puede circunscribirse a acciones focalizadas y coyunturales. Todo parece indicar que nos enfrentamos a fenómenos de tipo estructural y que la salida a los problemas que afectan a estos grupos ha de ser mucho más integrada a estrategias nacionales y regionales de desarrollo. Los objetivos de tales proyectos han de superar la dimensión puramente asistencial para articularse con políticas integrales de modernización productiva e integración social.

IV.3. Potencial de los programas

La estrategia básica asumida por los programas muestra un conjunto de virtudes que se hace necesario rescatar. El carácter práctico de la formación constituye un enfoque que, a la luz de los presumibles fracasos o malas experiencias de los beneficiarios en relación con las instancias educativas formales, da una mejor respuesta a los intereses de éstos. A su vez, la introducción sistemática de pasantías en empresas, brinda un acceso al conocimiento de prácticas y normas del ambiente de trabajo, a la vez que abre a los jóvenes la oportunidad de establecer un relacionamiento con espacios productivos de gran importancia en términos de potenciar sus posibilidades de inserción laboral.

En las mismas virtudes que se señalan a los programas, pueden marcarse insuficiencias. Por una parte, el desarrollo de capacidades prácticas se ve limitado por los déficit en las habilidades básicas que los beneficiarios arrastran de su educación. En una perspectiva de crecientes demandas de aprendizaje, esto significa un freno real a la empleabilidad futura de los jóvenes.

Asimismo, por la débil incidencia que los programas tienen sobre las carencias que por su extracción social presentan los sectores atendidos, las posibilidades de construir una trayectoria ocupacional que consolide sus estatus laborales, elevando sus calificaciones e ingresos, se ven seriamente limitadas. Sin embargo, su introducción en ambientes laborales a los que difícilmente podrían acceder a partir de su propio capital social, tiene el efecto potencial tanto de mejorar su autoestima como de elevar la valoración que puedan tener de la capacitación. A partir entonces de su experiencia en los cursos, se abre un espacio para la implementación de acciones posteriores de un valor nada despreciable.

Considerando lo anterior, se refuerza la idea referida a la importancia de una definición precisa de los objetivos de los programas. Además de su utilidad a efectos de evaluar los impactos de aquellos, el adecuado acotamiento de los alcances de las acciones evita el caer en la peligrosa situación de que los programas «prometan» más de lo que pueden cumplir. El riesgo de que esto suceda es que, en función de ese compromiso, un conjunto de áreas de acción necesarias sean desatendidas por otros actores –fundamentalmente gubernamentales– responsables de las mismas. Lo que es indudable, es que los programas no constituyen «la» respuesta al problema de la capacitación laboral de los jóvenes de sectores de pobreza, sino nada más –y nada menos– que un valioso aporte a

un proceso de gran complejidad y que requiere de un conjunto de respuestas sucesivas.

V. INCORPORACION DE JOVENES AL MERCADO LABORAL: DE LAS POLITICAS COMPENSATORIAS A LA INVERSION ESTRATEGICA EN RECURSOS HUMANOS

Las políticas activas de empleo apoyadas en la capacitación enfrentan limitaciones en lo que refiere al abatimiento del subempleo y desempleo abierto. Esos límites están dados fundamentalmente, por condicionamientos de carácter macro, que hacen a la relación entre modelos de desarrollo, crecimiento y creación de empleo.

Considerando lo anterior, los diagnósticos relativos a las políticas de formación profesional recogen el reconocimiento de que el desempleo «... obedece en lo esencial a causas de tipo estructural, que sólo pueden ser afectadas sensiblemente por políticas de desarrollo y medidas macroeconómicas de mediano / largo plazo y gran envergadura, las que a su vez deben conformar el marco en el que se ubique el papel y las estrategias de la formación profesional.» (Cinterfor / OIT, 1990).

Coincidiendo con la anterior afirmación, parece sin embargo necesario abordar la problemática de los factores que condicionan la efectiva puesta en marcha de acciones en este terreno. La importancia de esto deriva del valor que supone el adecuado desarrollo de los recursos humanos para alimentar procesos de crecimiento económico, en tanto la disponibilidad de mano de obra calificada constituye un incentivo para la inversión productiva.

V.1. La viabilidad política

Las políticas y programas educativos y –en forma similar– los de capacitación laboral padecen una dificultad en términos de su viabilidad política. Ellos poseen impactos de dilatado alcance temporal, impactos cuya realización en buena medida depende del desarrollo de otro conjunto de acciones en diversos terrenos (económico, de promoción social, etc.), que hacen al marco mencionado anteriormente.

La disponibilidad de una mano de obra competente constituye –crecientemente– un requisito en la actualidad para el desarrollo económico-productivo; sin embargo dicho capital humano demanda de un conjunto de condiciones adicionales (por ejemplo marcos jurídicos, desarrollo de

un sector empresarial dinámico, estímulos a la inversión, entre otras) para que el potencial que el mismo representa se plasme en resultados.

Análogamente en el terreno social, el logro de niveles crecientes de desarrollo se viabiliza al contar con una población más formada, pero esto requerirá adicionalmente la puesta en marcha de un conjunto de transformaciones en otras esferas (impulso a la modernización de servicios sociales públicos, campañas sanitarias de tipo preventivo, por ejemplo).

Esta doble condición de las políticas educativo-formativas: i) tener un gran potencial (ser condición necesaria) para el logro de niveles crecientes de desarrollo, ii) a la vez que su impacto difícilmente es observable en lo inmediato y de forma directa en dimensiones que no sean las de los propios indicadores de logros educativos, generan una particular problemática en términos de su viabilización política.

Las políticas y programas de formación a diseñar deben tomar en consideración lo anterior. Por una parte requieren un importante esfuerzo de convencimiento sobre los decisores políticos acerca de la necesidad y el potencial (a largo plazo) de las mismas. Este es un camino ya avanzado en la región, que ha llevado a incorporar el reconocimiento de la importancia de la formación a nivel del discurso público. Sin embargo este avance ha resultado parcialmente insuficiente cuando lo confrontamos a los hechos, especialmente en materia de asignaciones presupuestales.

Es dable pensar que el esfuerzo por diseñar programas capaces de exhibir resultados más o menos inmediatos constituye una estrategia plausible en términos de avanzar en la obtención de crecientes apoyos políticos al esfuerzo formativo. En este último aspecto puede ubicarse la puesta en marcha de programas como los que se analizaron en el anterior capítulo. Los mismos abordan una problemática de especial sensibilidad social y política como el desempleo a nivel de los jóvenes, y más en general los fenómenos de exclusión y marginación que pesan sobre esa franja etaria. En función de las estrategias seguidas, los programas buscan, a la vez de contribuir al proceso de elevar los niveles de calificación de un grupo específico, mostrar impactos inmediatos en términos de inserción laboral de los beneficiarios.

Este aspecto de los programas mencionados constituye una de las dimensiones de especial interés de los mismos, al tiempo que abre un espacio de discusión en relación con la búsqueda de equilibrios adecua-

dos en las acciones en cuanto a un doble direccionamiento: por un lado el logro de efectos inmediatos sobre dimensiones críticas en la coyuntura; por otro, en su efectivo papel formativo y, por ende, su impacto de largo plazo.

V.2. El ajuste de los programas de capacitación y empleo de jóvenes

La capacidad de captar a jóvenes en situación de vulnerabilidad social que han mostrado los programas considerados debe hacer reflexionar en cuanto a su potencial como punto de partida de una estrategia de largo plazo que, de un modo escalonado, apunte a posibilitar la construcción de trayectorias educativo-laborales. El señalamiento de la insuficiencia de las acciones realizadas para la superación de déficit en materia de habilidades básicas de los jóvenes en situación de pobreza, no debe verse como un cuestionamiento a su valor. Antes bien, la verificación de este hecho debiera, desde una operación perceptiva por parte de los responsables de las políticas, estimular la capacidad de brindar respuestas ulteriores.

La eficacia de la nueva generación de programas de capacitación y empleo de jóvenes puede dividirse analíticamente en dos niveles:

- Por una parte, sus impactos directos en términos de aspectos señalados como críticos en la –ya prolongada– coyuntura: el logro de inserción laboral de jóvenes desocupados y la consiguiente contribución al descenso de las tasas de desempleo juvenil, con su repercusión en términos de superación de situaciones de pobreza y exclusión social.

- Un segundo nivel, constituido por «externalidades»: el acercamiento de grupos de jóvenes con experiencias educativas previas frustrantes, a un nuevo espacio de capacitación que, respondiendo con mayor puntualidad a intereses inmediatos de los mismos, permite reconstruir un lazo de éstos con espacios educativos. Esto tendrá la posibilidad de ser continuado en la medida en que se disponga de una adecuada variedad de opciones formativas, de modo de, en definitiva, apuntalar la empleabilidad futura de los actuales jóvenes, aportando, en una dimensión más global a la cohesión social.

A partir de esto último, se plantean una serie de desafíos para los diversos actores involucrados. Dicho de un modo simplificado, se trata de internalizar las externalidades mencionadas, haciéndolas parte sustancial de los objetivos de los programas. A estos efectos, deberá pensar-

se en la adecuación, tanto de las modalidades de operación y tipos de oferta, como en la institucionalidad en que se enmarcan las acciones.

V.2.1 El aporte a la empleabilidad: construcción de cadenas formativas

Si efectivamente se pretende apuntar a la elevación de la empleabilidad de los jóvenes atendidos por las acciones de capacitación, parece crucial el diseño de una estrategia que derive en la conformación de verdaderos encadenamientos formativos. La necesidad de fortalecer la capacidad de aprendizaje permanente, así como de contar con ofertas de actualización y formación posteriores se torna evidente. Esta constatación hace surgir la inquietud por incorporar a las acciones de capacitación, dirigidas a jóvenes desempleados y excluidos de las ofertas regulares de formación, elementos propedéuticos que viabilicen la conformación de verdaderos itinerarios formativo-ocupacionales.

Es innegable la tensión que implica articular esta demanda con las características actuales de los programas considerados, desde que sus énfasis se encuentran en brindar respuestas inmediatas y con un carácter eminentemente práctico. Pero más que una renuncia a alguno de estos objetivos, el desafío debe plantearse en términos de identificar caminos que viabilicen una conjugación equilibrada de los mismos. El fortalecimiento de contenidos de carácter remedial en competencias básicas de empleabilidad en los cursos ofertados parece una necesidad mucho más extendida y profunda que la de los casos más críticos hoy atendidos. A su vez, la propia vocación de los programas a brindar respuestas que atiendan a intereses y requerimientos inmediatos de los beneficiarios, abre espacios para la experimentación e implementación de esquemas de articulación entre capacitación laboral específica y formación en habilidades básicas.

La predisposición a actuar mirando las tendencias globales no debe hacer perder de vista la necesidad de atender al nivel micro, en el cual operan fenómenos que especifican o condicionan los impactos efectivos de las acciones. Excesivas simplificaciones de los diagnósticos de partida pueden llevar a proponer estrategias cuyas insuficiencias deriven en fracasos en relación con los objetivos perseguidos.

Uno de los niveles en que operan una diversidad de dimensiones, en las cuales las respuestas dadas derivarán –o no– en el logro de resultados exitosos, es el de las estrategias pedagógicas e institucionales. La

falta de modalidades de intervención que partan de una caracterización adecuada de (diversas) poblaciones objetivo y mercados de trabajo diferenciados, como forma de definir itinerarios formativo-laborales específicos puede constituir un «talón de Aquiles» en una política que busque superar situaciones deficitarias (Ramírez, 1996b).

Esto impone la necesidad de profundizar en el conocimiento, entre otros aspectos, de la eficacia de los mecanismos empleados para definir la pertinencia de la capacitación (señales de mercado, demanda efectiva). Cabe la posibilidad de que por este medio se reproduzcan calificaciones requeridas por sectores tradicionales, desatendiendo la demanda de sectores emergentes con potencial de desarrollo y dinamismo futuro.

Lo anterior revela la importancia de contar con sistemas de información, tanto de gestión (operativa y administrativa), como de seguimiento y evaluación de los impactos logrados. La identificación de modalidades pedagógicas que muestren mayor adecuación para sectores de población específicos, permitiría su sistematización y difusión, con los consiguientes efectos de incremento en la eficacia de las acciones.

A partir del conocimiento que se pueda adquirir desde la operativa de estas políticas, podrán trazarse estrategias de apoyo al fortalecimiento institucional de ONG y otros ejecutores privados de capacitación por parte del Estado. Así éste estará en condiciones de jugar un papel constructivo, equitativo y con proyección estratégica (*ibid*.).

V.2.2 La articulación de diversos actores

La construcción de una institucionalidad más propicia para las políticas de empleo y capacitación laboral debe considerar la búsqueda de caminos que permitan complejizar y enriquecer las interacciones entre los diversos actores involucrados. Esta búsqueda, a su vez requiere la capacidad de desarrollarse sin caer en rutinas burocratizantes.

La visión del Estado como representante de los intereses generales no debe hacer caer en el error de percibirlo como un todo homogéneo. La especialización de los diversos organismos públicos incide en términos de su visión de problemáticas, intereses, necesidades y demandas de diversos sectores de la población. La atención de un grupo particular –o mejor, un conjunto de grupos– como los jóvenes (al igual que en el caso de las mujeres, la población rural, etc.), requiere la participación de instancias con una percepción directa de estos sectores. En este sentido,

pueden señalarse aquellos organismos públicos que intervienen en el diseño de las políticas de capacitación e inserción laboral dirigidas a jóvenes (Ministerios de Trabajo, IFP) con tradición de participación de los actores sociales de la producción (empresarios, trabajadores). Un segundo nivel de agentes involucrados está dado por los espacios institucionales públicos y de la sociedad vinculados a las políticas juveniles. En este terreno se han desarrollado experiencias de diálogo Estado-organizaciones juveniles, con algunos grados de institucionalización en los casos de constitución de Consejos de Juventud, por ejemplo. La articulación entre estos grupos de agentes constituye un camino a explorar para el perfeccionamiento de los procesos de diseño y ejecución de acciones destinadas a la capacitación y empleo de jóvenes. Esto sin alterar las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los actores, permitiría provechosos intercambios que contribuyan al logro de resultados con mayor efectividad.

La apertura y desarrollo de una red «vasocomunicante» permitiría, a su vez, potenciar el surgimiento de iniciativas las que, mediante diversos mecanismos vean posibilitados los contactos necesarios para conjuntar los aportes requeridos para su viabilización (acceso a recursos educativos, financiamiento, asesoramiento, etc.). La potencialidad de estas articulaciones se evidencia si pensamos en la reproducción de este esquema en el nivel local.

V.2.3 El fortalecimiento de los organismos responsables de las políticas de capacitación y empleo

Lo anterior, no debe hacer olvidar la necesidad de conocer con cierta precisión la disponibilidad de recursos a efectos de implementar políticas y programas con un sentido realista. En este terreno, debe incluirse no sólo los recursos presupuestales regulares sino también –y por algunos motivos que se señalan más abajo– las posibles nuevas fuentes de financiamiento (de carácter regular o extraordinario), incluyendo el crédito internacional, fondos especiales, así como la posibilidad de reasignar créditos presupuestales actualmente orientados a otras actividades.

Sin caer en una postura que lleve a debilitar otras áreas de acción pública, la visualización de la capacitación en general y la destinada a los jóvenes en particular como una empresa estratégica de los países puede contribuir a una mayor eficiencia del gasto público.

La anterior referencia a la importancia de considerar el financiamiento de actividades a partir de nuevas fuentes de recursos parte del

hecho de que en el terreno de la capacitación laboral se presentan actualmente un conjunto de oportunidades que van más allá del mero impacto inmediato. El nuevo rol que comienzan a asumir los Ministerios de Trabajo en la región en el campo de la formación, así como el desarrollo de experiencias innovadoras en esta materia conllevan nuevos requerimientos hacia los diversos agentes involucrados. En el marco de estas acciones, es factible que, a través de una implementación moderna y técnicamente sólida de ellas, se logre un resultado lateral pero de indudable impacto, en términos de fortalecer, a través de su modernización y tecnificación, las propias estructuras regulares del sector público. Los costos –seguramente menores en relación con su impacto– de esta transformación requerirán disponer de recursos que no pasen por la reproducción de las prácticas y rutinas burocráticas que buena parte de los organismos públicos padecen en la región. Nuevamente en este caso es dable pensar que los efectos en términos de eficiencia del gasto público justificarán largamente los recursos que con un carácter puntual se requieran en estas circunstancias.

V.3. La compleja construcción de una nueva institucionalidad para la formación

La constatación de que los programas de capacitación laboral demandan un piso educativo hace resaltar el hecho de que la educación formal no ha sido capaz de responder a las demandas-necesidades de los jóvenes que padecen situaciones de mayor vulnerabilidad. Una estrategia que, considerando sus intereses atienda a revincularlos con los espacios formativos aparece entonces como una alternativa de interés. En este sentido, puede considerarse el aporte que significan en la construcción de esta estrategia los programas analizados.

Cuando se plantean estrategias de autofocalización, se está avanzando en cuanto a definir la pertinencia de las acciones. El análisis de la pertinencia de la capacitación ofrecida debe contemplar, por una parte, intereses y expectativas. Por otro lado, la pertinencia pasa por el efectivo ajuste de la capacitación a las demandas de calificaciones del mercado laboral.

Esto último, debe ser adecuadamente encuadrado en relación con el necesario escalonamiento que deberá poseer la formación de los beneficiarios, adecuándose a su vez a sus intereses y demandas (explícitas e implícitas), rigurosamente «leídas» de la realidad de la población objetivo. No atender a esto implicará seguramente, un desajuste cuya conse-

cuencia más probable sea el fracaso respecto de los objetivos generales: contribuir –efectivamente– a reducir los cuadros de marginación a que se ven sometidos importantes grupos de jóvenes.

La articulación de la capacitación inicial con proyectos que apunten a la generación de empleo con viabilidad en el mediano y largo plazo, es un aspecto a profundizar en la consideración de experiencias orientadas con un sentido estratégico. En este sentido, el diseño de políticas dirigidas a elevar la capacidad de inserción dinámica de sectores incluidos en la amplia franja de la economía informal constituye un importante campo de acción.

Por una parte, debe tomarse en cuenta el peso señalado del sector informal en la generación de nuevas plazas laborales. Asimismo cabe considerar la enorme gravitación, en términos absolutos y relativos, de dicho sector en el conjunto de las economías de la región. Con este panorama, no se puede ignorar el impacto que podrían tener aquellas acciones que permitiesen importantes cambios cualitativos en las características del empleo en este sector. Consolidar dichas plazas laborales, incrementando sus niveles de productividad y competitividad y mejorando sus ingresos, de modo de incorporarlos al sector dinámico (formal) de la economía, constituyen metas de una elevada significación social.

Si se piensa en términos de ampliar las posibilidades de empleo para los jóvenes, parece clara la necesidad de contemplar la dinámica que en este terreno ha exhibido el sector informal. La implementación de acciones dirigidas a los jóvenes puede vincularse con los propósitos de una política orientada a la superación de los déficit que en materia de capacitación de sus recursos humanos presentan las unidades económicas de carácter informal.

Más allá de la especificidad de las respuestas requeridas por políticas que se orienten hacia el sector informal, pueden considerarse estrategias que posean a la vez cierta capacidad de atender demandas tanto de ese sector como del formal. En este sentido, propuestas curriculares que apelen a una concepción modular, que permitan diversidad de entradas y retornos en el terreno de la capacitación, pueden dar un significado más abarcador a las acciones.

Un primer paso en esa dirección puede ubicarse en el papel que las instituciones públicas vinculadas con la ejecución de los programas asuman en la regulación de la oferta de capacitación. Así por ejemplo, se

plantea entre los objetivos del programa de capacitación laboral de jóvenes puesto en marcha en Colombia «Contribuir al fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación Profesional complementando la estrategia de 'Cadena de Formación' del SENA ...» (Unidad Coordinadora Central, 1996).

Existe una posibilidad abierta de vincular las acciones dirigidas a los jóvenes de sectores populares en materia de capacitación y empleo con políticas sectoriales de modernización productiva. Esto es así en los casos de aquellos sistemas e instituciones de formación profesional que, como en el caso de Brasil, han venido desarrollando nuevos esquemas institucionales.

Cuando la oferta de formación es concebida como un elemento fundamental, pero uno más de los procesos de transferencia tecnológica que las entidades de formación pueden ofrecer a las empresas y sectores productivos, existe la oportunidad de vincular las acciones formativas en forma más articulada y pertinente en función de los requerimientos integrales de las unidades productivas. Esto permitiría orientar la oferta de formación con base en horizontes tecnológicos y productivos de mayor amplitud que las oportunidades a corto plazo de acceder a mano de obra subsidiada.

A su vez, si la oferta de formación es concebida en términos sectoriales y verticales –esto es, estructurando los servicios con base en las demandas de competencias que a lo largo de toda la pirámide ocupacional posee un sector productivo determinado– es posible pensar en cadenas de formación que vayan desde la formación inicial para el trabajo hasta los mayores niveles de especialización, realizando un uso más eficiente de los recursos disponibles. Se trataría entonces de políticas capaces de atender simultáneamente a objetivos de integración social y a objetivos de modernización productiva.

Análogamente, eso es lo que resulta factible de proponer en materia de formación y capacitación para el emprendimiento. Estamos mucho más cerca de contribuir a la elevación de los niveles de productividad, a la modernización tecnológica y a la formalización de las actividades de micro y pequeñas empresas –juveniles o no– si se utilizan estrategias de vinculación sectorial de ellas mediante esquemas de cooperación entre empresas, instituciones de formación, universidades, etc. –como sucede en el caso de los parques industriales o tecnológicos– que si tales empresas son tratadas como grupos focales que necesitan asistencia.

Una segunda estrategia a considerar es la promoción y el fortalecimiento de la coordinación entre programas de capacitación y empleo de jóvenes en situación de pobreza y otras iniciativas que, recurriendo a sectores de jóvenes que presentan niveles de calificación superiores, apunten a desarrollar emprendimientos con mayor viabilidad, en términos de su inserción dinámica en la economía.

Lo anterior surge de considerar desde una perspectiva más global el panorama de los jóvenes en la región. En efecto: la información disponible muestra claramente algunas ventajas de éstos respecto de generaciones anteriores en términos de la extensión de los niveles educativos.

Adicionalmente, «... los jóvenes latinoamericanos de hoy manejan los códigos culturales más modernos como nunca lo hizo generación anterior alguna. ..... En contraste con cierta tecnofobia, una gran parte de la juventud actual se ha criado en intensa interacción con los ultrarrápidos flujos de la informática, lo que la ha dotado de capacidades nuevas que serán cada vez más valiosas en el mercado de trabajo y en la competitividad de los sistemas nacionales.» (Franco, 1994)

La combinación de mayores niveles educativos y adaptabilidad a los cambios tecnológicos, dotan a la juventud de un potencial estratégico en los procesos de reestructuración del aparato productivo, en la perspectiva de creciente apertura de las economías, con las consiguientes demandas para las mismas en materia de productividad.

V.4. Las políticas activas de empleo en una estrategia de desarrollo incluyente

Si la atención a la diversidad de situaciones debe hacer pensar en «abanicos» de respuestas que den cuenta de la heterogeneidad de las demandas, se plantea a su vez la necesidad de que estas respuestas estén articuladas desde una perspectiva de desarrollo. En esta articulación, aparece un elemento que presenta un carácter estratégico: la dimensión de ciudadanía. La centralidad de esta dimensión puede observarse en su carácter aglutinador de los esfuerzos. Esto se apoya por una parte, en la esfera educativa, visto como equidad en las oportunidades de acceso, pero también en un nivel más global, como sustento de las posibilidades de realización personales y colectivas. Es a partir de la incidencia efectiva que las acciones formativas puedan tener sobre el desarrollo de las competencias ciudadanas de los individuos, que se sustentarán procesos de integración social.

A partir de esta valoración, surge «... la necesidad de definir una propuesta ... (de formación) proactiva que tenga, como imperativos, afirmar la revalorización del trabajo productivo, la participación política, los valores democráticos, la justicia social y la identidad cultural.» (Weinberg, 1994)

La acción pedagógica debe ser catalizadora de la expresión de las potencialidades antes que disciplinadora en un sentido conductual. Esta cuestión, discutida probablemente en el pasado desde perspectivas ideológicas, encuentra actualmente un cauce de acuerdos a partir de los enfoques en relación con los nuevos requerimientos en materia de competencias laborales, y su aproximación (o parcial superposición) con las competencias necesarias para la ciudadanía.

Asimismo desde una perspectiva instrumental, es necesario señalar que «... los programas de capacitación laboral o productiva no pueden llevarse a cabo cuando los destinatarios de los mismos no tienen capacidad de razonar, de acumular conocimientos por la vía de la escritura o de entender la lógica matemática indispensable para registrar cambios productivos, llevar adelante un mínimo cálculo de costo de producción o 'mercadear' en una feria.» (Rama, 1994)

Resulta ineludible, en las reflexiones finales, volver sobre ciertas consideraciones de carácter más general a efectos de enmarcar adecuadamente los planteos expuestos. Como se ha señalado en los tramos introductorios, la cuestión del empleo de los jóvenes estará necesariamente ligada a los resultados que en términos de desarrollo social y económico logren los países.

El actual contexto internacional ha introducido modificaciones sustanciales en los aspectos que hacen al éxito de las economías, cambiando varios de los ejes alrededor de los cuales giraba el desarrollo económico. Esto puede observarse si consideramos, por ejemplo, el pasaje del énfasis en las ventajas comparativas a lo que se ha dado en llamar ventajas competitivas. Un aspecto sustancial de este cambio se refiere al hecho de que, en tanto las ventajas comparativas constituyen situaciones dadas –posesión de recursos naturales, ubicación geográfica, condiciones territoriales o climáticas ventajosas, etc.–, las ventajas competitivas **se construyen**.

Si consideramos el caso de empresas, el logro de ventajas competitivas pasa por su capacidad de desarrollo de productos, adopción de soluciones tecnológicas y organizacionales, mercadeo, etc., de modo de lograr

espacios en los actuales mercados altamente competitivos. Los caminos que pueden llevar a un resultado exitoso no son, ni remotamente, únicos.

Análogamente, en el caso –ciertamente más complejo, involucrando un mayor número de dimensiones– de unidades como países o regiones, tampoco puede pensarse que el conjunto de acciones a emprender para configurar un modelo de desarrollo exitoso responda a una «receta», ni que esta pueda ser prefigurable. Lo que sí puede señalarse es que el éxito de cada uno de los caminos que se emprendan, estará asociado al logro de adecuados niveles de desarrollo de los recursos humanos. Nuevamente, no es posible predefinir de un modo único el conjunto de medidas requeridas para el logro de los resultados «adecuados» en materia de recursos humanos.

Las ventajas competitivas se construyen a partir de la capacidad de innovar, incorporar nuevos conocimientos, pero también potenciando las fortalezas y especificidades de los logros alcanzados en el pasado, las propias «señas de identidad» nacionales.

La búsqueda de desarrollar respuestas originales, no debe hacer perder de vista la necesidad, a su vez, de conocer los distintos caminos ensayados –en el propio pasado o en otras realidades nacionales– como aporte al diseño de las estrategias que defina cada país.

BIBLIOGRAFIA

Avelino, G.; Filgueira, F. (1995): «Democracia, ciudadanía y políticas sociales en el Cono Sur latinoamericano», en Alcántara, M.; Crespo, I. (eds): *Los límites de la consolidación democrática en América Latina.* Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

Banuri, T. (1990): «Comments on Fields», en Herzenberger, S.; Perez-Lopez, J. (eds.) (1990): *Labor Standards and Development in the Global Economy*. U.S. Department of Labor / Bureau of International Labor Affairs, Washington DC.

Barbagelata, H.H. (1996): *Formación y legislación del trabajo.* Cinterfor / OIT, Montevideo

Cariola, M.L. (1992): «La educación secundaria en proceso de masificación. Un desafío para la región», en Gallart, M.A. (comp.): *Educación y trabajo: desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa.* Red Latinoamericana de Educación y Trabajo / CIID-CENEP - Cinterfor / OIT, Montevideo.

CEPAL (1997): *Panorama Social de América Latina 1996*. CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (1996a): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1995-1996*. CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (1996b): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 1995*. CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (1995): *Focalización y pobreza*. Cuadernos de la CEPAL Nº 71, Santiago de Chile.

CEPAL - UNESCO (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. CEPAL - UNESCO, Santiago de Chile.

Cinterfor / OIT (1996a): *Formación Profesional y diálogo social. Una perspectiva regional*. Documento presentado en el Seminario Subregional «Reconversión y capacitación laboral para el siglo XXI: Países Andinos», Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 23-25 de octubre de 1996, Lima.

Cinterfor / OIT (1996b): *Los ministerios de Trabajo y la Formación Profesional. Reflexiones iniciales para una discusión*. Documento presentado a la Reunión del Grupo de Trabajo IV de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la Organización de Estados Americanos (OEA) «La fuerza laboral del futuro: reconversión productiva y Formación Profesional», Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica - Instituto Nacional de Aprendizaje de Costa Rica / INA - OEA - Cinterfor / OIT, 21-23 de agosto de 1996, San José.

Cinterfor / OIT (1991): *Capacitación y empleo de jóvenes en América Latina*. Informe Completo de la Conferencia sobre Políticas de Empleo y Capacitación de Jóvenes en América Latina, Belo Horizonte, 27 de noviembre-1º de diciembre de 1989, Cinterfor / OIT - CELAJU - MEC Brasil.

Cinterfor / OIT (1990): *La formación profesional en el umbral de los 90. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina*. (2 vols.), Cinterfor / OIT, Montevideo.

De Ibarrola, M.; Gallart, M.A. (coord.) (1994): *Democracia y productividad. Desafíos de una nueva educación media en América Latina*. Lecturas de Educación y Trabajo Nº 2, OREALC / UNESCO - Red Latinoamericana de Educación y Trabajo / CIID-CENEP, Buenos Aires.

Fields, G.S. (1990): «Labor Standards, Economic Development, and International Trade», en Herzenberger, S.; Perez-Lopez, J. (eds.) (1990): *Labor Standards and Development in the Global Economy*. U.S. Department of Labor / Bureau of International Labor Affairs, Washington DC.

Filgueira, C.; Lombardi, M. (1995): «Social Policy in Latin America», en Morales-Gomez, D.; Torres, M. (eds.): *Social Policy in a Global Society*. IDRC, Ottawa.

Filgueira, F.; Rodríguez, J. (1997): *Desarrollo económico y desarrollo social: una aproximación política al problema del déficit y superávit social en América Latina*. Documento elaborado en el marco del proyecto «Globalization and Social Policy in Latin America», University of Western Ontario - IDRC, a presentarse en el Congreso de Latin American Studies Association, Guadalajara, abril de 1997.

Filgueira, F.; Lijtenstein, S.; Avelino, G. (1995): «Cambio económico, exclusión social y minimalismo democrático», en Alcántara, M.; Crespo, I. (eds): *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

Filmus, D. (1994): «Los desafíos de la educación ante los nuevos procesos productivos», en *Revista de Trabajo*, Año I, Nº 1. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.

Franco, R. (1994): «La juventud latinoamericana como sujeto estratégico en los futuros procesos de desarrollo», en *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional* Nº 128. Ponencia-marco presentada al Encuentro Internacional «Opción 2.000: juventud, empleo, democracia y desarrollo en América Latina», Cinterfor / OIT, Montevideo.

Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano (1995): *Básica. Revista de la Escuela y del Maestro*, Año II, Nº 7. México, DF.

Gallart, M.A. (1995a): «Educación básica y formación para el trabajo», en *Básica. Revista de la Escuela y del Maestro*, Año II, Nº 7. Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, México, DF.

Gallart, M.A. (1995b): *La formación para el trabajo en el final de siglo: Entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Lecturas de Educación y Trabajo Nº 4, OREALC / UNESCO - Red Latinoamericana de Educación y Trabajo / CIID-CENEP, Buenos Aires.

Gallart, M.A. (1992): «Educación media y técnica en América Latina: balance y perspectivas», en *Boletín de Educación y Trabajo*, Año 3, Nº 1. Red Latinoamericana de Educación y Trabajo / CIID-CENEP, Buenos Aires.

García Huidobro, Guillermo (1995): «Cinterfor y la política regional de la OIT», en *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional* Nº 135. Cinterfor / OIT, Montevideo.

Gaude, Jaques (1996): «Relación entre las nuevas formas de trabajo, la formación y la inserción profesional», en *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional* Nº 137. Cinterfor / OIT, Montevideo.

Grubb, W. Norton (1995): *Evaluating job trainning programmes in the United States: Evidence and explanations*. Training Policy Studies Nº 17, Oficina Internacional del Trabajo / Departamento de Empleo y Formación / Servicio de Políticas y Sistemas de Formación Profesional, OIT, Ginebra.

Herzenberger, S.; Perez-Lopez, J. (eds.) (1990): *Labor Standards and Development in the Global Economy*. U.S. Department of Labor / Bureau of International Labor Affairs, Washington DC.

Instituto Nacional de la Juventud - INJU (1995): *Opción Joven. Presentación del Proyecto y de su Estado de Avance*. Ministerio de Educación y Cultura - Banco Interamericano de Desarrollo, Montevideo.

Jacinto, C. (1997): «Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores», en *Estudios del Trabajo* Nº 13, abril 1997. ASET, Buenos Aires.

Macor, F. (1995): *La Juventud Venezolana y el Programa de Adiestramiento y Capacitación de Adolescentes y Jóvenes*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Capacitación y Empleo de Jóvenes en los Países del Area

Andina, Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos de Ecuador - SECAP - OEA - Cinterfor / OIT, setiembre de 1995, Quito.

Messina, G. (1995): «Education and Training for the Informal Sector. Chile», en Leach, F. (ed.) *Education and Training for the Informal Sector*, Vol. 2. Overseas Development Administration, Londres.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social - MTPS (1995): *Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes Chile Joven. Descripción y Resultados*. Unidad Coordinadora del Programa, Santiago de Chile.

OIT (1996a): *El empleo en el mundo 1996/97. Las políticas nacionales en la era de la mundialización*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

OIT (1996b): *Panorama Laboral '96*. Oficina Internacional del Trabajo, Lima.

OIT (1995a): *Panorama Laboral '95*. Oficina Internacional del Trabajo, Lima.

OIT (1995b): *El desafío del empleo en América Latina y el Caribe*. Oficina Internacional del Trabajo, Lima.

OIT - IIEL (1995): *La exclusión social en América Latina*. Documento de Síntesis del Foro Regional, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe - Instituto Internacional de Estudios Laborales / OIT, Lima, 17 al 19 de enero de 1995.

Palma, C.; Andreani, R. (1996): *Capacitación laboral de jóvenes populares: el caso chileno*. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación / CIDE, Santiago de Chile. Documento presentado en el Seminario y Foro Formación de calidad para jóvenes de sectores de pobreza. Estrategias y desafíos. Red Latinoamericana de Educación y Trabajo / CIID-CENEP - Foro Juvenil - Cinterfor / OIT, Montevideo, marzo de 1996 (mimeo).

Pérez, C. (1996): «La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones», en *Comercio Exterior*, Vol. 46. Num. 5. México.

Piore, M.J. (1990): «Labor Standards and Business Strategies», en Herzenberger, S.; Perez-Lopez, J. (eds.) (1990): *Labor Standards and Development in the Global Economy*. U.S. Department of Labor / Bureau of International Labor Affairs, Washington DC.

Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva - PARP (1996): *Informe de seguimiento y evaluación*. MTSS-Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral, Buenos Aires.

Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva - PARP (1995): *Contratación de cursos de capacitación. Guía para la presentación de ofertas. Cuarto llamado*. Buenos Aires.

Rama, G.W. (1994): *Informe: Educación y Juventud*. Organización Iberoamericana de Juventud, Madrid.

Ramírez Guerrero, J. (1997): *Los programas de capacitación laboral del modelo 'Chile Joven' en América Latina. Una agenda para el seguimiento*. Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, Santafé de Bogotá (mimeo).

Ramírez Guerrero, J. (1996a): *La capacitación laboral como instrumento de lucha contra la pobreza*. Estudios de políticas Nº 26, Oficina Internacional del Trabajo / Departamento de Empleo y Formación / Servicio de Políticas y Sistemas de Formación Profesional, OIT, Ginebra.

Ramírez Guerrero, J. (1996b): *Evaluación socio-pedagógica e institucional de experiencias colombianas de capacitación laboral para jóvenes de hogares pobres*. Documento presentado en el Seminario y Foro Formación de calidad para jóvenes de sectores de pobreza. Estrategias y desafíos. Red Latinoamericana de Educación y Trabajo / CIID-CENEP - Foro Juvenil - Cinterfor / OIT, Montevideo, marzo de 1996 (mimeo).

Ramos, J. (1993): «Crecimiento, crisis y viraje estratégico», en *Revista CEPAL* Nº 50. CEPAL, Santiago de Chile.

Rodríguez, E. (1995): *Capacitación y Empleo de Jóvenes en América Latina*. Organización Iberoamericana de Juventud - Cinterfor / OIT, Montevideo.

Ruétalo, Jorge (1996): *Juventud, trabajo y educación: El caso del Cono Sur de América Latina*. Estudios de políticas Nº 25, Oficina Internacional del Trabajo / Departamento de Empleo y Formación / Servicio de Políticas y Sistemas de Formación Profesional, OIT, Ginebra.

Sánchez, M.; Rojas, L. (1995): *Capacitación y Empleo Juvenil en Venezuela*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Capacitación y Empleo de Jóvenes en los Países del Area Andina, Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos de Ecuador - SECAP - OEA - Cinterfor / OIT, setiembre de 1995, Quito.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México - STPS (1995): *Evaluación del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados*. STPS, Subsecretaría «B», Dirección General de Empleo, México, DF.

Seminario sobre Capacitación y Empleo de Jóvenes en el Istmo Centroamericano y República Dominicana (1995): *Informe Final*. Ministerio de Trabajo de Guatemala - OEA - Cinterfor / OIT, marzo de 1995, Guatemala.

Seminario Internacional sobre Capacitación y Empleo de Jóvenes en los Países del Area Andina (1995): *Informe Final*. Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos de Ecuador - SECAP - OEA - Cinterfor / OIT, setiembre de 1995, Quito.

Thurow, L.C. (1996): *El futuro del capitalismo*. Javier Vergara Editor, Buenos Aires.

Tokman, V. (1994): «Visión desde la OIT sobre el trabajo de los jóvenes en la región», en *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional* Nº 128. Exposición realizada en la clausura del Encuentro Internacional «Opción 2.000: juventud, empleo, democracia y desarrollo en América Latina». Cinterfor / OIT, Montevideo.

Unidad Coordinadora Central (1996): *Capacitación Laboral para Jóvenes. Componente del Programa de Generación de Empleo Urbano. Descripción*. Red de Solidaridad Social - SENA, Santafé de Bogotá.

Unidad Técnica de Desarrollo Social (1996): *Propuesta - Borrador. Programa Nacional de Capacitación de Jóvenes*. Segunda Vicepresidencia de la República, San José de Costa Rica.

Weinberg, P.D. (1994): «Educación de adultos y trabajo productivo», en *La educación de adultos en América Latina ante el próximo siglo*. UNESCO / UNICEF, Santiago de Chile.

Wurgaft, J. (1993): *Fondos de Inversión Social en América Latina*. PREALC / OIT, Santiago de Chile.