
Reseñas de libros

W. Norton Grubb. *Evaluating job training programmes in the United States: Evidence and explanations*. Ginebra, OIT. Training Policy and Programme Development Branch, 1995. (Training Policy Study N° 17)

A lo largo de los últimos treinta años, las instituciones que en los Estados Unidos educan y capacitan para el empleo han crecido en número y complejidad. Los liceos secundarios, lugar tradicional de la educación profesional en la etapa juvenil, aún proveen cierta educación específicamente profesionalizante pero, en forma creciente, la formación profesional tiene lugar en instituciones post-secundarias: escuelas profesionales locales, colegios comunitarios, institutos técnicos. Al desarrollo de programas de capacitación laboral (*job training programmes*), primero a través de programas de mano de obra (*manpower programmes*) en los años sesenta; luego en el Acta Comprehensiva de Empleo y Capacitación (*Comprehensive Employment and Training Act - CETA*) en los setenta; y el Acta de Participación en Capacitación Laboral (*Job Training Partnership Act - JTPA*) en los ochenta, se agregaron programas como los provistos a través del Sistema de Bienestar (*Welfare System*), especialmente el programa de Oportunidades de Trabajo y Capacitación en Habilidades Básicas (*Jobs Opportunities and Basic Skills Training - JOBS*) del Acta de Apoyo a la Familia (*Family Support Act*) de 1988.

Otros programas específicos proliferaron, incluyendo aquellos para trabajadores desplazados. Varios estados iniciaron sus propios programas de desarrollo económico, brindan-

do otras ofertas de capacitación orientadas a generar empleo en nuevas ramas, facilitar la expansión local o evitar el abandono del área por parte de los empleadores. Las escuelas privadas también incrementaron sus matrículas, en los años setenta, en parte como resultado del crecimiento de la asistencia a estudiantes producido en la década anterior. Por ende, el «sistema» de educación relacionado con el trabajo y las instituciones de capacitación –aquellas que expresamente preparan para ocupaciones relativamente específicas que no requieren grado de bachiller– se ha tomado crecientemente complejo y diversificado.

En buena medida, la expansión de los programas de capacitación laboral ha reflejado una preocupación por problemas económicos particulares, especialmente los de desempleo, subempleo y pobreza. Los programas de capacitación laboral fueron discutidos primero como una respuesta al desempleo creado por la recesión de 1960-61. Desde entonces, períodos de recesión y desempleo, y tipos específicos de desempleo (como los aumentos en la cantidad de trabajadores desplazados resultado de cambios económicos) generaron interés en tales programas como posible solución. La expansión en los años sesenta de programas previsionales (*welfare*) de apoyo a familias de bajos ingresos hizo percibir que la pobreza no se resolvería automáticamente. Por supuesto, los problemas de pobreza desempleo y subempleo están estrechamente relacionados, y por lo tanto no es sorprendente observar un patrón general en los programas de capacitación laboral en los Estados Unidos, pese a la proliferación de aquellos que atienden a propósitos específicos.

El autor plantea una distinción entre educación y capacitación laboral. La diferencia no siempre es clara, desde que algunos programas de educación laboral específica de corta duración se asemejan mucho a capacitación laboral. Sin embargo, al menos seis diferencias pueden establecerse:

i) Los programas de capacitación son generalmente más cortos.

ii) En tanto los programas de educación son por lo común abiertos a todos los miembros de la población, los de capacitación laboral están orientados a los «elegibles» (v.gr.: trabajadores desplazados, desempleados de larga duración).

iii) La mayoría de los programas de educación se desarrollan en ámbitos institucionalizados y estandarizados (escuelas secundarias, colegios comunitarios, entre otros), en tanto que los de capacitación se ofrecen en una gran variedad de instituciones (organizaciones de base comunitaria, empresas, sindicatos, etc.).

iv) Los programas educativos poseen un formato relativamente estandarizado (instrucción en aula con contenidos académicos y técnicos, incluyendo talleres). Los de capacitación, junto a contenidos básicos (remediales: lectoescritura, matemática) y técnicos, ofrecen además capacitación en puestos de trabajo, experiencia laboral y asistencia para la búsqueda de empleo.

v) Las metas de los programas educativos son habitualmente amplias, en tanto que los de capacitación se enfocan exclusivamente en preparar a los individuos para emplearse.

vi) Por último, los programas de capacitación se diferencian de los educativos por constituir una suerte de sistema separado, en cierto modo, uno de «segunda oportunidad», paralelo pero desconectado del sistema educativo («primera oportunidad»).

Esta última distinción conlleva una serie de consecuencias para los programas de capacitación laboral: su mayor juventud respecto del sistema educativo, su menor presupuesto, organización y estatus y su pobre institucionalización, los hacen más sensibles a las presiones políticas. Esto los ha llevado a ser objeto de revisión prácticamente en cada nueva administración.

Todas estas diferencias hacen previsible su baja efectividad, en buena medida –según argumenta el autor– debido a una radical separación entre educación y capacitación laboral, la que ha influido negativamente sobre ambos sistemas.

En el trabajo se revisa minuciosamente la efectividad de los programas de capacitación laboral, fundamentalmente a partir de aquellas evaluaciones más recientes, basadas en sofisticados diseños de investigación. Así, se pasa revista a: la diversidad de programas, sus resultados y las metodologías de evaluación. Entre los programas se distinguen: los de capacitación laboral, los de pasaje de la seguridad social al trabajo (*welfare-to-work*) y aquellos de carácter experimental. También se estudian los resultados para distintos grupos de población y tipos de servicios y los efectos a lo largo del tiempo y para diferentes tipos de programas. Entre las evaluaciones consideradas, se incluyen por último las referidas a análisis costo-beneficio.

Las principales conclusiones que se derivan de lo anterior giran en torno al éxito o fracaso de los programas de capacitación laboral. Como síntesis, se señala que éstos han tenido éxitos de extrema modestia, eventualmente insignificantes. A partir de esta constatación, se busca desentrañar sus causas, presentándose una serie de hipótesis para los débiles efectos de los programas.

Una primera explicación se apoya en la «pequeñez» de los programas de capacitación laboral. Su corta duración y escasa variedad de

contenidos y servicios resultarían insuficientes para eliminar las fuertes barreras al empleo de sus destinatarios: carencia de destrezas laborales específicas, déficit básicos en materias académicas y en los valores necesarios para insertarse laboralmente de un modo estable (motivación, puntualidad, persistencia, capacidad de relacionamiento).

Un segundo problema que plantea Grubb, radicaría en la estrategia centrada en la rápida inserción de sus beneficiarios. La ubicación de éstos en empleos de baja calificación no resultaría un remedio al mal que se pretende combatir: mantenerlos empleados como medio de sacarlos de su condición de pobreza. Si este argumento es correcto, la respuesta debería ser entonces prestar mayor atención a la elevación de las habilidades (básicas y laborales) de la población atendida, antes que simplemente buscar su inserción laboral.

Un tercer elemento que parece afectar la eficacia de la capacitación laboral está en la baja calidad de la formación brindada. Si mantenerse al día ante los cambios técnicos representa una dificultad aun para aquellos programas de formación de larga duración brindados por instituciones consolidadas, esta tarea se presenta como imposible para programas cortos con escasos recursos. Asimismo, la ignorancia en materia pedagógica (cuarta hipótesis) parece constituir un *handicap* adicional para éstos.

En quinto término, se señala que la interferencia política local puede afectar la eficacia de los programas en diversos sentidos. El reclutamiento de los proveedores de capacitación y la selección de beneficiarios parecen ser las dimensiones más críticas a este respecto.

La sexta explicación manejada refiere a la inadecuada inserción lograda por los programas. Tanto si el empleo obtenido no está relacionado con la formación impartida como, si siendo estos coincidentes, lo inestable de la ocupación no permite consolidar la situación

laboral del individuo, la perspectiva a mediano y largo plazo no parece auspiciosa.

Un punto crítico (la séptima de las explicaciones para la baja eficacia de los programas de capacitación laboral) es la falta de encañamiento con etapas formativas posteriores. Un efecto igualmente negativo puede derivar de la insuficiente disponibilidad de empleos no calificados o semicalificados, por lo que el mercado sería incapaz de responder a la oferta de mano de obra. En las condiciones del mercado, entonces, estaría según Grubb la octava causa posible del fracaso de los programas.

Una consideración particular merecen los problemas específicos de los programas para jóvenes. Diversas explicaciones se aportan respecto de sus pobres resultados: resistencia de los empleadores a contratar jóvenes; exigencia de credenciales educativas, al menos secundarias para puestos de baja calificación; características de la cultura juvenil que implican rechazo a las formas escolarizadas y la disciplina, afectando las posibilidades de éxito en su capacitación.

Finalmente, se plantea la posible inviabilidad de programas de «segunda chance», a la luz de la extensión que poseen los de «primera chance»: el sistema de educación secundaria elemental, con sus diversos programas remediales y compensatorios. Según este tipo de consideraciones, los individuos que fracasan en adquirir habilidades en el sistema educativo, serían aquellos cuyas barreras (intelectuales, personales o motivacionales) para acceder al empleo serían tales que ningún programa de «segunda chance» –de costo razonable– les habilitaría a ocuparse de un modo estable.

En una ajustada enumeración, el autor desarrolla una serie de recomendaciones que, en función de las dificultades por él identificadas, debieran seguirse a efectos de subsanar la baja eficacia de los programas de capacitación laboral. De un modo apretado, las propuestas planteadas giran en torno a:

i) brindar «abanicos» de servicios que, de un modo articulado, den cuenta de las diversas dificultades que enfrentan los beneficiarios de los programas para una inserción laboral adecuada;

ii) estructurar la oferta formativa de modo tal que permita un encadenamiento de sucesivas etapas, alternando trabajo con capacita-

ción, de modo de posibilitar una trayectoria laboral ascendente y sostenida.

En última instancia, el autor sugiere que la eliminación de la improductiva división entre educación y capacitación laboral –encontrada en la legislación reciente aplicada a la educación secundaria– debe beneficiar también a los programas de capacitación laboral.

Study group on education and training report: Accomplishing Europe through education and training. Bruselas, Comisión Europea. 1997.

A partir de la adopción, en el ámbito de la Unión Europea, del Libro Blanco *Teaching and Learning: towards the learning society* (noviembre de 1996), se puso en marcha un proceso de discusión en profundidad acerca de los lineamientos contenidos en ese documento. Como parte de esto, la Comisión Europea estableció un Grupo de Estudio en Educación y Formación, conformado por veinticinco expertos, nominados sobre la base de sus conocimientos y reputación en los mundos académico, político y de gestión práctica. El conjunto de expertos representa un amplio espectro de ámbitos vinculados con la materia:

empresas, sindicatos, escuelas, organismos de formación, educación de adultos y universidades.

El resultado del trabajo del grupo es recogido la publicación reseñada, la cual recorre una amplia agenda de temas de particular actualidad en la coyuntura de la integración europea. A simple título de enumeración, se pueden mencionar consideraciones sobre el papel de la educación y la formación en relación a: la construcción de la ciudadanía europea; el fortalecimiento de la competitividad y la preservación del empleo; el mantenimiento de la cohesión social; y la sociedad de la información. Asimismo se analizan las vías para dinamizar los sistemas de educación y formación, apoyando a sus agentes. Como complemento de lo anterior, se incluye un amplio anexo estadístico con descripciones sintéticas de los datos recogidos.

PUBLICACIONES RECIENTES DE LA OIT SOBRE FORMACION E INSERCIÓN LABORAL JUVENIL

Serie *Estudios de políticas*, del Servicio de Políticas de Capacitación y de Desarrollo de Programas de Formación:

- No. 16. Luis J. Garrido Medina. *Diagnóstico sobre el paro juvenil y políticas para facilitar la entrada al primer trabajo - el caso de España*. 1995.
- No. 19. Florence Lefresne. *La nouvelle donne de l'insertion professionnelle de jeunes en France*. 1995.
- No. 24. Claudia Wolfinger. *Training for transition from school to work in Germany*. 1996.
- No. 25. Jorge Ruétalo. *Juventud, trabajo y educación: el caso del Cono Sur de América Latina*. 1996.

Serie *Estudios sobre empleo y formación*, del Departamento de Empleo y Formación:

- No. 1. Jacques Gaude. *L'insertion des jeunes et les politiques d'emploi-formation*.

La actualidad y trascendencia que la OIT otorga a la temática del empleo y la formación de los jóvenes se refleja en una abundante producción bibliográfica en años recientes. En particular, dentro de las series editadas por el Servicio de Políticas de Capacitación y de Desarrollo de Programas de Formación primero, y por el actual Departamento de Empleo y Formación se registran un conjunto de títulos referidos a la materia.

Dentro de los trabajos centrados en casos de países industrializados de Europa, se analizan la problemática del acceso de los jóvenes a la primera experiencia laboral en España; las nuevas formas de inserción laboral de jóvenes en Francia; y la transición de la formación al empleo en Alemania.

A su vez, en el caso del Cono Sur de América Latina, se consideran algunas experiencias en materia de políticas para el apoyo a la inserción laboral de jóvenes en situación de vulnerabilidad. Enmarcándose en un diagnóstico acerca del contexto regional y de los cambios en el mundo del trabajo, se pasa revista a un conjunto de programas en marcha en la subregión.

Por su parte, el primer número de la Serie Estudios sobre empleo y formación es dedicado a las políticas de empleo y formación de jóvenes. En el mismo se repasan las tendencias del desempleo juvenil; los modelos de formación, centrándose en casos de países industrializados; los dispositivos de apoyo a la inserción; y los efectos de oferta y demanda sobre empleo y formación. En anexo estadístico se incluye información acerca de las tendencias y la evolución del desempleo juvenil en un amplio espectro de países.