

El caso de Colombia

Jaime Ramírez Guerrero¹

PRESENTACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por otra parte, los diferenciales de ingreso muestran que el mercado de trabajo colombiano premia a la educación. Según el Banco Mundial (1994), los retornos para los hombres con 5 años de educación (nivel primario), 11 años (secundario) y 16 años (universitario) son, respectivamente, de 33, 84 y 169 por ciento; no hay diferencias significativas para las mujeres. Muy sugestivamente, se destacan grandes variaciones en las tasas de retorno según años de escolarización, con picos para el primero y el último año de primaria, lo que indica el alto valor de la socialización inicial y la importancia de la educación primaria completa como umbral para ingresar al mercado de trabajo.

Inserción en el mercado de trabajo. Tasa de actividad, desempleo, subempleo

La oferta de jóvenes en el mercado de trabajo se ha desacelerado como consecuencia de la transición demográfica. La participación de los jóvenes menores de veinte años en la fuerza laboral decreció de 25,5 en 1984 al 21,1 por ciento en 1992. En 1988 el 70,6 por ciento de los trabajadores recién vinculados en las empresas tenía menos de 30 años. En 1992 su participación descendió al 64,9 por ciento.

Ya se ha señalado que el desempleo estructural en el mercado de trabajo urbano de Colombia se concentra en los jóvenes y las mujeres, sobre todo los de estratos socioeconómicos inferiores y con nivel de educación secundaria (completa o incompleta). Los jóvenes conforman uno de los grupos más vulnerables al desempleo. En 1994 la mayor tasa se encontró entre las personas de 12 a 29 años de edad (15%), mientras que

la tasa de desempleo global era del 9,8 por ciento. La incidencia del nivel de escolaridad es variable: la proporción más alta se observa para personas con educación secundaria incompleta.

En 1990, el 22,6 por ciento del total de jóvenes entre 12 y 24 años (578.000 en las cuatro ciudades principales) no trabajaba ni estudiaba, situación altamente preocupante que está asociada a una terrible característica de la población juvenil colombiana: su alta vinculación a fenómenos de descomposición social tales como la delincuencia, la drogadicción y, especialmente, la violencia vinculada a problemas de narcotráfico, insurgencia política (o seudo política) y pandillismo. Un indicador de este fenómeno es el hecho de que los problemas de salud más frecuentes en la población juvenil se relacionan con la violencia y el trauma, sobre todo entre los hombres. En 1990, más de la mitad de las muertes de jóvenes se debieron a homicidios y violencia.

Segmentos del mercado de trabajo en que se insertan los jóvenes pobres. Trayectorias ocupacionales

Los estudios sobre ciclo de vida laboral en Colombia durante la década de los ochenta, realizados por Londoño (1986) y López (1990), coinciden en general con los resultados de análisis análogos para otros países latinoamericanos, y muestran un patrón donde se distinguen tres etapas: los jóvenes con menos de veinte años y poco capital humano empiezan a trabajar como asalariados de las microempresas; paulatinamente, entre las edades de 20 y 35, encuentran empleo como asalariados de empresas grandes; y después de los 35 años vuelven al sector informal urbano como patrones de microempresas. Este ciclo mantiene su validez, pero ha comenzado a amortiguarse ante el agotamiento tendencial de la fuerza de trabajo juvenil producido por efecto de la transición demográfica y ante el aumento en la tasa de salarización del empleo (López, 1993).

Puesto que el mercado de trabajo formal premia a la educación, y ante la alta competencia interna en el segmento dinámico del sector informal, es claro que los jóvenes pobres, con menores dotaciones de capital humano, físico y financiero, cada vez encuentran menos oportunidades laborales y quedan reducidos a la situación de desempleo estructural, eventualmente con pequeñas incursiones en los segmentos intermedio y marginal del empleo informal.

La situación de las mujeres

Las mujeres de los hogares pobres presentan menores tasas de participación: sólo el 22 por ciento de las adultas en los dos deciles infe-

rios de la distribución participan en la fuerza de trabajo. Aún cuando participan, las mujeres de este grupo tienden a trabajar menos horas.

Los diferenciales de ingreso por género no son tan altos como en otros países latinoamericanos. Aunque las mujeres ganan en promedio un 25 por ciento menos que los hombres, si se homogeneiza este indicador por número de horas trabajadas, la variación se reduce al 12 por ciento. De esto se concluye que las barreras al trabajo sufridas por las mujeres están más en la consecución de empleo que en el ingreso obtenido, especialmente en el caso de las madres con bajo nivel de educación. Pero aun así, para una madre pobre en estas circunstancias, los beneficios potenciales de trabajar fuera del hogar son fácilmente contrapesados por los costos correspondientes, sobre todo si se tiene en cuenta el gasto de transporte (Banco Mundial, 1994).

Ofertas de capacitación laboral para jóvenes de hogares pobres

Visto en una perspectiva global, el estado de la educación técnica y la capacitación laboral en Colombia es muy insatisfactorio, tanto por su desorden institucional como por sus bajas coberturas cuantitativas y su dudosa calidad. Institucionalmente, se pueden distinguir los siguientes tipos de educación-capacitación técnica, que actúan obedeciendo cada una a lógicas propias, con muy escasa articulación mutua: la educación media técnica; la educación post-secundaria de tipo técnico o tecnológico; la capacitación laboral (o formación profesional) del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA; las empresas privadas de educación no formal; las ONGs que ofrecen servicios de capacitación administrativa y técnico-productiva en el contexto de programas de apoyo a la microempresa; y, por supuesto, la capacitación que reciben los trabajadores en las empresas (Ramírez, 1995).

Para los fines del presente estudio, comentaremos sólo aquellas de las anteriores ofertas institucionales más pertinentes al tema de la capacitación laboral de jóvenes pobres. No se considera el campo del aprendizaje informal en la microempresa, el cual constituye todo un ámbito de investigación propio.

La educación media técnica

La educación media técnica o diversificada cubre sólo el 25 por ciento de la matrícula secundaria (Ramírez y Reyes, 1989). No se han publicado estudios recientes sobre su calidad, ni sobre su eficiencia o su eficacia, pero la percepción generalizada es que adolece de los mismos problemas que en general se señalan a la educación media vocacional en

América Latina: su obsolescencia tecnológica, su carácter de “puerta de atrás” para el ingreso a la educación superior y su escasa pertinencia con relación a las necesidades de los sectores productivos. Lo único que las cifras de desarrollo del conjunto del sistema de educación secundaria durante la década de los ochenta permiten concluir es que ella sigue siendo predominantemente académica, sin que se vean indicios significativos de cambio en esta situación. Dentro de la educación técnica secundaria, las modalidades que muestran mayor crecimiento son la comercial y, en menor medida, la industrial.

Por otra parte, en esa década se produjo un aumento de la participación de la educación oficial secundaria, con la correspondiente disminución en la participación de la privada. El estudio citado sugiere que esta tendencia se encuentra acompañada por un incremento en el acceso de los estratos más pobres de la población a ese nivel educativo, vía establecimientos oficiales.

La capacitación no formal privada

La capacitación no formal privada, a la que derivan muchos desertores de la educación formal, es un mundo probablemente muy grande y enormemente heterogéneo. El precitado estudio de Ramírez y Reyes (1989) realizó una cuantificación para las tres principales ciudades del país, a partir de un muestreo estadístico, que arrojaba, para 1989, la existencia de 210 instituciones de educación no formal, las que dictaban 760 cursos y presentaban un enrolamiento de más de 64.000 alumnos.

Se encontró que dichas instituciones se orientan casi exclusivamente a dar capacitación en ocupaciones del sector terciario de la economía urbana (comercio, servicios, reparaciones y mantenimiento), así como a ofrecer preparación para validaciones de secundaria o exámenes del Estado. Una parte significativa de su clientela se compone de trabajadores o aspirantes que quieren instalarse por cuenta propia, montar sus propias empresas, o formar parte del sector informal de la economía. Esto sugiere mucho sobre el papel que la educación no formal juega como canal de inserción laboral para poblaciones pobres.

Recientemente se realizó una interesante investigación (Pacheco y otros, 1993) que señala la correspondencia entre el reconocimiento social de la educación no formal con condiciones de marginalidad económica, social o regional, y que sugiere las siguientes razones por las que esta modalidad de capacitación laboral podría considerarse rentable, económica y socialmente: su función de reinserción de los jóvenes en el sistema educativo; su función como espacio de socialización y resocialización, que permite recuperar la autoestima de muchos jóvenes y mu-

jeros expulsados del sistema formal; y, no menos importante, su función de recalificación de mano de obra ocupada, a través de los cursos nocturnos.

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

El SENA es la institución colombiana correspondiente al modelo IFP (Instituciones de Formación Profesional), que surgió en América Latina bajo esquemas tripartitos –Estado, sector empresarial, sector laboral– promovidos por la Organización Internacional del Trabajo, entre los años cuarenta y setenta. Sus características y evolución coinciden, en líneas generales, con las del conjunto de IFPs latinoamericanas, de las cuales es una de las más distinguidas (CINTERFOR-OIT, 1989).

El papel del SENA como instrumento en la lucha contra la pobreza resulta complejo. De una parte, en 1992 se encontró que la mayoría de los estudiantes matriculados en la institución provenían de sectores de ingresos medios; 51 por ciento pertenecían a los quintiles tres y cuatro, y sólo un 10,9 por ciento correspondía al quintil inferior. En qué medida esto está determinado por el hecho de que la mayoría de sus cursos se orientan a poblaciones ya vinculadas al empleo, o por requisitos de ingreso, o por los dos factores, es aún objeto de discusión (Banco Mundial, 1994).

De otra parte, el SENA ha realizado en el pasado, y en menor medida en el presente, importantes esfuerzos dirigidos a poblaciones pobres, o a categorías socioeconómicas estrechamente relacionadas con la pobreza, tales como las del sector informal o de la microempresa. Estos esfuerzos, que alcanzaron a comprometer gran parte del peso institucional del SENA, han sido desestimulados recientemente por decisiones políticas que han vuelto a focalizar la acción de la entidad en los sectores estructurados de la economía. Sus resultados, en términos de impacto y costo-beneficio como estrategia de lucha contra la pobreza, son muy cuestionados, pero dejaron enseñanzas sumamente importantes que hoy se recogen especialmente en el mundo de las ONGs.

Las organizaciones no gubernamentales (ONGs)

En Colombia las ONGs se han desarrollado con fuerza, constituyendo un fenómeno cuantitativa y cualitativamente importante, muy heterogéneo en términos de objetivos, sector de actividad, organización, capacidad económica y operativa, raigambre social y fuentes de financiamiento. Conforman un mundo plural, incluso con divergencias importantes entre sus filosofías y misiones institucionales, que sin em-

bargo ha puesto en práctica mecanismos pragmáticos para la asociación gremial entrecruzada con grupos de afinidad funcional, para la cooperación con el Estado y para la ejecución conjunta de programas de servicios al desarrollo social (Vargas y otros, 1991).

Ultimamente parece perfilarse una línea funcional de especialización de ONGs interesadas en el tema de la capacitación laboral. Proviene de varias vertientes: las ONGs especializadas en la atención a las microempresas, que por la vía de la capacitación empresarial y de las estrategias de desarrollo productivo de la microempresa han iniciado acercamientos a la capacitación más estrictamente vocacional; las ONGs que a través de sus estrategias de desarrollo comunitario integral han llegado al campo de la educación para el trabajo; y las instituciones de educación técnica –generalmente de origen religioso– que por misión fundacional se focalizan en los grupos más pobres de la población.

Este grupo de ONGs ha desarrollado una destacada interacción con los programas del SENA antes mencionados, de la que se han generado ricos procesos de intercambio técnico y metodológico (Ramírez, 1996).

Los programas gubernamentales dirigidos a la inserción laboral de jóvenes pobres

En el contexto gubernamental se han identificado dos programas pertinentes al objeto de este estudio. Uno de ellos se está desarrollando desde hace cuatro años, y se dirige a jóvenes urbanos en situación de riesgo de caer en problemas ligados a la drogadicción, dentro del contexto de los esfuerzos de cooperación internacional de lucha contra la problemática de las drogas. El otro, que se ha iniciado en 1996, en el marco de la Red de Solidaridad Social, es un plan de capacitación laboral para jóvenes, diseñado dentro del marco conceptual del modelo conocido como “Chile Joven”, con algunas adaptaciones importantes.⁴

Algunas de las experiencias adelantadas dentro del primer programa de los arriba mencionados fueron sometidas a una evaluación reciente (ASEMPRESA, 1996); sus ejecutores eran ONGs e instituciones de capacitación del tipo caracterizado en la sección anterior. Desafortunadamente este programa se ha implementado dentro de una gran precariedad de soporte técnico y financiero, y ha presentado serios problemas de inconsistencia entre objetivos e instrumentos, por lo que sus resultados no parecen haber sido muy satisfactorios. Sin embargo, ha arrojado valiosas experiencias en el terreno de la capacitación laboral, algunas de las cuales se recogerán en el cuerpo principal de este estudio.

El segundo programa proporciona una valiosa oportunidad para el desarrollo institucional, financiero y metodológico de las entidades pú-

⁴ Para una conceptualización de este modelo, ver el otro artículo del mismo autor en este volumen.

blicas y privadas que prestan servicios de capacitación laboral (entre ellas las ONGs), pues su diseño presenta dos características muy importantes. Una, al igual que en todas las aplicaciones del modelo “Chile Joven”, es la venta de servicios a través de un proceso de registro, concurso y contratación. Otra, un aporte singular del modelo colombiano, radica en que la administración del programa sea realizada por el SENA, con lo que, por una parte, se asegura el apoyo técnico y metodológico de esta entidad, y por otra se crean las condiciones para el establecimiento de un real sistema nacional de capacitación laboral, orientado desde el Estado (ASEMPRESA, 1995).

Que este modelo logre resultados depende de la capacidad del SENA para asumir con fuerza y creatividad su puesta en práctica, y de la disposición de las instituciones de capacitación laboral involucradas, para adelantar procesos de desarrollo institucional que aprovechen la experiencia y la cercanía del modelo con la población objetivo, pero fortaleciendo su capacidad administrativa y técnica, lo que exige esfuerzos de investigación y desarrollo metodológico y organizativo.

En opinión del autor de este documento, dentro de este tipo de instituciones cobran especial interés las ONGs y las entidades educativas cuya misión fundacional las compromete con procesos de desarrollo anclados en criterios participativos y democráticos de servicio social. Si bien compiten abiertamente con otros oferentes, también legítimos, cuya racionalidad es más de empresa privada con ánimo de lucro, constituyen un sector institucional de gran valor estratégico para el objetivo de construir sistemas eficientes y eficaces de educación para el trabajo, dirigidos a los sectores de población afectados por situaciones de pobreza. El proceso de investigación y desarrollo que se ha iniciado con el grupo de trabajo de la RET también es un valioso aporte en ese sentido.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE ALGUNAS EXPERIENCIAS DE CAPACITACIÓN LABORAL DE JÓVENES POBRES

Selección de experiencias y enfoque metodológico del análisis

En este punto se presenta el análisis de cuatro experiencias de capacitación laboral de jóvenes pobres, desarrolladas en varias ciudades de Colombia. El análisis se concentra en el grupo de ONGs e instituciones educativas especializadas en capacitación laboral de jóvenes que fue identificado como un sector institucional estratégico en el punto anterior.

La información básica fue obtenida en el transcurso de visitas realizadas entre octubre de 1995 y febrero de 1996, y en desarrollo de consultorías a cargo de ASEMPRESA Consultores bajo la dirección del

autor, para la Red de Solidaridad Social y el Viceministerio de la Juventud. Algunos aspectos fueron confirmados directamente para este estudio.

Las experiencias incluidas, son: a) Corporación “Minuto de Dios”, de Bogotá. b) Corporación Presencia Colombo-Suiza, de Medellín. c) Corporación Cívica Daniel Gillard CECAN, de Cali. d) Centros Sociales Don Bosco, de Cali, Barranquilla, Medellín y Bogotá.

Los Centros Sociales Don Bosco corresponden a un mismo modelo, el de la comunidad salesiana. En la descripción se han integrado como un “modelo típico”, que recoge los elementos comunes e infiere características propias de algunos de ellos, las que se consideró válidamente generalizables al conjunto.

No se incluyeron los programas que las ONGs dirigen hacia el apoyo de la microempresa, pues su focalización no está orientada a los jóvenes como grupo poblacional sino a las unidades productivas, cualquiera que sea la edad de sus integrantes. En la práctica, sin embargo, se presentan superposiciones entre ambos criterios y en algunos casos las entidades desarrollan ambos tipos de programas.

En el relevamiento de los datos se tropezó con el problema de que las experiencias se suelen implementar en condiciones institucionales bastante precarias, por lo que carecen de información sistematizada sobre muchos aspectos de su actividad. Dentro de las limitaciones del marco temporal y financiero del estudio, se trató de reconstruir la información faltante, no siempre con éxito. En algunos aspectos de la presentación sistemática de las experiencias, se han tenido que realizar inferencias e interpretaciones, de las que el autor es el único responsable.

A continuación se presenta un resumen descriptivo de la experiencia de cada entidad, con algunos comentarios “precursores” del capítulo de conclusiones y recomendaciones del estudio. Se hace la salvedad de que algunas experiencias se presentan de manera más extensa, en función de la información disponible.

Descripción de las experiencias

1. Corporación “Minuto de Dios”, Bogotá

Objetivos y organización: La Corporación “Minuto de Dios” es una organización no gubernamental, de inspiración religiosa, que implementa programas sociales dirigidos a poblaciones marginales en diferentes zonas del país.

Su área de trabajo central es la vivienda popular a través de estrategias de concentración territorial, lo que le confiere gran arraigo social en las comunidades que se benefician de sus programas de vivienda y le

genera un compromiso de acompañamiento integral, del que se han desprendido ámbitos de trabajo adicionales tales como la educación y el empleo.

En la línea de educación, “Minuto de Dios” ha creado paulatinamente una oferta institucional que abarca toda la cadena formal desde la escuela primaria, pasando por la media, hasta llegar al nivel post-secundario a través de un instituto tecnológico.

En la línea de empleo ha desarrollado diversas experiencias dirigidas a capacitación en confecciones para amas de casa, crédito para trabajadores informales por cuenta propia, y crédito más capacitación administrativa para microempresarios. Entre estas iniciativas, el proyecto más consolidado es el de la Corporación Industrial Minuto de Dios, un esquema de capacitación-producción de interesantes características.

La Corporación Industrial de Confecciones es una empresa productiva real creada por “Minuto de Dios” y dirigida al mercado de exportación. Se especializa en confección de ropa infantil. Tiene contratos comerciales con importadores internacionales, especialmente en el mercado norteamericano. Opera bajo una personería jurídica propia: la “Corporación Industrial Minuto de Dios”, creada para separar la actividad empresarial del conjunto de actividades de la Corporación; pero su naturaleza jurídica también es sin ánimo de lucro (en el sentido de que sus utilidades no son repartidas entre los socios).

La Corporación Industrial tuvo como antecedentes algunos talleres de capacitación que “Minuto de Dios” había instalado en comunidades marginales, donde se ofrecía formación en modistería y confecciones, indistintamente destinada a generar formas de autoempleo o a formar mano de obra para el mercado.

En una oportunidad “Minuto de Dios” estableció contactos comerciales y empezó a utilizar los talleres de capacitación para producir ropa infantil dirigida a la exportación, usando como mano de obra directa a las mujeres que habían recibido formación en los talleres. Este negocio dio resultados, y se fue consolidando una operación comercial que cada vez tomó más envergadura, hasta que fue necesario crear una planta industrial adecuadamente dotada, que permitiera su desenvolvimiento en mejores condiciones de organización, calidad y productividad.

Actualmente, los talleres de los barrios retomaron su papel principal de centros de capacitación, destinados a proveer la mano de obra para la planta industrial, en donde complementan su formación sobre el proceso productivo real. La planta industrial vincula como mano de obra a mujeres provenientes de los talleres de los barrios. Puesto que la actividad es realmente empresarial, y la producción debe ser competitiva internacionalmente, se requiere mano de obra calificada. Con ese fin, se

estructuró un proceso formativo en dos fases: la inicial, en los mencionados talleres, ahora llamados “talleres de paso”, y la complementaria, dentro de la misma planta industrial, sobre el proceso productivo.

El ciclo de la estrategia de intervención prevista debe culminar cuando las operarias que desarrollen más destreza trabajando dentro de la planta industrial, salgan a crear sus propias microempresas, llamadas “talleres satélites” que contratarán servicios de “maquila” con la Corporación Industrial. Esta fase está actualmente en proceso de implantación, aunque con dificultades por limitaciones en los servicios financieros y de asistencia técnica.

Los talleres de capacitación ofrecen también servicios no necesariamente ligados al empleo en el taller industrial. De manera que en la práctica se operan dos líneas de capacitación: una terminal (por lo menos en el horizonte temporal inmediato), para personas que van a salir al mercado de trabajo, especialmente con expectativas de autoempleo; y otra inicial, para aquellas que serán luego complementadas dentro del taller industrial. También en la práctica la línea de capacitación terminal funciona como mecanismo de selección de las personas que luego son vinculadas a la Corporación Industrial como empleadas, y allí continúan su formación.

La población atendida: Las usuarias de los servicios de capacitación, en ambas modalidades, son mujeres de entre 18 y 30 años de edad, preferiblemente jefes de hogar, provenientes de comunidades donde “Minuto de Dios” adelanta actividades de desarrollo comunitario y que son por definición sectores de concentración de pobreza. Aunque el rango de edad antes mencionado define una población predominantemente joven, la focalización del programa obedece principalmente a criterios de pobreza y de género. No existen factores de heterogeneidad étnica o cultural.

Recientemente se desarrolló una experiencia específicamente dirigida a jóvenes (14-25 años) de ambos sexos, provenientes de hogares de extrema pobreza, con la ejecución de un programa gubernamental de estímulo a la inserción económica de jóvenes pobres en situación de riesgo de drogadicción. Los resultados de esta experiencia fueron muy cuestionables, y de ella se derivan aprendizajes importantes.

Esta experiencia se diseñó sobre la idea de utilizar la Corporación Industrial como incubadora de empresas para la población objetivo, en un proceso que *grosso modo* replica la estrategia de talleres satélites y que constaba de una fase de capacitación inicial dentro de los talleres de paso, una de capacitación complementaria dentro de la planta de producción, una formación adicional en gestión empresarial, y una fase final de crédito y asesoría para el montaje de microempresas que posteriormente venderían servicios de maquila a la Corporación Industrial.

A continuación se analizan el sistema de capacitación laboral de la Corporación Industrial (en adelante lo denominaremos “el programa”), y posteriormente la experiencia específica con jóvenes en riesgo (“la experiencia jóvenes”).

Focalización y proceso de selección: Las aspirantes a ingresar en el programa provienen de las comunidades donde “Minuto de Dios” realiza tareas de promoción. La población se informa del programa a través de medios masivos, como la radio (Emisora Minuto de Dios, que es sintonizada con especial atención en las comunidades donde la entidad desarrolla sus programas); de periódicos comunitarios, afiches y hojas volantes; y por comunicación directa de los equipos de promoción pastoral y de desarrollo comunitario.

La aspirante presenta una hoja de vida, con referencias de la comunidad o de los equipos promotores que trabajan en ella, para verificar su situación de pobreza y el respaldo social con que cuenta. Se exige un nivel educativo de segundo año aprobado de educación secundaria (siete años de educación básica). Esta exigencia no restringe demasiado la focalización, pues la misma Corporación Minuto de Dios desarrolla ofertas educativas formales en las comunidades donde opera. Se aplican pruebas de habilidad manual y capacidad de observación y se realiza una entrevista que busca detectar el grado de motivación, compromiso y disposición para trabajo en equipo, por parte de la candidata.

Alcance cuantitativo: No fue posible obtener información precisa sobre matrículas u otros indicadores de cobertura operativa del programa, que aún no dispone de un sistema de información organizado.

Sin embargo podemos aportar algunos parámetros cuantitativos para su dimensionamiento: cuenta con cuatro talleres de capacitación (los talleres de paso), cada uno de los cuales dispone en promedio de 20 puestos de trabajo, lo que suma una oferta de aproximadamente 160 vacantes en capacitación inicial. La planta industrial en este momento emplea aproximadamente a 40 operarias de confección, y se está considerando la apertura de un segundo turno.

Rendimiento: Aunque no se dispone de cifras precisas, los informantes reconocen que la deserción es bastante alta en la etapa de capacitación inicial, y también en la etapa de formación en la planta. Se atribuye este fenómeno a los siguientes factores:

- a) Durante la fase inicial, en los talleres de paso, la presión por obtener ingresos provoca que ante cualquier oportunidad de empleo se produzca el retiro del curso.
- b) Durante la fase de capacitación en la planta, y en las etapas iniciales de su vinculación como mano de obra, las exigencias de producti-

vidad y calidad generan altas tasas de deserción. Esto, especialmente entre las personas más jóvenes.

c) También en esta etapa se producen deserciones por la distancia y las dificultades de transporte entre el sitio donde está instalada la industria y las comunidades donde habitan los participantes. Téngase en cuenta que ellas provienen de los talleres de paso ubicados en distintas zonas marginales de la ciudad, y que sólo reciben un salario completo cuando terminan su fase de capacitación.

Se presenta un juego paradójal entre las causas de deserción: las participantes más dispuestas a responder a las exigencias de disciplina y productividad de la fase productiva son las relativamente menos jóvenes (mayores de 25 años), pero ellas también presentan posteriormente altas tasas de rotación en el empleo, generada en las presiones de su carga familiar. De esta situación se desprende la existencia de un factor de heterogeneidad en la situación familiar de las aspirantes, que marca diferencias entre aquellas que son aún dependientes económicamente de su familia, y las que ya deben responder, total o parcialmente, por una carga familiar.

El equipo de trabajadoras sociales de “Minuto de Dios”, que lleva adelante actividades de promoción comunitaria en las comunidades de donde surgen las participantes en el programa de capacitación, ha abordado el problema de las causas de deserción, mediante visitas familiares e incorporación del tema en las reuniones comunitarias, pero aún no se ha realizado una sistematización de los resultados.

Marco pedagógico y estrategias de articulación educación-trabajo: La selección inicial del área de confecciones como campo de capacitación fue determinada por la estrategia de autoempleo para mujeres, dentro del supuesto generalizado de que es una actividad apropiada para el hogar y que además ofrece oportunidades de inserción laboral en el mercado de trabajo del sector. Cualesquiera que hayan sido los resultados (no se dispone de información al respecto), la estrategia quedó validada cuando se generó una demanda “cautiva” al interior del programa por la creación de la Corporación Industrial.

Los talleres de paso cuentan con infraestructura adecuada: módulo administrativo, aulas, talleres de práctica. La capacitación inicial tiene una duración de 200 horas, de las cuales 176 corresponden al área técnica, casi todas en taller, y 24 a formación social y “pastoral”. Abarca seis semanas, a tiempo completo. La capacitación en la línea de producción de la planta industrial toma 48 horas, dos semanas también a tiempo completo.

El componente de preparación técnica en la etapa inicial está claramente orientado a formar operarias de línea de producción industrial.

El currículum incluye contenidos de fundamentación técnica y de desarrollo de habilidades motrices, con fuerte concentración en el trabajo sobre la máquina. Asimismo se incluye formación sobre valores, normas de conducta y disciplina en el trabajo, la cual se imparte a lo largo de la práctica de taller.

La fase de capacitación en el puesto de trabajo dentro de la línea de producción está concentrada en la ejecución de operaciones completas y reales, bajo la tutoría de operarias experimentadas y el control de un supervisor. El equipo de capacitación está conformado por los ingenieros de planta e instructores especializados. Todo lo anterior configura claramente un enfoque pedagógico de metodología activa, caracterizado como “aprender haciendo”, en un contexto de capacitación-producción de naturaleza industrial.

De acuerdo con lo que se ha mencionado anteriormente, el proceso de selección asegura que las participantes en la experiencia cuenten con las habilidades básicas y un sustrato adecuado de competencias sociales. Esto es posible, sin que se comprometa la focalización sobre pobreza, porque las aspirantes son seleccionadas en comunidades donde “Minuto de Dios” lleva adelante desde hace años procesos de promoción social que incluyen servicios de educación básica. La estructura curricular prevé un refuerzo de formación social y “pastoral”, que debe contribuir al desarrollo de competencias sociales, pero –probablemente por la misma razón antes mencionada– no se ha sentido la necesidad de introducir formación remedial en habilidades básicas.

Para la complementación de la estrategia de intervención prevista que, como se dijo antes, debe culminar con la formación de talleres satélites, se ha programado una fase adicional de preparación dirigida a quienes actuarán como “jefes de taller”. El contenido de esta capacitación está aún en desarrollo, pero se concibe inicialmente como un proceso de mediano plazo (aproximadamente un año de duración); se espera que sus contenidos combinen conocimientos y habilidades administrativas generales de corte muy práctico, con conocimientos y habilidades específicos del sector de las confecciones. El método didáctico planteado es el de seminarios sobre temas especializados, complementado con prácticas supervisadas de manejo de líneas de producción en la planta industrial.

Financiamiento: La Corporación “Minuto de Dios” obtiene financiamiento de las siguientes fuentes: donaciones de particulares, especialmente a través de un evento tradicional con gran arraigo en la sociedad colombiana denominado “el banquete del millón”; contratos para ejecución de programas gubernamentales; cooperación internacional; venta de servicios en el sector de vivienda privada y pública de interés

social, donde comercializa exitosamente la tecnología desarrollada en sus programas; y, para sus actividades empresariales, financiamiento bancario convencional.

Es una institución con larga trayectoria y con gran reconocimiento, ganado por sus resultados y reforzado por la figura carismática y la habilidad comunicadora de su fundador, un sacerdote eudista. Ha creado a través de los anteriores medios una importante base patrimonial que le garantiza una gran autonomía institucional y metodológica, y un desarrollo organizacional dentro del que combina exitosamente un muy fuerte compromiso de misión pastoral, con un alto profesionalismo en la gestión operativa y financiera.

Las anteriores características se reflejan especialmente en sus programas autónomos. Más compleja es la situación de programas específicos cuya ejecución es contratada con entidades estatales, como se verá adelante en el caso de la experiencia “jóvenes en riesgo”.

Resultados: En la actualidad, “Minuto de Dios” está diseñando un sistema de seguimiento y evaluación de impacto para todos sus programas. Específicamente para el programa de capacitación laboral no se cuenta con información sistematizada sobre resultados.

Sin embargo, hay beneficios verificables y evidencias interesantes sobre logros y problemas; entre ellos:

- Un logro muy importante es haber estructurado el programa de capacitación ligado a la estrategia de la Corporación Industrial, que es hoy una realidad con gran potencial de desarrollo, tanto en sus objetivos puramente empresariales como en los derivados, de empleo y capacitación.
- El desempeño laboral de las operarias de la Corporación Industrial, preparadas por el programa resulta satisfactorio. Téngase en cuenta que se trata de una línea de producción bastante especializada (ropa infantil), con exigencias de productividad muy altas, y que ha logrado estabilizarse comercialmente en el plano internacional. De ello se puede deducir que la mano de obra capacitada por el programa está en condiciones de competir exitosamente en el mercado de trabajo abierto.
- El concepto de talleres satélites presenta un interesante potencial de creación de autoempleo, aunque aún enfrenta dificultades en su implantación.
- Sin duda hay problemas que son reconocidos por los responsables del programa. De una parte, los altos índices de deserción en la capacitación y de rotación en el empleo de la planta industrial, cuyas causas se deberían examinar mejor. Por otra parte, no se conoce qué sucede con los contingentes capacitados que no son absorbidos por la planta.

- La diversidad de líneas de trabajo de la Corporación “Minuto de Dios” es un factor de gran importancia en los logros obtenidos. Vivienda, educación y empleo (más el elemento pastoral, que no se ha analizado en este estudio) se refuerzan mutuamente y crean un sólido arraigo comunitario, dentro del que se generan procesos de control y respaldo social a los usuarios de los diferentes servicios.

- El alto desarrollo de las propuestas de educación formal representa un potencial de respaldo muy importante para la línea de empleo. En primer lugar en cuanto genera una oferta de mano de obra para la capacitación laboral, adecuadamente dotada de habilidades básicas y competencias sociales. Además, porque aporta a las actividades empresariales recursos humanos calificados en niveles tecnológicos y de gestión, provenientes de las mismas comunidades y que en consecuencia alcanzan niveles de compenetración social y compromiso muy altos con la población.

- Sin embargo, y en una primera y aún superficial aproximación, la línea de trabajo de “Minuto de Dios” en el área de empleo presenta todavía problemas de desarticulación entre sus programas de capacitación laboral, apoyo a microempresas y a Corporación Industrial. Estos problemas se han hecho evidentes en la dificultad para implantar la fase de talleres satélites en el programa de la Corporación Industrial. La desarticulación señalada no permite la definición de itinerarios estructurados según tipo de población y alternativas de salida al mercado ocupacional. Esta limitación en una medida importante está causada por la diversidad de fuentes de financiamiento, que obligan a configurar proyectos o programas independientes según las expectativas de la entidad donante de los recursos o contratante del servicio. Sobre este punto se volverá más adelante.

- Por otra parte, y este es un punto especialmente pertinente para la finalidad del presente estudio, parece que en el proceso de capacitación –en cuanto está orientado a un objetivo de inserción laboral con altas exigencias de productividad y disciplina– se genera una situación, no deliberada pero real, de exclusión para las personas más jóvenes. Al respecto, es muy sugestiva la experiencia que a continuación se analiza.

La experiencia “Jóvenes en Riesgo”: La Corporación “Minuto de Dios” contrató sus servicios con el Estado para ejecutar un programa específicamente dirigido a jóvenes (14 a 25 años) de ambos sexos, provenientes de hogares de extrema pobreza, y cuyo objetivo general era promover la inserción económica de jóvenes pobres en situación de riesgo de drogadicción.

Esta experiencia se diseñó sobre la idea de utilizar la Corporación Industrial como incubadora de empresas para la población objetivo, en

un proceso que a grandes rasgos replica la estrategia de talleres satélites, cumpliendo las etapas siguientes: una fase de capacitación inicial dentro de los talleres de paso, una de capacitación complementaria dentro de la planta de producción, una formación adicional en gestión empresarial, y una fase final de crédito y asesoría para el montaje de microempresas que posteriormente venderían servicios de maquila a la Corporación Industrial.

El servicio contratado por “Minuto de Dios” era exclusivamente el de capacitación ocupacional y administrativa, incluyendo las tareas de focalización y selección de candidatos. Se suponía que otros programas externos ofrecerían los apoyos previstos en las áreas de financiamiento y asistencia técnica.

Aparentemente, la experiencia no tuvo éxito. Aunque no existe documentación ni hubo una evaluación sistemática de la misma, se han recogido una serie de impresiones al respecto en entrevistas a funcionarios de la corporación que conocieron el caso. Los participantes fueron reclutados mediante acciones de promoción directa “puerta a puerta”, realizadas por los equipos de promoción comunitaria, buscando comprometer el respaldo y el compromiso familiar. Los términos de referencia del programa contratado con el gobierno definían la edad de la población entre 14 y 25 años, e impulsaban especialmente a seleccionar a los más jóvenes dentro de ese rango.

La presión para ejecutar el contrato llevó a que los procedimientos de selección fueran más laxos que los usuales dentro del programa institucional. Básicamente se verificaba edad, situación de pobreza-riesgo (sin contar con indicadores objetivos para esta variable y por lo tanto quedando sujeta la selección al criterio de los promotores), y alfabetismo funcional.

La capacitación laboral, no sólo en la fase inicial cumplida en los talleres de paso, sino especialmente en la fase de capacitación en el proceso productivo, enfrentó serias dificultades que desembocaron en muy altos niveles de deserción.

Los informantes dentro de la Corporación imputan estos problemas a dos factores. De una parte aluden a las características propias de la juventud (reafirmando las conclusiones de su experiencia con las poblaciones más jóvenes dentro del programa corriente de capacitación), agravadas en este caso por las condiciones específicas de una población más marginal y en situación de riesgo social (alta inestabilidad afectiva, propensión al conflicto, vinculación ya establecida con el pandillismo, etcétera). De otra parte, mencionan la presión para salir a buscar ingresos en la calle, tanto por necesidades de supervivencia diaria como, eventualmente, por necesidades ligadas a la drogadicción.

Todos estos argumentos tienen fundamento. Sin embargo, llama la atención que aparentemente “Minuto de Dios” aplicó a este grupo la misma estrategia pedagógica y la misma estructura curricular utilizadas en su programa institucional, que –como se ha analizado arriba– descansa en un contexto de relativa alta presión sobre el participante, y sobre el que ya se disponía de experiencia en el sentido de su disfuncionalidad para poblaciones muy jóvenes e inmaduras.

No hay duda de que la institución realizó un gran esfuerzo por superar estos problemas en la marcha, pero también parece claro que inicialmente se subestimaron los requerimientos de adecuación en la estrategia pedagógica, lo que es sorprendente en unos operadores tan experimentados en trabajo social y en capacitación laboral como son los de “Minuto de Dios”.

El componente de capacitación administrativa, previsto para los participantes que se anticipaba irían a desempeñarse como jefes de taller en las microempresas proyectadas como producto final de la experiencia, fue bastante improvisado, y consistió de hecho en una versión completamente diluida del concepto pedagógico que se está desarrollando para la formación de los jefes de talleres satélites de la Corporación Industrial.

Finalmente, hay que registrar que –cualesquiera que hayan sido los problemas presentados en la capacitación impartida, y los resultados de la misma– la experiencia tuvo otra falla fundamental: nunca se aseguró la disponibilidad de recursos de financiamiento y asistencia técnica que eran indispensables para el logro del producto final esperado, es decir la creación de microempresas. En beneficio de “Minuto de Dios” hay que recordar que la provisión de estos insumos no era parte de sus compromisos contractuales.

En opinión del autor, hubo dos factores fundamentales que explican los serios errores y omisiones que presenta la experiencia:

1) La absoluta falta de realismo en su diseño, que parte de una estrategia de intervención equivocada en el programa gubernamental contratante de los servicios. Esta estrategia definía como objetivo operativo del programa la creación de microempresas de jóvenes, lo que es una meta muy difícil en cualquier caso, y más tratándose del tipo de población meta en este proyecto. Peor aún, la administración operativa del programa fue completamente descuidada, como se constata por la carencia efectiva de los apoyos financiero y de asistencia técnica.

2) Serios errores en la contratación del servicio de capacitación, pues no se definieron con precisión los términos de referencia, ni en cuanto al producto ni en cuanto al precio. Al respecto es indicativo que la remuneración recibida por “Minuto de Dios” por el servicio de capacitación

contratado consistió en una donación de maquinaria y en un pago global en efectivo, sin que hubiese mediado un análisis de costos que permitiera evaluar si ese paquete constituía un precio razonable.

En la práctica sucedió que ambas partes, el programa gubernamental contratante y la entidad contratista de la capacitación, se comprometieron a la acción sobre una base de voluntarismo, sin medir suficientemente las implicaciones de ese compromiso.

El autor de este estudio conjetura que tras este tipo de situaciones pueden encontrarse dos problemas muy serios: de parte gubernamental, el prurito de mostrar resultados políticos; de parte de la entidad ejecutora, la tentación de acceder a unos recursos –especialmente la maquinaria donada– que fortalecerían su capacidad institucional aún después de ejecutado el contrato específico.

2. Corporación “Presencia Colombo-Suiza”, Medellín

Objetivos y organización: La Corporación “Presencia Colombo-Suiza” es una organización no-gubernamental creada por un grupo de personas naturales y jurídicas, colombianas y suizas, en Medellín, con el objetivo de “proteger y educar a jóvenes de comunidades marginadas en condiciones de riesgo físico y moral, para promover procesos de transformación social”. En esa ciudad se han presentado durante las décadas de los ochenta y noventa serios problemas de descomposición social, vinculados a la problemática del narcotráfico, que afectan especialmente a la juventud de zonas de pobreza, y que han generado movilizaciones solidarias de diversos sectores de la sociedad civil.

La base asociativa de la Corporación se encuentra muy cercana al sector empresarial. Define como uno de los principios fundamentales de su estrategia de intervención social la concertación interdisciplinaria con otras ONGs, el Estado, la empresa privada y los organismos de cooperación internacional.

Opera en zonas marginales de la ciudad de Medellín. Un principio metodológico fundamental para la Corporación es la intervención en comunidades geográficas definidas, con perspectiva de largo plazo y previa manifestación expresa de aceptación por parte de sus organizaciones sociales. Persigue la integralidad en su estrategia de intervención, y promueve metas de autogestión comunitaria en el mediano y largo plazo. Sus herramientas fundamentales de gestión son el seguimiento, la tutoría y la asesoría, personales y grupales.

Organiza su trabajo en tres áreas: infancia, juventud y *staffs*. Por este último se entiende la atención a las áreas de apoyo externo e interno: la familia en el primer caso, y los grupos de trabajo social, psicología

y comunicación, en el segundo. La tarea en el área infancia incluye varias líneas de acción: apoyo materno-familiar, estimulación temprana, jardín infantil, *kindergarten* y escuela primaria. El área juventud se describe a continuación.

Estrategia de intervención en el programa para jóvenes: Este programa tiene como población meta a los niños que están iniciando su transición a la juventud (9 a 14 años). Su objetivo es desarrollar en ellos valores y habilidades sociales que permitan el manejo y logro de proyectos personales y grupales con extensión comunitaria, a través de los cuales se logre su sostenimiento o reinserción en el sistema escolar y, posteriormente, su ingreso en el empleo.

El proceso está metodológicamente estructurado en tres fases. La primera, denominada fase de **acercamiento**, se inicia con los niños del primer grupo meta, dentro de una perspectiva de acompañamiento de largo plazo. En ella se busca establecer una relación horizontal con los menores, a través de educadores comunitarios que trabajan en estrecha relación con la escuela y la familia. Su objetivo es lograr un sentido de proyecto vital y de pertenencia social. Las actividades giran alrededor del conocimiento del entorno, integración grupal, educación-recreación y trabajo en grupos.

La segunda fase, denominada de **formación personal**, está encaminada a reforzar y complementar la educación escolar, y a articular objetivos de crecimiento personal y grupal. Incluye actividades en área de educación formal, no formal, cultura, deportes y nivelación de habilidades básicas.

La tercera fase es la denominada de **organización juvenil**. Su finalidad es lograr que el joven se valore como miembro activo de un grupo y que construya modelos de trabajo en el que los grupos adquieran responsabilidades para regir y transformar sus propias organizaciones. Ante diferentes modelos de organización, los jóvenes escogen el más adecuado a sus intereses y potencialidades. Se trabaja con la metodología de proyectos y grupos operativos que definen metas trimestrales y controlan su cumplimiento, se mantiene estrecha relación con la escuela y la familia, y se pone especial atención en evitar la deserción escolar.

Como complemento de las anteriores experiencias, la Corporación decidió adelantar un programa de capacitación técnica para jóvenes entre 15 y 22 años, denominado de **Educación Integral para el Empleo**, el cual constituye el objeto específico del presente estudio. El programa opera desde un centro de capacitación propio de la Corporación, que cuenta con talleres de confecciones, carpintería metálica, electricidad y electrónica, y artes gráficas. Los alumnos reciben alimentación durante el período de la formación, cuya duración en promedio es de dos meses, con dedicación de medio tiempo.

Como estrategia de práctica laboral en condiciones reales, que a la vez genera oportunidades de vinculación laboral para los egresados, se aprovechan los estrechos contactos de la Corporación con empresas privadas a fin de crear oportunidades de pasantía a egresados, y para contratar directamente la producción de bienes o servicios, usando como mano de obra a los alumnos más capacitados. A la vez, este mecanismo contribuye al autosostenimiento económico del programa.

En esta línea de trabajo, desde hace algún tiempo se ha establecido una estrecha colaboración con otra ONG: la Corporación “Antioquia Presente”, entidad especializada en procesos de reconstrucción y reubicación de comunidades afectadas por desastres naturales, mediante programas de apoyo a la autogestión de vivienda popular, dentro de los que desarrolla, directamente o en cooperación con el SENA, actividades de capacitación en el área de construcción.

“Antioquia Presente” también tiene excelentes relaciones con el mundo empresarial y los programas públicos y privados de desarrollo social en la ciudad; dispone de *know how* especializado como contratista de servicios de construcción de vivienda popular y otros asimilados; y además cuenta con experiencia en la creación de microempresas y otras formas de autoempleo. Aprovechando estas ventajas, creó una cooperativa de servicios a la construcción, la cooperativa OBRAR, destinada a emplear tanto a sus propios egresados como a los de “Presencia Colombo-Suiza”.

La lógica de complementación institucional entre “Presencia Colombo-Suiza” y “Antioquia Presente” descansa en el reconocimiento mutuo de sus especialidades: la primera en el trabajo con jóvenes y la capacitación técnica, la segunda en la gestión empresarial y la cercanía al mundo institucional y empresarial de la construcción. Ambas comparten una estrecha relación con el sector empresarial, y valores de pragmatismo y cooperación interinstitucional.

La población atendida: El programa de capacitación laboral de “Presencia Colombo-Suiza” fue diseñado específicamente para atender la preparación para el trabajo y la inserción productiva de jóvenes, hombres y mujeres, de entre 15 y 22 años, habitantes de comunidades marginales urbanas, desertores del sistema escolar, que consecuentemente se encuentran en situación de riesgo social.

En 1995 la matrícula fue de 97 alumnos, jóvenes provenientes de zonas muy marginales y duramente afectadas por problemas de pandillismo y violencia. Muchos de ellos carecen de hogar estable. Su nivel de escolaridad oscila entre 5 y 11 años, con valor modal de 6 (primer año de educación media).

Focalización y proceso de selección: La promoción del programa se hace a través de comunicación directa en las comunidades donde ac-

túa la Corporación, y especialmente entre los grupos juveniles que se han generado dentro de la estrategia dirigida a los niños de 9 a 14 años, antes descripta.

Marco pedagógico y estrategias de educación-trabajo: El marco pedagógico está inserto en la estrategia de intervención integral y de largo plazo que ha adoptado “Presencia Colombo-Suiza” como guía para el conjunto de sus actividades en la comunidad. Ofrece un contexto de formación en habilidades sociales y debe generar un fuerte refuerzo social (resulta especialmente significativo en este caso que el refuerzo sea brindado por grupos de pares entre los jóvenes).

Por otra parte, la estrecha relación del programa con el sector empresarial, y la perspectiva de pasantías o de contratación de servicios, aporta fuertes señales de pertinencia a los procesos capacitadores, marcando un estilo de pragmatismo y de orientación al mundo del trabajo real.

La metodología de capacitación laboral es esencialmente activa: “aprender haciendo”. La complementación con la fase de “aprender produciendo” es una aspiración, que se logra en muchas ocasiones, pero que aún no está suficientemente estructurada como para convertirse en elemento sistemático del programa. Se espera que la consolidación del convenio con “Antioquia Presente” y de la cooperativa OBRAR cree condiciones para esa sistematización.

Dentro del pragmatismo característico de la institución, no se ha desarrollado todavía una estructura curricular formalizada. Los instructores organizan la enseñanza sobre la base de guías bastante sencillas, centradas en la demostración y la repetición de ejercicios por operaciones y procesos productivos simples, sin una diferenciación de contenidos de tecnología relacionada. La infraestructura física para la capacitación es aún precaria. Cuenta con edificaciones adecuadas, pero la dotación de maquinaria y herramientas es insuficiente.

Al finalizar los cursos, el instructor realiza una valoración del aprendizaje logrado por el participante, mediante la ejecución de un ejercicio típico o de una tarea real. Puesto que se ofrece atención personalizada, es poco probable que quien haya asistido hasta el final fracase en esta prueba. Se expide un certificado de asistencia al curso, cuyo valor es esencialmente simbólico. Parece importante señalar que los participantes en el programa de capacitación laboral continúan vinculados a los procesos de organización y formación que son el eje de la estrategia de trabajo con jóvenes, por lo que, al menos teóricamente, cuentan con respaldo en el área de formación remedial de habilidades básicas para una nivelación que puedan necesitar.

Financiamiento: Las actividades generales de “Presencia Colombo-Suiza” son financiadas con recursos provenientes de las siguientes fuen-

tes: donaciones de empresas y particulares locales, especialmente de las asociadas en la Corporación; contratación como ejecutantes de programas gubernamentales de desarrollo social; cooperación internacional de tipo privado (empresas y ONGs suizas); y venta de servicios.

Aunque ha logrado consolidar una operación de significativa cobertura, no cuenta con el respaldo patrimonial que presentan otras grandes ONGs, por lo que se mueve en un cierto contexto de precariedad e inestabilidad, que limita su fortalecimiento técnico y metodológico.

La experiencia de contratación con el Estado indica que esta asociación puede ser muy positiva para la ejecución de programas sociales que exigen cercanía con la población objetivo y continuidad en las intervenciones. Pero también señala la necesidad de reglas de juego claras, de mecanismos de coordinación adecuados y de equidad y estabilidad en los flujos de financiamiento involucrados.

Resultados: Como la ONG no dispone de un sistema de seguimiento o evaluación de impacto, no puede dar cuenta de los resultados del programa de capacitación laboral, que además es relativamente reciente. Sin embargo, cuenta con abundantes evidencias de logro en la generación de pasantías laborales y de vinculación al empleo para sus alumnos, así como de éxito en la prestación de servicios a las empresas, dentro de lógicas de capacitación-producción.

Se reconoce en general en el medio institucional que “Presencia Colombo-Suiza” ha desarrollado un enfoque especialmente adecuado para la atención de jóvenes provenientes de hogares pobres y en situación de riesgo social. Las características más valoradas al respecto son: la atención personalizada, el seguimiento cercano en la comunidad, la integralidad de la estrategia y la organización de grupos orientados a la acción práctica.

Este enfoque, combinado en el campo de la preparación para el trabajo con la capacidad de relacionamiento hacia el sector productivo y con su disposición abierta a la cooperación con otras entidades, como en el caso de su alianza con “Antioquia Presente”, ha permitido construir un interesante ejemplo de arreglo institucional, con amplio potencial de desarrollo. Su mayor limitación radica en la precariedad financiera, que limita seriamente su capacidad de sostener los procesos de acompañamiento de largo plazo que son eje de su estrategia de intervención.

3. Corporación Cívica Daniel Gillard-CECAN, Cali

Objetivos y organización de la experiencia: Esta ONG surgió por iniciativa de un sacerdote belga, el padre Daniel Gillard, quien desde la década de los setenta se vinculó a la parroquia del barrio Antonio Nariño,

ubicado en una zona de extrema pobreza de la ciudad de Cali. El padre Gillard incentivó activamente procesos de movilización y organización comunitaria fundamentados en el enfoque de la educación popular, con una marcada orientación hacia la capacitación para el trabajo.

Para dar base a este trabajo creó el “Centro de Capacitación Antonio Nariño-CECAN”, bajo la personería jurídica de la parroquia. En el año 1980, a raíz de la muerte de su fundador, algunos de sus colaboradores decidieron constituir una corporación civil sin ánimo de lucro para dar continuidad al proyecto, y manteniendo su orientación hacia la educación para el trabajo.

Hoy el CECAN es una organización consolidada, que desarrolla actividades en varios frentes. Entre ellos el educativo, sobre el que se volverá más adelante, y el de apoyo a la micro y pequeña empresa, con servicios de capacitación técnica y administrativa, asesoría administrativa y asistencia tecnológica, banco de materiales y crédito. También cuenta con un área de talleres industriales cuya producción está dirigida al autosostenimiento de la institución, a la vez que sirven de base tecnológica para las actividades de capacitación y asistencia técnica.

En el área educativa, el CECAN ha desplegado una oferta muy interesante, cuyo objetivo define así:

- “Ofrecer a la población de los sectores populares de Cali y de la región alternativas educativas y de capacitación con énfasis tecnológicos, como una vía hacia la cualificación de los pobladores, especialmente los jóvenes, en la perspectiva de dotarlos de conocimientos y destrezas que en el corto y mediano plazo les permitan habilitar su situación de empleo y/o de generación de ingresos, mediante propuestas autogestionarias de micro y pequeña empresa.”
- “Enfatizar la formación tecnológica con sentido de solidaridad social ... En esta óptica, la idea es no limitar el esfuerzo educativo a salidas individuales, sino generar una estructura de oferta y cobertura ... que garantice en el mediano plazo una dinámica social de desarrollo sostenido de los sectores populares ...”

Los servicios educativos desarrollados con esta perspectiva son: centro técnico de capacitación no formal; centro de validación del bachillerato; bachillerato tecnológico para jóvenes; bachillerato tecnológico semipresencial para adultos (orientado a la generación de microempresas); e instituto de formación superior tecnológica (una de cuyas especialidades es la gestión de micro y pequeñas empresas). En conjunto, esta oferta de servicios configura una cadena formativa de opciones múltiples, respaldada por los otros frentes de actividad del CECAN.

En la línea de educación para adultos (así llamada, pero que atiende también a jóvenes, desde los 16 años de edad), se ofrece un sistema modu-

lar que incluye desde cursos largos, anuales, hasta módulos cortos con 20 horas de duración como mínimo, en las siguientes áreas ocupacionales: metalmecánica, mecánica automotriz, ebanistería, construcción, dibujo técnico, confección, artesanías, artes (pintura, música y fotografía), comunicación, sistemas, administración y gestión de microempresas, etcétera.

Usando como plataforma esta capacidad instalada, el CECAN contrata también servicios con organizaciones estatales para atender a poblaciones específicas. Por ejemplo, ha ejecutado un programa dirigido a la reeducación y resocialización de jóvenes infractores al código penal, que se encontraban internos en centros de reeducación o en régimen de libertad asistida.

En el análisis que sigue, nos referiremos al conjunto de su experiencia de jóvenes en el programa para educación de adultos, con especial énfasis en las experiencias con grupos de jóvenes en situación de extrema pobreza o de riesgo social.

La población atendida: En general, se trata de jóvenes y adultos provenientes de sectores populares (no necesariamente marginales). Inicialmente el CECAN se concentraba exclusivamente en el barrio Antonio Nariño, pero paulatinamente ha ampliado su radio de acción a casi toda la ciudad. Cuando se trata de programas especiales, por contrato con instituciones gubernamentales, la población es definida por el CECAN. Puede suceder que se concentren en un sector específico de la ciudad, o en un grupo “especial” tal como en el caso de los jóvenes infractores al código penal.

Focalización, difusión y proceso de selección: En el programa general, la población se entera de los cursos por avisos de prensa, por afiches y hojas volantes en centros comunitarios y, especialmente, por la comunicación con usuarios previos del servicio, puesto que el CECAN ha logrado un alto nivel de prestigio en el ambiente social e institucional.

Se da, en la práctica, un proceso de autofocalización puesto que al CECAN llegan jóvenes o adultos que –por ser desertores del sistema escolar, o por condiciones económicas– no pueden acceder al sistema educativo formal y a la vez requieren urgentemente ingresar al mercado de trabajo. La población debe saber leer y escribir y tiene que presentar una fotocopia del documento de identidad; no se ha establecido ningún rango de edad para iniciar el aprendizaje. Mediante una entrevista realizada por el instructor, se verifican las aptitudes y expectativas de los interesados para definir el área de capacitación, aunque se respeta esencialmente el deseo del aspirante, sobre todo en el programa general, donde el servicio es pago.

Marco pedagógico y estrategias de articulación educación-trabajo: La organización modular de sus currícula se estructura tomando un

programa general establecido para cada especialidad y dividiéndolo en “perfiles técnicos”, definidos como unidades de aprendizaje según oficios específicos. El programa general oscila alrededor de las 240 horas de duración, según la especialidad.

Por ejemplo, el programa de corte y confección comprende los perfiles de modistería básica, camisería, pantalonería, ropa interior, manejo de máquina plana y manejo de máquina bordadora. Como se ve, hay una combinación de módulos que corresponden a aspectos operativos generales, con otros que se refieren a procesos productivos específicos. En el caso de mecánica automotriz, dividen el programa en mecánica de patio, mecánica de banco, mecánica de ajuste de motores, ayudante de taller, mecánica de caja, transmisión y embrague, electricidad automotriz, etcétera. Se trata de una diferenciación ocupacional más convencional.

Los perfiles técnicos tienen como propósito ejercitar a las personas en los aspectos operativos de un oficio específico, en el área de aprendizaje que ha escogido. Cabe destacar que CECAN en este tipo de programas no pretende incorporar elementos de fundamentación tecnológica, y se concentra básicamente en el adiestramiento operativo. CECAN fundamenta este enfoque, muy pragmáticamente, con el argumento de que su acercamiento didáctico es el de “aprender haciendo”, y que el mismo no da lugar al trabajo con el referente conceptual que se requiere para abordar aspectos teóricos en el aprendizaje. Se considera que este método es el adecuado para adaptarse a condiciones de extrema marginalidad. En algunas especialidades que requieren mayor capacidad conceptual, se elevan los niveles de escolaridad requeridos.

El hecho de que el CECAN cuente con una oferta de servicios educativos tan desarrollada, permite que muchos de sus usuarios “naveguen” en el sistema, complementando y proyectando su formación. Sin embargo, esto es posible sólo para aquellos que cuentan con relativo mejor nivel de educación, y además es el resultado, especialmente de la motivación y creatividad individuales; no hay sistemas operacionalizados para impulsar sistemáticamente ese tipo de desarrollos.

Financiamiento: El programa de educación del CECAN se financia a partir de tres fuentes básicas: donaciones internacionales, especialmente para la dotación de infraestructura física; venta de servicios (las matrículas y pensiones pagadas por los usuarios de sus servicios educativos); y contratación con el Estado para programas especiales.

Resultados: Aunque el CECAN dispone de sistemas más elaborados que otras entidades para registrar la información sobre matrículas, egresos, certificación, etcétera, los datos se procesan de manera convencional para cada servicio educativo. En el programa de educación no formal, objeto de este análisis, no es posible diferenciar la matrícula por

grupos de edad, por lo que tampoco contamos con información sobre coberturas específicas. Tampoco se cuenta con sistemas de seguimiento y evaluación de impacto, y es necesario atenerse a las impresiones del observador, así como a evidencias anecdóticas suministradas por los operadores del programa.

En una primera aproximación, se perciben como fortalezas del CECAN en su programa de educación de adultos los siguientes logros:

- El respaldo que el programa recibe de la infraestructura educativa disponible, la cual aporta profesionalismo y recursos pedagógicos a sus operadores.
- El respaldo de su infraestructura propia de producción industrial, que aporta realismo y solidez tecnológica a los contenidos de la formación.
- El respaldo de la misma infraestructura industrial y de los programas de apoyo a la micro y pequeña empresa, los cuales aportan señales de pertinencia a la selección de especialidades y a la definición de contenidos de la capacitación.

Estas fortalezas le han permitido generar una oferta que es altamente apreciada por la población (recuérdese que ella paga por el servicio), al punto de que hay una demanda superior a la capacidad instalada. Aparentemente se ha generado un activo mercado de trabajo entre los egresados de los diferentes servicios educativos del CECAN y las micro y pequeñas empresas usuarias de los servicios de capacitación, asistencia técnica y crédito de la misma institución, pero no se dispone de información sistemática al respecto.

En cuanto a las experiencias especiales, como las de reeducación de jóvenes infractores, los resultados aparentemente han sido muy pobres, fundamentalmente por las restrictivas condiciones de contratación, que impiden la intensidad, continuidad e integralidad requeridas por estas poblaciones que presentan serias dificultades para su atención.

4. Centros Sociales “Don Bosco”, de Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali

En esta sección se resume la información obtenida de cuatro experiencias de capacitación laboral a jóvenes pobres, implementadas por la comunidad de sacerdotes salesianos, y que en conjunto configuran un modelo común. Hay, sin embargo, una diferencia fundamental entre tres de ellas (las de Bogotá, Medellín y Barranquilla), que tienen como base operativa a colegios de educación media vocacional, convencionales, y la de Cali, que es un centro de capacitación instalado *ex-profeso* en una comunidad marginal. De manera que, en el análisis que sigue, tomare-

mos los aspectos comunes a las cuatro experiencias, y pondremos énfasis en aquellos que son específicos de la experiencia del Centro de capacitación “Don Bosco”, de Cali.⁵

Objetivos y organización de la experiencia: La Pía Sociedad Salesiana, de origen italiano, tiene como misión fundacional la educación de los jóvenes para el trabajo, combinando dos funciones en la práctica: una de evangelización, y otra pedagógica.

Tradicionalmente, ha cumplido esta misión en Colombia a través de colegios de educación media vocacional, que siempre han estado orientados hacia jóvenes provenientes de sectores populares. Pero, el proceso socioeconómico que ha conducido en general a descartar de la educación formal a los jóvenes de los sectores más pobres de la sociedad se ha visto también reflejado en estos colegios y, reconociendo esta realidad, la comunidad ha establecido programas especiales dirigidos a la población excluida.

Estos programas, bajo la denominación genérica de “Centros Sociales Don Bosco” ofrecen servicios de capacitación laboral a jóvenes provenientes de comunidades marginales. Habitualmente, los centros utilizan la infraestructura de los colegios vocacionales, en horas nocturnas y en fines de semana. En algunos casos, como el de Cali, se ha creado una infraestructura específica, instalada en una comunidad marginada, el distrito de Aguablanca.

Con respecto a las especialidades, en el centro de capacitación de Cali se ofrece metalistería, mecánica, ebanistería y electricidad. Su selección fue hecha por los Salesianos con base en su experiencia nacional y en el conocimiento que tienen sobre el mercado de trabajo de la ciudad.

El objetivo general del centro es: “Capacitar para el trabajo calificado a jóvenes de ambos sexos, desertores y/o excluidos del sistema de educación formal, en el marco de una formación técnica vocacional que les permita actuar como agentes de cambio en su medio, mejorando sus posibilidades sociales y económicas”.

El centro inició sus actividades en 1991, y fue creado por la comunidad salesiana con el apoyo de fundaciones nacionales e internacionales, en el contexto de un gran esfuerzo social, público y privado, de atención a la comunidad del distrito de Aguablanca.

La población atendida: La población atendida corresponde al distrito de Aguablanca, una extensa zona de la ciudad caracterizada por sus altos índices de pobreza y por factores asociados de riesgo y conflicto familiar y social. La gran mayoría de sus alumnos (hombres y mujeres) provienen de familias muy pobres, con alta participación de hogares con jefatura femenina y bajos niveles educativos.

⁵ Para este último caso, se ha utilizado como fuente adicional un estudio reciente que analizó la experiencia en profundidad (véase Pacheco y otros, 1993).

Focalización, difusión y proceso de selección: La focalización en juventud pobre está dada en primer lugar por la ubicación física del centro, y por los deliberados procesos de selección, que buscan ofrecer oportunidades a los jóvenes provenientes de las familias más desprotegidas. Puede señalarse que se logra un buen nivel de focalización.

La promoción de los servicios y el contacto con los participantes se realiza a través de las visitas pastorales, o de la atención en el centro a los aspirantes espontáneos. Los únicos requisitos previos son: edad de 16 a 18 años, la manifestación de su compromiso personal y familiar con el programa, y haber cumplido el primer ciclo de educación básica (cinco años).

Cada alumno se capacita en una especialidad, seleccionada mediante un procedimiento clásico en la metodología salesiana: una inducción a los diferentes oficios, mediante rotación por los talleres respectivos, observación del trabajo de los grupos ya definidos y entrevistas con los instructores.

Marco pedagógico y estrategias de articulación educación-trabajo: El marco pedagógico general está fundamentado en el paradigma salesiano, que formula su objetivo como “capacitar al joven en forma integral para hacerlo útil a la sociedad productiva”, lo que se da y se expresa en una máxima: “Formar buenos técnicos, buenos cristianos y honestos ciudadanos”. En este contexto, se busca la formación del joven mediante el trabajo y específicamente por el aprendizaje de un oficio.

Este enfoque requiere seleccionar al alumnado entre adolescentes que están iniciando su tránsito hacia el mundo de la adultez y del trabajo. Por tratarse, además, de jóvenes con bajo nivel cultural y socioeconómico, el diseño pedagógico asigna una mayor intensidad a las actividades prácticas dirigidas al desarrollo de destrezas y habilidades, pero equilibrándolas cuidadosamente con un componente de “materias relacionadas”, dirigidas fundamentalmente al manejo del lenguaje (oral, escrito y matemático). A esto se agrega educación para el trabajo y formación cristiana.

La administración pedagógica descansa en el seguimiento personal del alumno, tratando de dar solución a los problemas individuales en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

La capacitación, con grupos de veinte alumnos, tiene una duración de dos años, con un tiempo semanal de 25 horas (5 horas diarias) para un total de 1.000 horas. El programa se divide en dos niveles de 500 horas cada uno; cada nivel comprende diez meses en el centro y dos meses de práctica en una empresa. El primer nivel incluye la rotación por los cuatro talleres, y el segundo pone énfasis en una sola especiali-

dad, seleccionada por el alumno después de su primera práctica en empresa.

Las intensidades relativas, son así: 65 por ciento para la formación técnica específica, 20 por ciento para la formación científica aplicada, y 15 por ciento para la formación humanística, cruzadas entre horas de taller y de materias relacionadas (ética, español, matemáticas, ciencias sociales y dibujo técnico). Se cuenta con programas de capacitación detalladamente diseñados, que estructuran el avance en el proceso de enseñanza aprendizaje, sobre el principio de “aprender haciendo”, y que definen objetivos precisos, así como instrumentos de evaluación.

En resumen, se trata de un proceso formativo sofisticado, en el que se expresa la tradición pedagógica de la comunidad salesiana, y que – facilitado por la duración de la capacitación– integra de manera muy orgánica los componentes de adiestramiento laboral específico con los de preparación en habilidades básicas y formación social (en este caso, con el sello religioso).

La infraestructura de recursos físicos y de dotación complementaria es muy buena en el caso del Centro de Capacitación de Cali, que ha sido provisto con donaciones recientes. En cuanto a las experiencias que operan en colegios convencionales, comparten la situación de estos, que varía según la antigüedad de la dotación y la atención que se haya dado a su actualización.

Los docentes son, en el caso de los colegios convencionales, los mismos de los programas de educación formal. En el caso de Cali, se trata de personas jóvenes, contratadas y formadas *ad hoc*. Pero todos comparten una trayectoria profesional que típicamente se inicia como alumnos de los salesianos o del SENA, con algunos años de experiencia real en la industria y una formación pedagógica impartida por los mismos salesianos.

Financiamiento: Sus fuentes de financiamiento son las tradicionales de los colegios de educación media vocacional administrados por comunidades religiosas: sobre la base del patrimonio propio de la comunidad, se obtienen recursos de la contratación con el Estado para los programas de educación formal, y de donaciones nacionales e internacionales que subvencionan a los “Centros Sociales Don Bosco”.

El Centro de Capacitación de Cali inicialmente fue financiado de manera total, tanto para la inversión como para el primer ciclo de funcionamiento, con donaciones de ONGs nacionales e internacionales y de empresas de la ciudad. Más adelante, se ha sostenido mediante donaciones y el producto de contrataciones con programas de desarrollo social gubernamental. El monto proveniente de matrículas y pensiones es muy marginal. También se prestan servicios productivos a em-

presas o instituciones, pero esta fuente de financiamiento –y de práctica laboral– es muy limitada, porque la actividad productiva se programa sólo en la medida que los procesos formativos lo permiten, y no al revés. Parecería que aquí hace falta un enfoque empresarial interno.

En general, salvo el caso de Cali (hasta el momento), hay cierto grado de precariedad en el financiamiento, que conduce a algunas restricciones en aspectos tales como la realización de tareas de acompañamiento familiar y comunitario, el apoyo alimenticio a los participantes y, especialmente, el mantenimiento de niveles adecuados de dotación física.

Resultados: Los índices de deserción son –aparentemente, pues no disponemos de información precisa– relativamente altos, lo que en este caso se atribuye a dos causas básicas: la de mayor peso radica en problemas familiares o sociales que afectan a los alumnos, en especial de tipo económico; la de menor incidencia cuantitativa radica en dificultades de acomodación de algunos jóvenes al estilo pedagógico de los salesianos: muy intenso en exigencias de disciplina y trabajo.

No existen, desafortunadamente, sistemas de seguimiento estructurados que permitan llegar a conclusiones sobre resultados en términos de empleo de egresados. Pero hay evidencias que indican que los salesianos han creado una red de relaciones generada en el largo plazo, con empresas sobre todo pequeñas y medianas, muchas de las cuales fueron creadas por ex-alumnos, donde se les facilitan oportunidades de práctica laboral y de empleo a sus egresados. En el caso de Cali, además, debido a que el programa está inscripto dentro de un esfuerzo concertado de la sociedad civil y del gobierno municipal para estimular el desarrollo del sector de Aguablanca, también la gran empresa ha abierto oportunidades significativas.

Aparentemente hay un resultado marginal asimismo muy positivo, originado por la integralidad del esfuerzo pedagógico, y que consiste en una alta tasa de participantes que manifiestan su deseo de continuar estudios formales; varios lo están haciendo en sistemas de educación media nocturna.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Más que un análisis estrictamente comparativo, muy difícil de realizar dadas las limitaciones de la información disponible en las instituciones estudiadas, se presentan a continuación algunas conclusiones generales y preliminares, que podrían ser enriquecidas en el futuro. Por otra parte, el acercamiento a las experiencias analizadas ha sido aún muy superficial, por lo que algunas consideraciones que se hacen a con-

tinuación son impresiones preliminares del autor, y tienen un carácter más conjetural que conclusivo.

Sobre una posible tipificación de experiencias

Todas las experiencias analizadas en el caso colombiano son ejecutadas por instituciones privadas, y específicamente dirigidas a jóvenes pobres. A partir de estos elementos comunes, se diferencian así:

- 1) Programa de capacitación laboral respaldado por estrategia integral de desarrollo comunitario, y con un esquema formación-producción de tipo industrial: Minuto de Dios.
- 2) Programa de capacitación laboral respaldado por fuerte especialización en trabajo con jóvenes, con esquema formación-producción de tipo “empresa tutorada”: Presencia Colombo Suiza.
- 3) Programa de capacitación laboral respaldado por estrategias sectoriales de educación para el trabajo y de apoyo a la pequeña producción y el autoempleo: CECAN.
- 4) Programa de capacitación laboral respaldado por esquemas convencionales de educación para el trabajo y orientado al mercado de empleo abierto: Don Bosco.

Desde la perspectiva de su focalización

Todas las experiencias logran un buen nivel de focalización en la población objetivo: jóvenes pobres. Pero aquellas que tienen su arraigo en estrategias de desarrollo comunitario o de trabajo con jóvenes pobres aportan elementos de autofocalización a través de procesos de selección, motivación y control social, sea por la participación de grupos comunitarios de base, sea por los mismos grupos de jóvenes, y siempre haciendo gran énfasis en la familia como instancia clave.

Desde la perspectiva de la pertinencia de la capacitación

Las experiencias que son ejecutadas por ONGs innovadoras, que disponen de aparato productivo propio y que operan en condiciones reales de mercado, o que tienen estrechas relaciones con sectores empresariales, aportan un mayor sentido de pertinencia en la selección de áreas de capacitación, y en el “espíritu” de la formación. Las que son ejecutadas por instituciones educativas más convencionales, a pesar de que tienen contactos con los sectores productivos, tienden a seguir operando con criterios de oferta.

Desde la perspectiva de la calidad del proceso formativo

En general, se percibe un alto grado de creatividad, pero también de voluntarismo e improvisación. En las ONGs más renovadoras se manifiesta mucho interés en la cuestión pedagógica, pero aún a un nivel muy discursivo. No se ha decantado todavía una práctica pedagógica sistematizada, que responda a la integración de las funciones de adiestramiento ocupacional, formación social y formación básica. En consecuencia, no se consolidan estructuras curriculares, estrategias didácticas, ni criterios técnicos para la selección y formación de docentes o para la definición de la base logística de la capacitación.

En el caso de las entidades educativas más convencionales, se descansa mucho en la tradición pedagógica de la institución, lo que conlleva cierta actitud de autosuficiencia (no deliberada), y un escaso esfuerzo para sistematizar adecuaciones en la estrategia de intervención, especialmente para sus componentes fuera de la escuela. Estas situaciones tienden a ser justificadas con el argumento de la precariedad de recursos, que es real, pero que igualmente deja sin solución el problema. La consecuencia es que –al no haberse instrumentado suficientemente el proceso pedagógico– no se dispone de instrumentos objetivos para evaluación de resultados de aprendizaje o formación, y por lo tanto tampoco se conoce cuál es la calidad del proceso formativo-capacitador.

Los programas tienden a justificar sus logros en este frente de trabajo con evidencias puntuales y anecdóticas, algunas de ellas muy impresionantes y promisorias, pero insuficientes para concluir sobre la calidad general de su producto. Por supuesto, esto tiene implicaciones en el ámbito de la certificación.

Desde la perspectiva de la eficiencia

En cuanto a la eficiencia de los procesos formativos, dada la situación planteada en el apartado anterior, y además por la casi absoluta carencia de sistemas de información, es imposible llegar a alguna conclusión. Los índices de retención, por ejemplo, que suelen ser bajos, se justifican fácilmente con el argumento de los factores externos (condiciones de la población y otros), pero se descuida el análisis de los factores internos al proceso formativo o al marco institucional.

Con respecto a la eficiencia institucional, en términos de costo-beneficio, tampoco existe información que permita sustentar cualquier conclusión. En una aproximación superficial, dado que en general se trabaja con gran precariedad de recursos, se podría estimar que los costos unitarios son muy bajos en relación a los sistemas convencionales de

formación. Pero cabría preguntarse cuáles son las implicancias de esto sobre la calidad. Por otra parte, en las ONGs se aplica mucho trabajo voluntario, que también habría que retribuir.

Desde la perspectiva de la eficacia

Otra vez, carecemos de información sistemática y objetiva que permita inferir conclusiones claras, pues es general la ausencia de sistemas de información y seguimiento de egresados.

Por supuesto, es necesario considerar un problema conceptual complejo: ¿Cómo se mide la eficacia de un programa de capacitación laboral para jóvenes pobres? En los términos convencionales de los sistemas de educación-capacitación para el trabajo, habría que concentrarse en el empleo generado y en la calidad de dicho empleo. Pero, ¿se deben considerar objetivos de reinserción escolar?, ¿de integración social en grupos de jóvenes orientados al deporte, por ejemplo? Además, en la medida que se amplíe el rango de impactos esperados, ¿cómo establecer relaciones de causa-efecto entre esos eventuales logros y la acción estrictamente formativa? y ¿cómo establecer relaciones de causalidad múltiple con otros insumos y con condicionantes externos?

Se puede señalar un aspecto interesante en las experiencias que son ejecutadas por instituciones que disponen de sistemas de soporte educativo más amplio, y de sistemas complementarios de apoyo a la microempresa, como son las de “Minuto de Dios” y CECAN. Se trata de las posibilidades que ello ofrece para la articulación vertical y horizontal de la capacitación laboral a jóvenes, con otros servicios que faciliten su tránsito en el mediano o largo plazo a través de cadenas formativas y de oportunidades de inserción productiva.

Sin embargo, aún en estos casos, cuando dichas potencialidades de articulación existen dentro de la misma institución, todavía no se logra establecer estrategias de largo plazo ni itinerarios operativos que orienten y canalicen a los jóvenes a lo largo de esos sistemas de servicios. Cada servicio tiende a funcionar como compartimiento estanco y, por otra parte, los programas específicos para jóvenes pobres carecen de recursos para gestionar el aprovechamiento de tales articulaciones potenciales.

Desde la perspectiva de las estrategias generales de intervención y los arreglos institucionales involucrados

Es en este campo donde las experiencias analizadas arrojan elementos sugestivos para la construcción de estrategias generalizables. Se han

identificado algunas debilidades y algunas fortalezas, que a continuación se exponen.

Debilidades

Entre ellas se encuentran:

- La falta de claridad en los objetivos específicos de la estrategia de intervención: ¿qué clase de inserción laboral-productiva se espera, y en qué grupos específicos de jóvenes? Hay una tendencia a incluir a los jóvenes pobres en una categoría general y, por otra parte, a ver el mercado de trabajo como un todo indiscriminado, en el que se mezclan expectativas de empleo, autoempleo, desarrollo empresarial, etcétera. Se carece de estrategias de intervención que partan de una caracterización adecuada de la población objetivo y del mercado de trabajo, y que definan itinerarios específicos de formación-inserción ocupacional.
- La carencia de sistemas de información de gestión (operativa y administrativa), así como de seguimiento y evaluación. Este tema ya se ha comentado en conclusiones anteriores.

Fortalezas

Las experiencias más promisorias son aquellas que:

- Incorporan esquemas de formación-producción, aunque hay que poner atención a una tensión metodológicamente compleja entre dos polos. Por un lado, la necesidad de que la actividad productiva sea real y competitiva, con sus consecuentes exigencias en la productividad y la disciplina de los trabajadores-alumnos; por el otro, las limitaciones propias de la edad y las condiciones socioculturales de los jóvenes marginales.
- Se integran en estrategias de intervención de fuerte arraigo comunitario, que aportan a la focalización del programa.
- Se fundamentan en estrategias y metodologías específicas para el manejo de jóvenes, que crean espacios sociales y afectivos indispensables en el trabajo con esta población.
- Son ejecutadas por instituciones en estrecha cercanía con sectores productivos, que aportan a la pertinencia de la capacitación y que generan oportunidades de práctica laboral o de contratación de productos y servicios para los esquemas de formación-producción.
- Combinan fuentes propias de financiamiento con la contratación de servicios con el Estado, aunque en este último campo se tropieza con la tendencia de los programas gubernamentales (y también de los de cooperación multilateral) a atomizar su portafolio de ejecutores y a negociar precios baratos sólo por el interés de aumentar coberturas formales.

Las instituciones más propensas a desarrollar este tipo de esquemas son las ONGs, pero ellas a su vez son las más débiles y vulnerables en su sostenibilidad. Muchas veces se contrata en condiciones completamente inequitativas, primero por carecer de sistemas de costos, y segundo, por el prurito de acceder a unos recursos adicionales. Pero ni la entidad ejecutora ni la entidad contratante miden las consecuencias sobre la calidad, la eficacia y la sostenibilidad del esfuerzo.

Esto abre un campo de reflexión muy importante: cómo desarrollar esquemas de apoyo al fortalecimiento institucional de las ONGs (y de otros ejecutores privados), en los que el Estado juegue un papel constructivo, proyectivo y equitativo.

Bibliografía

- ASEMPRESA, Consultores (1995) *Diseño global del componente de capacitación laboral de jóvenes*. Informe presentado a la Red de Solidaridad Social. Bogotá, octubre.
- ASEMPRESA, Consultores (1996) *Evaluación de experiencias demostrativas adelantadas dentro del Programa "Inserción Económica del Joven"*. Informe presentado al Viceministerio de Juventud de Colombia. Bogotá, febrero.
- BANCO MUNDIAL, Colombia (1994) *Poverty assessment report*. Washington, August.
- CINTERFOR-OIT (1989) *La formación profesional en el umbral de los noventa*. Montevideo.
- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (1992) *Encuesta Nacional de Hogares, 77*, septiembre.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (1995) *Política de juventud*. Bogotá: CONPES (Documento CONPES, 2794), junio.
- LONDOÑO, J. L. (1986) *Ciclos de vida, relaciones contractuales y la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo*. Bogotá: policopiado.
- LOPEZ CASTAÑO, H. (1990) "Inestabilidad laboral y ciclo de vida en Colombia", *Revista Coyuntura Económica*, 20(1), Bogotá: FEDESARROLLO.
- LOPEZ CASTAÑO, H. (1993) *Contexto macroeconómico colombiano, mercado laboral urbano y retos para una política de empleo*. Medellín: Fundación F. Ebert (policopiado).
- LOPEZ, H. (1994) Mercado laboral urbano y desempleo estructural y friccional en Colombia. In: *El SENA del Siglo XXI*. Bogotá: SENA.
- MC EWAN, P. (1995) "Heterogeneidad en el sector informal urbano de Colombia", *Revista Coyuntura Social*, 13. Bogotá: FEDESARROLLO, noviembre.
- PACHECO, J. C., A. Rodríguez y E. Machado (1993) *La capacitación para el trabajo a jóvenes por fuera del sistema escolar formal*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales-CES (policopiado).

- RAMIREZ GUERRERO, J. (1995) *La capacitación laboral en Colombia desde la perspectiva de la lucha contra la pobreza*. Documento presentado en el "Seminario Internacional sobre educación para el mundo del trabajo y lucha contra la pobreza". Buenos Aires, noviembre.
- RAMIREZ GUERRERO, J. (1996) *La capacitación laboral como instrumento de lucha contra la pobreza*. Ginebra: OIT (Estudios de Políticas).
- RAMIREZ, M. y A. Reyes (1989) *Estudio sectorial de la educación técnica y la formación profesional en Colombia*. Bogotá: ECONOMETRIA Ltda.
- VARGAS, H., J. Toro y M. Rodríguez (1991) *Acerca de la naturaleza y evolución de los ONGs en Colombia*. Bogotá: Fundación Social-CIDESAL (policopiado).