

Los programas de capacitación laboral del modelo "Chile Joven" en América Latina. Una agenda para el seguimiento

Jaime Ramírez Guerrero¹

INTRODUCCIÓN

Desde principios de esta década, con fuerte impulso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se ha extendido rápidamente por diversos países de América Latina un tipo de programas de capacitación laboral dirigido a jóvenes que se encuentran en situación de desempleo estructural y alto riesgo social, cuyo modelo se experimentó y sistematizó inicialmente en Chile durante la segunda mitad de la década de los ochenta bajo la denominación de "Chile Joven". El contexto institucional bajo el cual se diseñó y operó inicialmente "Chile Joven" (CHJ), fue el de los programas que, bajo la forma de Fondos de Inversión Social (FIS), surgieron como mecanismos de compensación a los duros efectos sociales de las políticas de ajuste estructural y de apertura al comercio de las economías de la Región, con sus correspondientes procesos de reorganización de los servicios sociales estatales. Se trata de programas que se han desarrollado en los años setenta (para el caso de Chile) y posteriormente durante los ochenta y principios de los noventa en la gran mayoría de países de la Región.

El modelo CHJ² está específicamente dirigido a poblaciones juveniles en situación de riesgo social y/o de desempleo estructural. Como se verá en el cuerpo de este documento, esa focalización explícita es una de las características que en su conjunto conforman un modelo muy elaborado y sistemático, especialmente si se le compara con experiencias anteriores adelantadas en la Región; en estas, la capacitación laboral tam-

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

² En adelante, al hablar de "Modelo Chile Joven", o "Modelo CHJ", debe entenderse que nos referimos al tipo genérico que se ha creado -o que se está creando- a lo largo del proceso de implantación de programas que usan el diseño original chileno en diferentes países, por supuesto con adaptaciones y modificaciones determinadas por las circunstancias específicas de cada situación nacional.

bién se colocaba al servicio de proyectos de lucha contra la pobreza, pero generalmente con estrategias de intervención débilmente sustentadas y por lo tanto difíciles de evaluar en su eficiencia y su efectividad (Ramírez, 1996).

Desde el principio, tanto en Chile como en cada país donde el modelo ha sido implantado, este ha provocado agudas reacciones y controversias entre los diversos agentes involucrados, no sólo en el ámbito de las entidades del “establecimiento” tradicional de la capacitación laboral sino también en el de nuevos actores institucionales tales como las organizaciones no gubernamentales (ONGs). Pero, a pesar de muchas posiciones escépticas –algunas incluso muy críticas– la actitud general ante el modelo es de gran expectativa debido a sus rasgos innovadores y a su sofisticado diseño operativo e institucional.

Son comprensibles la expectativa y las controversias generadas, en primer lugar por el hecho de que apunta a uno de los problemas medulares del desarrollo social de muchos países y concretamente de América Latina: la inserción laboral de poblaciones jóvenes que no cuentan con las competencias requeridas por los sistemas productivos modernos, especialmente en contextos de alto desempleo (Jacinto, 1995).

En segundo lugar porque las implicaciones del modelo son muchas: no sólo en el terreno concreto de la práctica de la capacitación laboral sino especialmente en el de su arreglo institucional y –por supuesto– en el de sus articulaciones con las políticas sociales. Ello lo convierte en un interesante objeto de análisis y sin duda su difusión provocará profundos impactos en la conceptualización y la práctica de la capacitación laboral en América Latina. Por otra parte, ha experimentado una evolución en el país donde surgió y donde por tanto su aplicación ha sido más prolongada, además de que ha sufrido adaptaciones en los demás países donde se ha implantado, si bien en ellos aún la experiencia es muy reciente.

Todo lo anterior justifica un esfuerzo de seguimiento y evaluación, que sin duda se va a dar desde muy diversos puntos de vista: institucionales, académicos, etcétera. En esa línea, y a pesar de que no se dispone aún de una masa crítica de información empírica para intentar una aproximación evaluativa, con el presente documento se pretende contribuir a la necesaria tarea de construir marcos analíticos para el seguimiento del modelo CHJ en su expansión por América Latina.

MARCO DIAGNÓSTICO Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Existe prácticamente total acuerdo en la literatura contemporánea sobre el desarrollo, acerca del papel clave que juegan la formación de

recursos humanos, y específicamente las diversas modalidades de formación para el trabajo, como requisito y medio para el crecimiento económico, la democratización política y la equidad social (véase al respecto: Middleton y otros, 1993; CEPAL/UNESCO, 1992; Gaude, 1995).

En el terreno del crecimiento económico, las exigencias de competitividad y productividad consecuencia de la globalización de la economía, así como la rapidez de los cambios tecnológicos, plantean un serio esfuerzo en la formación de recursos humanos. Por otra parte, la sustentabilidad política del desarrollo descansa en una educación formadora de ciudadanos responsables y capaces de vincularse eficaz y eficientemente al sistema productivo. Y no por último menos importante, las exigencias de la equidad social plantean el acceso universal a servicios de formación para el trabajo de buena calidad, como medio necesario –aunque no suficiente– para la inserción laboral de la fuerza de trabajo.

Desde esta última perspectiva, especialmente, la inserción laboral de jóvenes provenientes de estratos socioeconómicos pobres está en primera fila de los asuntos a consideración de los especialistas latinoamericanos en educación y en empleo. El doble efecto de las deficiencias educativas y sicosociales relacionadas con la pobreza, con el de las crecientes exigencias en la calidad de los recursos humanos requeridos por aparatos productivos expuestos a la competencia internacional y al acelerado cambio tecnológico, está generando que cada vez más el desempleo abierto en nuestros países se concentre en poblaciones jóvenes, con alta participación de mujeres. Grandes contingentes de jóvenes se están quedando al margen de la actividad económica, con serias consecuencias sociales y políticas.

Las recomendaciones de política ante este diagnóstico coinciden también, por lo general, en las siguientes líneas de acción: el mejoramiento de la cobertura y la calidad de la educación básica, la promoción de la capacitación en la empresa, la diversificación de la oferta de capacitación laboral con énfasis en nuevos actores de naturaleza privada (empresas, ONGs), y la revisión profunda de los aparatos tradicionales de capacitación laboral: la educación media técnica y las instituciones de formación profesional. Igualmente, se insiste en que dicha capacitación encuentra su mejor potencialidad cuando está estrechamente ligada a procesos de movilización comunitaria para el desarrollo económico local.

Todo lo anterior supone una capacitación laboral orientada desde la demanda, y ello a su vez prevé una estrecha vinculación de los sectores productivos (empresarios y trabajadores), en todas las fases de su proceso de desarrollo. Esto no se excluye (por el contrario se hace más urgente) en aquellos casos en los que la capacitación laboral es utilizada

como instrumento coadyuvante de políticas de lucha contra la pobreza, dirigidas a facilitar la inserción laboral y productiva de los desempleados y a mejorar la productividad de los trabajadores informales.

Estos criterios señalan la profunda crisis que sufren los aparatos tradicionales de capacitación laboral, sean los sistemas de educación media vocacional o las llamadas instituciones oficiales de formación profesional (IFPs), antes proveedores monopólicos y universales de servicios públicos de formación para el trabajo. Cada vez más pierden el contacto con las demandas de aparatos productivos en permanente y rápido cambio tecnológico y organizativo y deben dar paso a nuevos oferentes más ágiles y más cercanos a las necesidades de sus clientes, entre los que descuellan las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales que ofrecen servicios de educación no formal, mucha de ella orientada hacia el mundo del trabajo.

La emergencia de nuevos actores en la capacitación laboral, por otra parte, señala también los profundos cambios que ha experimentado, en los países de la Región, el papel de la sociedad civil. Esta muestra hoy un importante grado de autonomía, de pujanza y de diversidad, y sus intervenciones revelan un rico potencial de contribución al desarrollo económico y social, así como a la consolidación de los procesos de maduración y democratización política.

Se han diversificado los actores vinculados a la asignación de los recursos y a la prevención o tratamiento de las crisis económicas y sociales. Además del mercado, del Estado y de la empresa (los tres actores clásicos en la tradicional economía pública), han surgido otros actores que llegaron con nuevas reglas de configuración y comportamiento y traen consigo nuevas respuestas a las crisis y retos de la economía moderna; aportan su capacidad de distribuir los riesgos de la innovación económica, social, política y tecnológica, de estimular la expresión de preferencias individuales y de vincularlas a la producción de beneficios de alcance general (Rojas, 1996).

La tradicional dicotomía entre lo público y lo privado, vistos como ámbitos completamente separados de las relaciones sociales, cada uno de ellos con sus propias reglas de gestión, con ordenamientos jurídicos particulares, con criterios económicos distintos, o con desarrollos organizativos peculiares, está dando paso a un campo creciente de intersección e interacción, en el que ambos sectores comparten crecientemente criterios comunes de eficiencia y responsabilidad en la asignación de los recursos. Para esto surgen arreglos de relaciones horizontales mediante los cuales varios actores públicos y privados complementan sus ventajas comparativas a través de la figura de redes, cadenas o asociaciones.

Estos son algunos de los temas fundamentales que están en juego alrededor del modelo CHJ. Ellos se concentran en sus aspectos operativos e institucionales, pero sin duda tienen profunda repercusión en sus facetas más estrictamente pedagógicas. Se verá a continuación en qué consiste el modelo, y posteriormente se presentará un análisis del mismo a la luz del marco conceptual que se acaba de delinear.

ELEMENTOS BÁSICOS DEL MODELO "CHILE JOVEN"

En esta sección se expone una síntesis del modelo CHJ, realizada sobre la base de documentos de presentación institucional de los programas "Chile Joven", "Opción Joven" (Uruguay), "Proyecto Joven" (Argentina) y "Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes" (Colombia). La síntesis es de exclusiva responsabilidad del autor, y si bien para su elaboración se tomó como referente básico el caso chileno (que por otra parte presenta diversas variantes y ha evolucionado en el tiempo), no necesariamente corresponde a la realidad específica de este ni de ninguno de los demás casos considerados en el presente documento.

Población meta

El modelo CHJ está específicamente dirigido a la población joven (según programas específicos, definida por edades de entre 15 y 24 ó 29 años), urbana, sin distinción de género, en situación de desempleo estructural. Este fenómeno se caracteriza como la carencia de las dotaciones de formación básica, de habilidades sicosociales y de capacitación laboral demandadas por los mercados de trabajo modernos, lo que genera una inadecuación profunda y progresiva entre las competencias profesionales de la persona y las exigidas por el mercado. Influye particularmente en las mujeres y los jóvenes urbanos con educación básica o media completa o incompleta, que están fuera del sistema escolar, con escasa o ninguna experiencia laboral, y pertenecientes a los estratos socioeconómicos más deprimidos.

Se señala que esta población, por el doble efecto de su edad y de su situación de carencia social, también está afectada, en general, por el síndrome de baja autoestima y propensión a la conflictividad, lo que la coloca en alto riesgo de caer en conductas antisociales y/o autodestructivas que refuerzan y reproducen su marginalidad.

Objetivos de desarrollo

A través de un proceso concentrado e intensivo de servicios de capacitación en oficios, formación de competencias transversales de tipo

sicosocial, nivelación escolar (opcional) y práctica laboral se espera elevar las oportunidades de inserción laboral de esta población. Las modalidades de práctica y de inserción pueden ser, según estrategias específicas, el empleo dependiente o el autoempleo (y este, a su vez, individual o asociativo).

Criterios centrales de la estrategia de intervención

En los diversos documentos de presentación y diseño de los programas CHJ, aparecen recurrentemente los siguientes principios orientadores del diseño del modelo:

a) Pertinencia de la capacitación con relación al mercado de trabajo

Se debe ofrecer una capacitación laboral que esté vinculada con reales oportunidades de empleo dependiente o actividad productiva independiente. Ello exige que las acciones de los programas respondan a señales objetivas de demanda en el mercado de trabajo y no a la capacidad instalada de las entidades oferentes de la capacitación. Para ello se adopta como indicador la detección de oportunidades de práctica laboral en empresas o proyectos específicos.

b) Articulación de esfuerzos del Estado, la sociedad civil y el sector empresarial

El Estado central asume la responsabilidad de diseño, supervisión, control técnico y financiación de los programas. La ejecución se realiza por medio de instituciones pertenecientes al Estado y a la sociedad civil, las que deben recibir servicios de apoyo al fortalecimiento institucional por parte del ente administrador, para desarrollar su capacidad operativa, técnica y administrativa.

La sociedad civil organizada y las instancias estatales del nivel territorial desempeñan funciones de validación general de la marcha de los programas y de identificación-acreditación de la población objetivo que accede a los mismos. El sector empresarial aporta espacios de práctica laboral y, al hacerlo, suministra señales de pertinencia a la capacitación ofrecida. Con este arreglo institucional se busca también asegurar el cumplimiento de criterios de transparencia y equidad en el uso y aplicación de recursos públicos.

El logro de este criterio de articulación exige que el modelo, aun en las mejores condiciones de contexto socio-institucional, incorpore una fuerte estrategia de promoción/difusión,³ dirigida a sensibilizar a los actores sobre la importancia de su participación y sobre las responsabilidades que a cada uno de ellos competen en la aplicación de los procesos socio-pedagógicos involucrados.

³ Se utilizan aquí de manera intercambiable los conceptos de promoción y difusión, entendidos como procesos de comunicación institucional dirigidos a lograr objetivos de información, sensibilización y participación en los diversos actores vinculados al programa.

c) Autofocalización de la población objetivo

El diseño de las acciones y en particular de los aspectos críticos del modelo operativo, tales como ubicación geográfica de los servicios, duración del paquete de capacitación y práctica laboral, nivel de calificación obtenido, condiciones de la práctica laboral, monto del subsidio, etcétera, deben hacerse de manera que los programas sean atractivos sólo para la población objetivo y no para grupos sociales "fronterizos".

d) Ejecución desconcentrada y regulada por mecanismos de mercado

Mediante la invitación a registro y concurso para muchos potenciales oferentes, se persigue la máxima flexibilidad y desconcentración en la oferta de servicios de capacitación. A través del mecanismo de licitación se espera obtener óptimas relaciones costo-beneficio, por cuanto se califican las propuestas sobre la base de criterios técnicos y financieros, dentro de un marco de parámetros que debe ser cuidadosamente elaborado y permanentemente ajustado por los administradores de los programas, teniendo en cuenta la experiencia.

e) Adecuación a las motivaciones, necesidades y expectativas de los actores básicos

Para regular las expectativas de la población objetivo, los organismos capacitadores y las empresas potencialmente empleadoras, el modelo requiere una consulta cuidadosa y permanente de sus motivaciones y expectativas. A partir de este conocimiento se debe ejecutar una fuerte estrategia de promoción/difusión, factor clave para el logro de los niveles de participación, compromiso y desempeño necesarios en todos ellos.

f) Integralidad en la aplicación

Como consecuencia del diagnóstico sobre la complejidad y profundidad de la problemática sicosocial asociada al desempleo estructural de los jóvenes, el modelo supone una respuesta integral, pero que va más allá de la integralidad pedagógica. Se refiere especialmente a la relación sistémica entre sus distintos componentes y estrategias, requisito indispensable desde una perspectiva de eficacia y de costo-beneficio.

Veremos a continuación cómo se persiguen estos criterios a través de la organización institucional, la estructura operativa y la estrategia pedagógica del modelo.

Organización institucional

Los programas son administrados desde una Unidad Coordinadora Central (UCC), establecida generalmente como grupo interdisciplinario *ad hoc*, ubicada en un Fondo de Inversión Social, un Ministerio

u otra unidad administrativa del gobierno central. La UCC responde a un Consejo Directivo o entidad similar, en donde se espera que tengan asiento representantes de las diversas instancias del sector público así como de otros actores claves del programa, señaladamente los empresarios vinculados a la misma como agentes de práctica laboral y como potenciales contratantes finales de los egresados.

En Chile, como se ha mencionado, el programa surgió en el Fondo de Inversión Social (FOSIS) y allí opera aún una de sus variantes actuales, la dirigida a poblaciones en situación de agudo riesgo social o con limitaciones especiales; más tarde se institucionalizó dentro del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), ubicado en el Ministerio de Trabajo. En la Argentina, inusitadamente, el programa inició sus actividades ubicado en el Ministerio de Economía y con posterioridad pasó a la Secretaría de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo. En Uruguay es administrado por el Viceministerio de la Juventud, y en Colombia depende directamente del SENA (la IFP nacional), por delegación de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República, la que además financia la Unidad Coordinadora Central, con lo cual tiene, por lo menos de manera parcial, el control del programa.

La característica más distintiva de este arreglo es que evita –o limita– la participación de las instituciones tradicionales de la capacitación laboral (los ministerios de educación y/o las entidades del modelo IFP) en la administración y ejecución del programa. Sobre este aspecto se volverá más adelante.

Descripción operativa del modelo

El servicio básico ofrecido a los usuarios consiste en un paquete de capacitación y prácticas laborales. El componente de capacitación está dirigido a desarrollar un nivel de semicalificación en un oficio específico, y puede –dependiendo de las estrategias diferenciales para ciertos grupos de población objetivo– estar complementado con actividades de formación de habilidades sicosociales, formación remedial de habilidades básicas, información sobre mercado de trabajo, etcétera.

El componente de práctica laboral debe ser realizado en una empresa que ha sido comprometida para tal fin por la entidad ejecutora de la capacitación y debe corresponder al oficio en el cual se dio dicha capacitación. La empresa asume un papel co-formador, bajo la supervisión y responsabilidad de la entidad ejecutora. En algunas variantes, orientadas al autoempleo, la fase de práctica laboral se sustituye por la ejecución supervisada de un proyecto productivo independiente.

El proceso de capacitación y de práctica oscila alrededor de los seis meses: entre 200 y 300 horas de capacitación y de dos a tres meses de práctica laboral (aunque en alguna variante del caso chileno se llega hasta las 420 horas de capacitación).

Durante su permanencia en el programa el usuario recibe un subsidio de manutención y transporte, dirigido a estimular su retención. Se recomienda que el subsidio sea cuidadosamente graduado según el comportamiento del mercado de trabajo para evitar que se convierta en factor distorsionador de la demanda del programa, en la medida en que pueda llegar a extraer a algunos jóvenes de empleos actuales y/o del sistema escolar. Por lo general el subsidio se ubica en alrededor del 50% del salario mínimo vigente.

Las empresas que ofrecen su espacio productivo para la fase de práctica no están obligadas a remunerar al capacitando, ni adquieren ninguna otra responsabilidad laboral con el mismo. Tampoco se comprometen a contratarlo posteriormente.

Las entidades ejecutoras

Las ejecutoras directas de los servicios de capacitación son entidades o empresas públicas o privadas (empresas que venden comercialmente servicios de capacitación y consultoría, organizaciones no gubernamentales, entidades privadas de educación no formal, institutos técnicos oficiales o privados, etcétera), las que son llamadas mediante convocatorias públicas a inscribirse en un registro nacional administrado por la Unidad Coordinadora Central (UCC). Para ingresar al registro se debe demostrar el cumplimiento de ciertos requisitos de experiencia, capacidad técnica y operativa, solvencia económica, entre otros. Se invita luego a las entidades inscriptas a presentarse en licitaciones públicas, de las que eventualmente se deriva la contratación de sus servicios.

Las propuestas de las entidades ejecutoras deben demostrar su competencia para ejecutar el componente de capacitación y para convenir con empresas la realización de la práctica laboral; o bien para orientar y supervisar el proyecto productivo independiente.

El servicio contratado incluye –como se ha dicho– ambas fases. La remuneración a las entidades ejecutoras debe permitirles pagar sus costos reales a precios de mercado y lograr una razonable utilidad, dependiendo de su desempeño, pues el pago final está subordinado al cumplimiento de estándares de eficiencia y efectividad. Hay castigos relacionados con los niveles de retención en la etapa de capacitación y de colocación en la de práctica laboral. Igualmente se controla la calidad de la formación lograda.

Selección de usuarios y de actividades de capacitación

La selección de candidatos es realizada mediante procesos de identificación, selección y canalización que son responsabilidad de las entidades estatales a cargo del programa, siempre en estrecha relación con entidades territoriales. La selección final corre por cuenta de las instituciones ejecutoras de la capacitación.

En un primer momento, el ente nacional responsable define las zonas geográficas basándose en el análisis de indicadores de empleo y pobreza. Posteriormente se acuerda con las entidades territoriales los mecanismos de promoción-difusión, convocatoria y selección de participantes, mecanismos que deben asegurar la focalización. Es deseable la participación cercana de organizaciones sociales del nivel local, así como un esfuerzo de difusión muy intenso entre la población objetivo, para lograr la autofocalización del programa.

La selección de las actividades objeto de capacitación es realizada también en dos momentos: en el nivel macro, la entidad administradora aporta información indicativa sobre el mercado de empleo, pero ella no tiene carácter restrictivo. El segundo momento, que a la vez constituye el mecanismo clave del modelo, consiste en la selección de cursos que ofrece la entidad ejecutora, la cual es determinada, como ya se indicó, no sólo por su capacidad instalada sino especialmente por la identificación de oportunidades de práctica laboral; mediante este mecanismo se persigue romper el ciclo de determinación por la oferta y asegurar la pertinencia de la capacitación ofrecida.

La estrategia pedagógica

En este terreno, y en correspondencia con el diagnóstico hecho sobre la población meta y la caracterización de su situación de desempleo estructural, se plantean los siguientes criterios:

- La capacitación debe ir más allá de la pura provisión de habilidades laborales específicas y debe incorporar contenidos y procesos dirigidos a desarrollar habilidades de comunicación, de relación, de autoestima y de información. A este objetivo formativo, según estrategias específicas, se le asigna en algunos casos un componente especial dentro del paquete, o por lo menos se plantea que el mismo debe estar integrado dentro de la capacitación.
- La capacitación laboral debe tener un alto contenido práctico.
- En algunos casos se plantea como opcional la posibilidad de incorporar actividades remediales de carencias de formación básica: lecto-escritura, matemáticas, pensamiento lógico.

- La etapa de práctica laboral debe conservar su naturaleza formativa, por lo que las empresas están obligadas a asumir responsabilidades en este sentido y las entidades ejecutoras a supervisar su cumplimiento.

REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA DE LAS PRIMERAS APLICACIONES DEL MODELO FUERA DE CHILE

En esta sección se presenta un análisis forzosamente basado en una impresión global, debido a la limitada información disponible sobre la evolución detallada de cada uno de los programas. Las fuentes utilizadas, como en la sección anterior, son materiales oficiales de divulgación, algunos informes presentados en seminarios especializados,⁴ un muy interesante análisis de Claudia Jacinto a partir de la experiencia argentina (Jacinto, 1997), así como el contacto directo del autor con el proceso de diseño global en el caso colombiano (ASEMPRESA, 1995), y su posterior visión del mismo como observador externo.

En primer lugar se hará referencia al contexto económico e institucional en el que se implanta el modelo en cada país, aspecto que no aparece explícito en ninguna de las formulaciones del mismo y que – como se verá – tiene una influencia muy grande en su funcionamiento. Luego se enfocará el análisis hacia algunas de las áreas temáticas que fueron usadas para describir el modelo en la sección anterior, eligiendo las más significativas desde el punto de vista del marco diagnóstico y de políticas públicas presentado al inicio de este documento.

Sobre el contexto económico e institucional

No puede dejar de tenerse en cuenta que en Chile, el país donde surgió y se ha desarrollado el modelo de manera más prolongada, sistemática y diversificada, se constatan, en el período respectivo, varias características contextuales muy significativas:

- a) Una coyuntura prolongada de vigoroso crecimiento económico y de relativa dinámica en la generación de empleo formal, que crea un ambiente empresarial favorable al mecanismo de las pasantías.
- b) Un proceso previo de demolición de la anterior institucionalidad de formación para el trabajo, especialmente de la antigua IFP nacional (el INACAP), y de promoción de la inversión en capacitación por las empresas mediante estímulos fiscales. Esto generó, a su vez, el surgimiento de un mercado de servicios de capacitación en el que han aparecido muchos oferentes privados que compiten con las instituciones tradicionales sobrevivientes, con la educación media técnica y con las ONGs.

⁴ Entre los seminarios más relevantes se encuentran los siguientes:

- Seminario sobre "Educación para el mundo del trabajo y lucha contra la pobreza". Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID CENEP, INET, IPE/ UNESCO, Buenos Aires, noviembre de 1995.
- Seminario del Grupo de Trabajo de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo sobre "Formación de calidad para jóvenes de sectores de pobreza". Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID CENEP. Montevideo, abril de 1996. Naturalmente, las informaciones y análisis presentados en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen en manera alguna a los funcionarios de los Programas correspondientes al modelo CHJ en los distintos países que estuvieron presentes en tales eventos.

Este ambiente es esencial para el modelo, en una doble perspectiva: la disponibilidad de oferentes, y la existencia de relaciones de conocimiento mutuo y confianza entre instituciones de capacitación y empresas.⁵

c) Un alto poder de convocatoria del Estado, en gran parte legitimado por la estabilidad y por el buen nivel de competencia técnica y administrativa de su tecnocracia. Este factor también es de gran importancia, en cuanto genera confianza entre los actores clave del programa: entidades ejecutoras, empresarios y población objetivo.

d) Un proceso de descentralización político-administrativa que, si bien presenta aún limitaciones, ha fortalecido a los gobiernos regionales y locales, ha consolidado mecanismos eficaces de participación ciudadana en la gestión de proyectos de desarrollo y ha creado condiciones adecuadas a la estrategia de autofocalización del modelo.

Dichos factores aportan un sólido sustrato y un ambiente consistente para el desarrollo del modelo CHJ. En otros países el contexto no ha sido tan homogéneamente favorable, lo que de ninguna manera implica que no sea posible su implantación, pero señala aspectos que deben ser controlados con cuidado en el seguimiento de la misma.

El crecimiento económico y del empleo resulta crucial, especialmente si se tiene en cuenta el profundo proceso de reestructuración y flexibilización de los mercados de trabajo que está ocurriendo en la Región y la negativa presión sobre el empleo que es generada por la reconversión industrial. En este marco, y en especial si se experimenta una desaceleración económica (o, peor aún, una franca recesión), no son muchas las empresas que están abiertas a vincular pasantes, en primer lugar porque los empresarios o administradores están demasiado ocupados en la lucha por la supervivencia y en segundo lugar por el temor a los compromisos laborales que ello les pueda generar. Debe mencionarse, además, la preocupación por el impacto que estas vinculaciones puedan generar entre su planta actual de trabajadores, quienes podrían considerarlas como un mecanismo de sustitución desleal.

Esta es la situación que tuvieron que enfrentar los programas argentino y colombiano en su momento de implantación, convirtiéndose en un serio obstáculo para su desarrollo y generando sentimientos de escepticismo en las entidades ejecutoras de la capacitación. También ha creado circunstancias proclives a fenómenos tales como la concentración de oportunidades de práctica laboral en instituciones o empresas con las que algunos ejecutores tienen relaciones “especiales” (no por ello cuestionables legal o éticamente, pero tampoco necesariamente indicadoras de las tendencias del mercado de trabajo, tal como lo postula el modelo).

En situaciones como estas, salta a la vista la importancia que asigna el modelo a la estrategia de promoción/difusión, sobre todo en relación

⁵ No entramos a discutir aquí el muy controvertido asunto de la conveniencia global de este marco institucional, ni para la formación para el trabajo, ni para el desarrollo nacional en el largo plazo.

a los sectores empresariales. En el caso colombiano esta estrategia ha sido casi inexistente, actitud probablemente determinada por cierto desgano con que el SENA –la entidad administradora– asumió el programa y por la limitación de los recursos negociados con la Red de Solidaridad Social para este fin. Si además se tiene en cuenta el efecto de la conocida y profunda crisis institucional que vive hoy la sociedad colombiana, dentro de la que se presentan serios conflictos entre importantes sectores empresariales y el Gobierno, y de las dificultades macroeconómicas que generan altos niveles de incertidumbre en la política económica, se explica que el programa haya encontrado muy poca acogida en las empresas. Este caso pone de relieve la necesidad de que –para un adecuado funcionamiento de este tipo de experiencias– las estrategias de difusión/promoción y en general todo el funcionamiento del modelo estén sustentados en una sólida legitimidad social del marco institucional que lo administra.

El caso uruguayo presenta un enfoque muy característico respecto de su marco institucional. “Opción Joven” fue entregado para su administración al Viceministerio de la Juventud; pero no se trata de una mera “jugada” burocrática sino de la opción de vinculación a una política de juventud asumida con gran compromiso político por el Estado, a partir de un proceso de varios años en el que organizaciones de la sociedad civil, especialmente ONGs, han logrado construir una interesante base institucional y programática y han conseguido sensibilizar a la opinión pública sobre la cuestión del empleo juvenil. Así, “Opción Joven” cuenta con un ambiente de simpatía nacional y con una red de apoyo en la sociedad civil, a través de la cual actúa el Estado y desde la cual se logra una sólida base para la movilización de los sectores empresariales. Articulado también con programas dirigidos a la creación de empresas o de formas de autoempleo independiente, el programa ha diversificado sus “salidas” a la práctica empresarial y a la inserción productiva para sus egresados.

Otro aspecto del marco institucional que es problemático en la aplicación del modelo, si no se anticipa con respuestas adecuadas en el diseño específico para cada situación nacional, es el de la sustentación legal del mecanismo de pasantías. Aquí se deben considerar dos cuestiones: la normatividad sobre el trabajo de menores de edad, y la regulación sobre relaciones laborales. Si bien en el modelo “puro” resulta claro que el beneficiario de la capacitación, aun en la etapa de pasantía o práctica laboral, es una persona en proceso de formación y no de trabajo, y que su relación institucional se establece con la entidad capacitadora y no con la empresa, muchos observadores han advertido la existencia de vacíos legales que podrían generar responsabilidades de esta última, por ejemplo en el caso

de un accidente de trabajo. Otras personas han llamado la atención sobre el eventual efecto del modelo como una modalidad de canalización de mano de obra barata para las empresas, y consecuentemente como un mecanismo de sustitución de empleo estable y formal.

Aunque los temores vinculados a la normatividad de las relaciones laborales pueden ser invalidados con un cuidadoso diseño de los tres contratos que de hecho sustentan el mecanismo (el primero entre el ente administrador del programa y las instituciones capacitadoras; el segundo entre estas y las empresas donde se hacen las pasantías; y el tercero entre los beneficiarios y las entidades capacitadoras), es perfectamente posible que estas filigranas legales no sean suficientes para evitar desviaciones en las que se desvirtúe la lógica puramente formativa de la práctica laboral. Esta posibilidad, en casos concretos, sólo puede contrarrestarse mediante el seguimiento que la entidad capacitadora debe hacer en esa etapa y, a su vez, a través del control del ente administrador sobre las entidades capacitadoras.

El temor acerca de los potenciales efectos perversos del modelo sobre el mercado de trabajo no parece muy justificado como problema estadísticamente significativo, si se considera que las coberturas de los programas son relativamente insignificantes ante la masa total de empleo; pero es indudable que también este aspecto debe vigilarse, sobre todo al nivel de empresas, sectores y regiones específicos.

Ambos tipos de controles exigirían un esfuerzo muy intenso y costoso si estuvieran con exclusividad a cargo de los entes administradores centrales de los programas. Esto llama una vez más la atención sobre la necesidad de que el modelo se implemente integral y sistémicamente, generando los procesos de participación y control de organizaciones comunitarias y gobiernos locales, así como contando con la estrategia de difusión necesaria para despertar clara conciencia en todos los actores acerca de la ética subyacente al mismo.

Sobre la focalización de la población meta y la definición de estrategias de inserción socio-laboral

Uno de los problemas más graves que confronta el modelo es el de la heterogeneidad de su población meta. Esta se expresa en la estructura etaria, pues el rango de 15 a 29 años evidentemente incluye poblaciones en muy distinta posición y situación vital ante el empleo; también se expresa en referencia a otro factor diferenciador de las estrategias de intervención social: el de los distintos niveles relativos de marginalidad y de desventaja cultural, aun dentro de poblaciones que comparten situaciones generales de pobreza.

El dilema básico de la estrategia, con relación a este punto, reside en lo siguiente: las exigencias de eficiencia y efectividad conducen a sucesivos filtros, más o menos explícitos, a través de los mecanismos de autofocalización y de selección de aspirantes por parte de las instituciones de capacitación –presionadas por asegurar altos índices de retención en la fase capacitadora y de colocación en la fase de pasantía laboral– con lo que se genera un sesgo a favor de aquellos que presentan relativamente mejores niveles de competencias básicas. Como es bien sabido, hay una correlación directa entre el nivel de pobreza y el desarrollo de capacidades básicas, con lo que el modelo tiende a excluir al núcleo más duro del desempleo estructural. Es lo que Claudia Jacinto ha denominado: el dilema entre la focalización y la selectividad (Jacinto, 1997).

El caso chileno ha respondido a estos dilemas mediante la diferenciación de cuatro estrategias específicas para distintos grupos de población y/o distintas perspectivas de inserción productiva. Ellas son: a) el modelo básico, que consiste en 200 horas de capacitación y dos a tres meses de práctica laboral, orientado a la formación para el empleo asalariado; b) el dirigido al empleo independiente, que lleva la capacitación hasta 350 horas, la estructura alrededor de la construcción de un proyecto productivo y convierte la práctica laboral en una puesta en marcha del proyecto, apoyándolo con crédito y asesoría empresarial; c) el destinado a poblaciones en “alto riesgo”, caracterización asociada a la pertenencia al núcleo más duro de la marginalidad, con una etapa de capacitación que incorpora un peso relativamente mayor de contenidos formativos y remediales y que puede llegar hasta las 420 horas de duración; y d) la más reciente modalidad, de “aprendizaje alternado”, que se parece mucho a una educación técnica formal, fuertemente influenciada por el sistema dual alemán.

Con lo anterior, se percibe en el caso chileno una paulatina evolución hacia formas de intervención más diferenciadas para situaciones y estrategias específicas, más integrales como práctica pedagógica y más articuladas en procesos de acompañamiento de largo plazo a la población beneficiaria. Se superan así las limitaciones de aproximaciones iniciales que –dentro de su agudo interés por los aspectos de eficiencia y de mercado– descuidaban en alguna medida estas dimensiones del modelo.

Pero en otras experiencias no se ha desarrollado una oferta tan diferenciada. En el caso argentino, por lo menos inicialmente, se asumió de manera bastante restrictiva el modelo “básico” (capacitación laboral en oficios para el empleo asalariado más pasantías de práctica laboral en empresas). En sus diseño operativo hay muy poco espacio para los componentes de formación en competencias y de atención remedial a las carencias de habilidades básicas.

Este diseño, administrado con mucha rigidez, encontró serias dificultades en la etapa de implantación, que se dio en el marco de una profunda recesión económica y de altos niveles de desempleo. Ello provocó agudas críticas de muchas entidades ejecutoras y de observadores externos, quienes señalaban –además de las limitaciones para concretar oportunidades de práctica laboral– la imposibilidad de lograr un impacto formativo en la población objetivo durante un período de capacitación tan corto y tan concentrado en el adiestramiento laboral; lo cual acarrearía la consecuencia antes comentada de que las normas contractuales para las entidades ejecutoras, en ese contexto, las impulsaban de hecho hacia la selección de jóvenes con relativamente mejores niveles de educación básica y de capital social, generando una tendencia hacia la desfocalización del programa.

En el caso uruguayo, se adoptó esencialmente la modalidad dirigida a la creación de empleo independiente. Esta opción requiere el acompañamiento de servicios de formación empresarial, asistencia técnica y financiamiento. Consistentemente con los antecedentes ya comentados en el marco institucional del programa, se cuenta con una red institucional de apoyo para la provisión de estos servicios; por otra parte, se trata de un programa relativamente pequeño en su cobertura, lo que parece razonable dada la imposibilidad práctica de esperar resultados masivos en este tipo de estrategia.

Resulta interesante lo que ha pasado en el caso colombiano: a pesar de que el diseño global original consideraba varias salidas para diferentes grupos de población o estrategias de inserción, al inicio sólo se puso en práctica el modelo básico. Sin embargo, la presión de las entidades ejecutoras ante la difícil coyuntura económica y de empleo en que se dio su implantación ha obligado a la Unidad Coordinadora Central a flexibilizar las opciones de práctica laboral. Se puede conjeturar razonablemente que esta flexibilidad ha sido determinada en gran medida por la naturaleza de la institución marco del programa (la Red de Solidaridad Social), cuyo compromiso como punta de lanza de la política social del Estado hacia los sectores más vulnerables de la población y su estrategia participativa la hacen muy sensible a la detección de problemas que restrinjan sus ritmos de ejecución y sus metas de cobertura, y la obligan a reaccionar con gran rapidez frente a las dificultades que afloran en ese terreno.

Como resultado de esta actitud flexible, en el caso colombiano se han producido de hecho ajustes significativos sobre el diseño original. Ellos van desde la selección de zonas geográficas no previstas al comienzo, fundamentalmente sobre la base de criterios de urgencia por problemas de violencia social, hasta el reconocimiento de modelos de forma-

ción-producción tutorados por ONGs como espacio integral para la capacitación y la práctica laboral.

Este último tipo de opciones se sustentan en experiencias previas de algunas ONGs y abren la posibilidad de innovaciones interesantes; pero también habría que estar alerta ante posibles deterioros del modelo en la práctica, pues las evaluaciones realizadas señalan algunas debilidades (ASEMPRESA, 1995), sobre todo en su base institucional, que de no ser atendidas de manera adecuada serían reproducidas después en mayor escala. Por otra parte, no se conoce si los cambios aceptados en el diseño del programa para incorporar estas modalidades han ido acompañados de los ajustes correspondientes en otros aspectos del modelo, indispensables para que el mismo mantenga su consistencia sistémica. Tampoco hay datos sobre el mayor o menor rigor con que han sido sustentados y registrados, lo que plantea preguntas acerca del seguimiento y evaluación posteriores de la experiencia colombiana.

Sobre la estructura institucional

Como se comentó anteriormente, una característica –si bien implícita– de la estrategia que sostiene al modelo es la distancia que asume con respecto a los aparatos institucionales tradicionalmente responsables de la formación para el trabajo, la deliberada promoción de la oferta de servicios alternativos de capacitación, y el “gancho” que lanza hacia la formación en la empresa por la vía de las pasantías de práctica laboral. En esta posición se percibe con claridad la influencia de políticas promovidas internacionalmente (Middleton y otros, 1993) y es natural que ella provoque desconcierto y reacciones entre los establecimientos tradicionales de educación vocacional y capacitación laboral: cualquiera que fuera el grado de conciencia de dichos establecimientos sobre su propio proceso de deterioro institucional y de pérdida de protagonismo social, ahora ven concretarse una amenaza externa que probablemente pocos habían anticipado.

También se ha mencionado cómo en el caso chileno la implantación del modelo estuvo precedida de una profunda reestructuración del sistema de capacitación laboral, a lo que se unió el hecho de que el Ministerio de Educación hubiera estado marginado del proceso de construcción de Chile Joven. En los países donde se implementó el modelo con posterioridad, esa reacción se expresó en el ámbito de la institucionalidad de capacitación laboral vinculada a los Ministerios de Educación, ámbito que además había estado también sufriendo, en los últimos años, profundos ajustes que aún no habían llegado a una etapa de consolidación. En estos países la reacción por lo tanto fue pasiva y confinada a la expre-

sión de manifestaciones de crítica y desconfianza sobre el modelo, muchas de ellas con argumentos sumamente respetables, mientras en otras se percibe la presión de sesgos ideológicos e intereses corporativos.

En Colombia, el primer país de implantación del modelo en donde existe una IFP poderosa y con fuerte influencia en la esfera pública, el SENA, se acordó un arreglo por el cual este asume el papel de administrador del programa (entidad ejecutora de “segundo piso”), pero bajo el financiamiento y control de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República. El diseño global del programa colombiano prevé que se trata de una situación transitoria, y que paulatinamente el SENA deberá asumir su financiamiento e incorporarlo como una de sus líneas de acción propias. Esto sería consistente con el cambio que se ha definido oficialmente en el paradigma institucional de esta IFP, la cual transformaría su tradicional función de proveedora universal de capacitación para convertirse en entidad eje de un sistema nacional de formación profesional, con múltiples oferentes y modalidades de acción.

Sin embargo, las primeras negociaciones mostraron a un SENA por lo menos ambivalente con respecto a la lógica del modelo. Inicialmente propuso ejecutar toda la oferta de capacitación, a cambio del financiamiento de la Red de Solidaridad Social y el BID. Con posterioridad propuso que la institución fuera, además de administradora del programa, una de las concurrentes en el proceso de licitación, lo que evidentemente resultaba una transgresión del criterio de transparencia, fundamental en el modelo. Dos de sus argumentos más insistentes eran la desconfianza en la capacidad y seriedad de los posibles oferentes privados, y la ruptura de una supuesta unidad técnica, al estar la Unidad Coordinadora Central bajo el control de la Red de Solidaridad Social.

Finalmente el SENA aceptó el arreglo de actuar sólo como administrador de “segundo piso”, y ha cumplido con este papel; pero llama la atención que dos de las estrategias claves del modelo, la difusión y el fortalecimiento institucional de los proveedores, han tenido muy poco desarrollo, lo que parecería indicar poca voluntad política para la plena implementación del mismo. Por otra parte, el período inicial ha estado marcado por ciertas tensiones entre el SENA y la Red de Solidaridad Social, sobre el control de la Unidad Coordinadora Central del Programa y sobre el nivel de compromiso de la estructura general del SENA con la ejecución del mismo.

Este caso muestra la resistencia que los establecimientos tradicionales presentan frente al modelo. Sin duda tienen buenos argumentos cuando llaman la atención sobre el peligro de que se genere una oferta “comercializada” de servicios de capacitación, los cuales sólo atenderían poblaciones y sectores que les aseguraran de antemano adecuadas

remuneraciones, así como sobre el riesgo de que la calidad de la capacitación sufra por puras consideraciones de costo-rentabilidad. Pero, por otra parte, también deben reconocer que el modelo es una respuesta a debilidades e ineficiencias imposibles de ocultar en su paradigma tradicional, y que la actitud más constructiva que podrían asumir sería la de utilizar su difusión como una oportunidad para el cambio. Un mecanismo promisorio sería el del caso colombiano, supuesto que el SENA decida hacerse cargo del modelo sin prevenciones, no para asumirlo en sus líneas tradicionales de acción sino para convertirlo en punta de lanza del cambio institucional.

Esta expectativa, es bien claro, sólo puede hacerse realidad en la medida que los países adopten políticas claras y consistentes de desarrollo de su sistema de formación de recursos humanos, producto de consensos sociales de amplio espectro que comprometan al Estado, a la sociedad civil, al sector empresarial y –por supuesto– a las entidades responsables de la capacitación laboral. De otra manera la cuestión se reducirá a luchas burocráticas y tecnocráticas localizadas, en las que puede transitoriamente triunfar una u otra posición, dependiendo de coyunturas específicas (entre ellas la disponibilidad de una cooperación internacional con la correspondiente influencia de la entidad financiadora), sin que ello genere un desarrollo institucional autónomo y socialmente autosostenible. Con mayor razón dado que –como se verá a continuación– es imposible que el modelo logre sus propósitos si se lo aísla de un esfuerzo más comprensivo y proyectivo, el cual debe comprometer a muchas instituciones y sectores que hoy no son actores del mismo.

Sobre la estrategia pedagógica

En el diagnóstico socio-pedagógico que sustenta al modelo se insiste en la necesidad de una estrategia integral de intervención, así como de una estrategia pedagógica con objetivos formativos, que van más allá de la simple dotación de habilidades laborales específicas; se debe apuntar a la superación de las limitaciones que presenta la población meta en los ámbitos de las relaciones sociales y la autoestima personal, sin olvidar la atención remedial a sus carencias de educación básica (lecto-escritura, matemáticas, pensamiento lógico).

Difícil tarea, pues pretende nada menos que romper el círculo vicioso de lo que pudiéramos llamar síndrome de marginalidad y desempleo estructural, resultado de una combinación de factores ecológicos, culturales y sociales que han actuado durante toda una joven vida, y que siguen gravitando sobre la persona aun si ella logra acceso a los

programas y si estos funcionan adecuadamente. Imposible, más que difícil, si se intenta realizarla mediante una intervención puntual, decontextuada y superficial, que es lo que ha caracterizado a muchas de las acciones que en el pasado se han desarrollado en la Región, dirigidas a fines análogos si no idénticos a los del modelo en cuestión. Los inconvenientes se pueden acentuar si –aparte de la consideración de los méritos intrínsecos del modelo– este se aplica de manera mecánica y degradada.

Incluso en una aplicación integrada y diversificada, realizada en un contexto favorable, se presentan dificultades asociadas en gran medida al riesgo de que la intervención del programa resulte un evento aislado y discontinuado. En efecto, es imposible que en un período tan corto como el de la mayoría de las aplicaciones del modelo (200 a 250 horas de capacitación) se logren los efectos formativos duraderos que parecen esenciales para que la persona pueda superar las carencias de formación básica y de capital social con que se enfrenta al mundo del trabajo.

Por ello es tan importante la integración de esta capacitación con la etapa de práctica laboral, dirigida no sólo a afianzar habilidades laborales sino a reforzar los procesos de construcción de autoestima, de información y de habilidades sociales que tan crítico papel juegan en la inserción productiva de las personas. Por ello también es tan crucial que se desarrollen estrategias diferenciadas para distintos grados de marginalidad, así como para diversas “salidas” de inserción productiva (el empleo asalariado, el autoempleo).

Poco se ha analizado uno de los retos más grandes en la aplicación del modelo CHJ: la tarea pedagógica “dura” de la integración entre contenidos formativos y capacitadores con resultados efectivos y sostenibles en el tiempo. Aún las formulaciones más lúcidas del modelo se reducen a señalar este criterio como uno de sus aspectos esenciales, insistiendo –razonablemente aunque de manera demasiado imprecisa– que la capacitación debe ser eminentemente práctica. Pero la instrumentación operativa de la selección de las entidades ejecutoras de la capacitación se reduce a algunos indicadores generales y convencionales: experiencia institucional, disponibilidad de talleres, de material didáctico, formación de los instructores, etcétera. En gran medida –señalan algunos analistas– se considera a la institución y al proceso formativo como una “caja negra” dentro de la que se espera que de alguna manera sucedan procesos que generen el producto esperado.

Muchas de las críticas al modelo provenientes de educadores de la institucionalidad tradicional de la formación para el trabajo, señalan su desconfianza de que los nuevos oferentes de capacitación laboral (ONGs, empresas privadas de capacitación) dispongan de la experiencia, del “saber hacer” y aun del compromiso ético para lograr el tipo de acción

pedagógica requerido. No son descartables estas inquietudes, aunque cabe preguntarse si quienes señalan estas debilidades en terceros disponen ellos mismos de soluciones susceptibles de ser sistematizadas y en consecuencia confrontadas con la lógica del modelo o integrables en él.

Sin duda este es uno de los frentes menos desarrollados en el diseño del modelo, en el cual se ha prestado más atención a los aspectos institucionales y de mercado, y es cierto que se trata de un tema al que habría que dedicar un importante esfuerzo de investigación y desarrollo metodológico. Pero no es una carencia exclusiva del mismo, ni se debe caer tampoco en la mistificación de la pedagogía como territorio autónomo, desarticulado de los demás componentes de la estrategia general de intervención. De hecho, muchos de los criterios institucionales y operativos que sustentan el modelo CHJ crean condiciones apropiadas para la aplicación de enfoques pedagógicos, integrales y activos, que han demostrado ser los más adecuados en la formación para el trabajo.

Falta también explicitar y desarrollar otro criterio que es fundamental en el ataque a fenómenos de marginalidad estructural: la **proyectividad**. Se trata de la continuidad y orientación deliberada de la acción pedagógica y de la estrategia de intervención que la contiene, en procesos de apoyo a la inserción socio-laboral. Deben ser acciones adecuadas, bien definidas y sólidamente sustentadas en su marco institucional y social.

La proyectividad es indispensable, porque la superación de la marginalidad sólo puede lograrse a través de procesos de largo plazo, escalonados, continuados, en los que se intercalen momentos mutuamente reforzantes de formación y de trabajo, de acción y reflexión, soportados por adecuados contextos institucionales y comunitarios. La proyectividad no puede diagramarse únicamente en el ámbito de un modelo ni de un programa de capacitación e inserción laboral: requiere mecanismos de seguimiento y apoyo efectivos y sostenidos en el tiempo.

Sólo en el contexto de un esfuerzo proyectivo así definido adquieren pleno sentido y potencial los otros criterios antes mencionados: la integralidad y la pedagogía activa. Esto, claramente, requiere el concurso coadyuvante de acciones sistémicamente articuladas tales como: el fortalecimiento de la educación formal –especialmente la educación básica– y de las instituciones de formación para el trabajo; la profundización de procesos efectivos y responsables de descentralización político-administrativa y participación comunitaria, y de promoción del desarrollo económico local.

Al hablar de proyectividad y de integralidad en la capacitación laboral nos estamos refiriendo, ni más ni menos, que a la construcción de una exigente pedagogía y de una nueva institucionalidad de la formación para el trabajo. Ahora bien, este tipo de esfuerzos requieren no sólo

recursos técnicos y financieros y lucidez político-administrativa, sino también un nivel de compromiso, dedicación, creatividad y persistencia que sólo puede ser generado por el amor a la tarea educativa. En otras palabras, en el esfuerzo deben participar activamente los educadores, y no sólo los educadores “formales” vinculados al establecimiento tradicional de la formación para el trabajo, sino especialmente aquellos que actúan en organizaciones sociales cercanas a la población objetivo de estos programas.

Inevitablemente, la participación de este tipo de educadores, sea a través de ONGs, sea de instituciones educativas orientadas a la atención de poblaciones pobres, se producirá junto con altos niveles de crítica al modelo y especialmente a sus lecturas simplistas o a sus aplicaciones mecánicas. Pero, por otra parte, es en este tipo de actores en donde se reconocen las posibilidades más interesantes de enriquecimiento y de adaptación en contextos poco propicios, que son aquellos que se encuentran cuando se desea mantener la focalización del modelo en las poblaciones más pobres. Así lo demuestran los análisis realizados por diversos autores sobre la experiencia de ONGs e instituciones educativas que actúan en procesos de inserción laboral de jóvenes o de mejoramiento de la productividad de las microempresas.

Una de las trampas más serias que se pueden presentar en la aplicación del modelo CHJ es la alienación de este tipo de educadores y de instituciones, sea por pretender atarlos a un modelo básico demasiado restrictivo, sea por la carencia de una adecuada estrategia de promoción/difusión, sea por no ofrecerles un adecuado servicio de fortalecimiento institucional. Ello podría llevar a que la ejecución fuera cooptada mayoritariamente por otro tipo de agentes más inspirados por motivaciones comerciales, que son probablemente muy eficientes como contratantes y ejecutores y bastante eficaces en su acción sobre otro tipo de población, pero que difícilmente aportarían la dimensión crítica y formativa que es esencial para el trabajo con grupos muy marginales.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Ya hemos comentado que varias de las aplicaciones de CHJ se han iniciado en contextos desfavorables desde el punto de vista de la dinámica económica y del mercado de trabajo. Esta situación hace más difícil la implantación del modelo y crea riesgos de deterioro en aspectos fundamentales del mismo, pero también ofrece oportunidades para su enriquecimiento a través de la adaptación y la innovación.

Estas circunstancias hacen más compleja aún la tarea formativa pues limitan cuantitativa y cualitativamente las posibilidades de práctica laboral, no sólo en lo que hemos llamado el “modelo básico” sino también

en versiones orientadas al autoempleo. No se debe olvidar que las oportunidades de una inserción por la vía del autoempleo, en actividades capaces de generar un ingreso mínimamente adecuado y unas condiciones laborales decorosas, están determinadas, asimismo, por la dinámica general de la economía. No puede descuidarse este dato so pena de terminar reproduciendo modalidades precarias de informalidad que no cumplen con la finalidad de la estrategia de intervención.

Pero, aun en circunstancias propicias y con una aplicación integral y reflexiva del modelo, debe tenerse en cuenta que este sólo puede dar a los usuarios un primer empujón hacia la inserción productiva, y que debe estar inscripto en una perspectiva de proyectividad.

Ahora bien, no puede exigirse que el criterio de proyectividad sea satisfecho al interior de un modelo de intervención concentrado y puntual como es CHJ, y como tiene que serlo cualquier modelo que deba responder a estrategias de choque compensatorias, por ejemplo aquellas en las que se ha inscripto su concepción original y su difusión por otros países. Aun manteniendo ese carácter, para su pleno desarrollo, para desatar todas sus potencialidades y para superar sus limitaciones, el modelo debe incluirse en procesos institucionales más amplios, que comprometan a los sectores educativo, comunitario y productivo alrededor de políticas públicas consistentes e integrales de formación de recursos humanos.

El modelo "Chile Joven" no es, no puede ser, y no ha sido presentado hasta ahora como una panacea. Se trata de una interesante propuesta que procura no sólo responder a una problemática social específica, sino que intenta también desarrollar nuevos paradigmas sobre la institucionalidad de la formación para el trabajo. Es un modelo aún en construcción que debe ser analizado objetiva y desprevenidamente, sin mitificarlo y sin satanizarlo de antemano.

Sin embargo, del presente estudio surge una conclusión fundamental: cualesquiera que sean sus fortalezas y sus debilidades, el modelo CHJ, para su adecuada implementación, requiere un contexto socioeconómico e institucional consistente con los principios que lo fundamentan y que aporte legitimidad a la convocatoria de los múltiples actores involucrados; debe estar integrado en una política bien organizada de desarrollo de recursos humanos y de lucha contra la pobreza; y debe contar con una administración competente, capaz de dar coherencia, continuidad e integralidad a su estrategia de intervención y de realizar sistemáticamente las tareas de seguimiento y ajuste permanentes que son necesarias para evitar su caída en la rutina y la rigidez.

Por otra parte, es esencial tener en cuenta que la plena aplicación del modelo supone un cambio fundamental en el marco institucional de la educación técnica y la capacitación laboral, expresado en la concu-

rrencia de una pluralidad de ejecutores calificados. Este requisito no se logra por generación espontánea sino que debe ser estimulado y apoyado a través de intensos y sistemáticos esfuerzos de promoción/difusión y de fortalecimiento institucional. Dichos esfuerzos deberían orientarse con especial atención hacia las ONGs y las organizaciones sociales y educativas cercanas a la población objetivo y comprometidas con procesos integrales y continuados de desarrollo.

Si se ignora la necesidad de controlar y “administrar” la ausencia absoluta o relativa de una o varias de estas condiciones, situación que es propia de nuestras sociedades en vías de desarrollo, se podría caer en un peligro: la difusión mecánica y simplista del modelo, presionada por el atractivo que el mismo pueda tener como recurso para acceder a financiación internacional o como instrumento de interpretaciones populistas de la compensación social requerida por las políticas de ajuste estructural. En este escenario, CHJ se convertiría en una moda programática más, de las tantas que han llegado y pasado, sin que la experiencia de su aplicación contribuyera a la superación efectiva de la falta de conocimiento y de los apremiantes problemas del desempleo estructural que padecen enormes contingentes de jóvenes pobres de la Región.

Con el presente trabajo se espera haber contribuido a la elaboración de un marco conceptual para el análisis integral del modelo CHJ y de sus distintas aplicaciones, en la expectativa de que sea útil para su seguimiento, adecuación y mejoramiento, por parte de investigadores, educadores y en general por los responsables de políticas públicas relativas a la formación para el trabajo y la lucha contra la pobreza en América Latina.

Bibliografía

- ASEMPRESA, Consultores (1995) *Diseño global del componente de capacitación laboral de jóvenes dentro del Programa de Empleo Urbano*. Informe de Consultoría a la Red de Solidaridad Social-BID. Bogotá, octubre.
- CEPAL/UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- GAUDE, J. (1995) *Relations entre les nouvelles formes de travail, la formation et l'insertion professionnelle*. Geneve: Bureau International du Travail (Formation: études de politique, 23).
- JACINTO, Claudia (1995) “Formación profesional y empleabilidad de jóvenes de bajos niveles educativos. ¿Una articulación posible?” In: María A. Gallart (coord.), *La formación para el trabajo en el final de siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Buenos Aires, Santiago, México: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y OREALC-UNESCO (Lecturas de Educación y Trabajo, 4).

- JACINTO, Claudia (1997) "Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes en Argentina. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores", *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional (Volumen sobre «Jóvenes, formación y empleabilidad»)*, N° 139-140, abril-septiembre. Montevideo: CINTERFOR-OIT.
- MIDDLETON, J. y otros (1993) *Skills for productivity: vocational education and training in developing countries*. New York: World Bank & Oxford University Press.
- RAMÍREZ, Jaime (1996) *La capacitación laboral como instrumento de lucha contra la pobreza*. Ginebra: OIT (Estudios de Políticas, 26).
- ROJAS, Fernando (1996) *Economía pública contemporánea: reestructuración gradual e imperceptible de una disciplina*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

