

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha producido una diversificación en la oferta de programas nacionales dirigidos a jóvenes con desventajas socioeconómicas, cuya intención es la de beneficiar a este tipo de usuarios a través de un mecanismo sistematizado de selección. Con ello se estaría tratando de favorecer el empleo de los menos dotados para resistir las consecuencias de la desocupación, básicamente por dos vías: 1) mediante mecanismos de apoyo a la inserción; y 2) a través de la transmisión de habilidades y conocimientos que les permita adquirir competencias e incrementar su capital humano.

Estos programas han surgido en un contexto de transformaciones económicas y sociales suscitadas entre los años ochenta y noventa, presentando desafíos que han llevado a cuestionar las formas tradicionales de hacer frente al problema de la articulación entre el mundo del trabajo y la educación, sobre todo ante la existencia de amplios sectores de la población en condiciones de pobreza y exclusión social. En este marco, el caso de los jóvenes latinoamericanos cobra especial relevancia por tener que afrontar fuertes dificultades de inserción laboral, más aún cuando proceden de un contexto socioeconómico poco favorable.

La actividad económica juvenil está fuertemente asociada a situaciones de pobreza que muy posiblemente redundarán en un círculo de marginalidad. Según datos de 1997<sup>1</sup>, existen alrededor de 5,5 millones de jóvenes latinoamericanos desempleados con una tasa promedio del 16%. Se trata del contingente de población con las mayores tasas de desempleo y subempleo, así como con malas condiciones de subcontratación. La mayoría de ellos pertenece a sectores donde son causa y consecuencia de situaciones de marginalidad y exclusión social. Son estos jóvenes los que constituyen la fuerza laboral más rezagada en cuanto a la adquisición de cualificaciones por su falta de formación y experiencia, además de correr un alto riesgo de quedar atrapados en ese circuito de exclusión por su imposibilidad de acceder a las dos vías más importantes de progreso y disminución de la pobreza: la educación y la movilidad en el mercado de trabajo.

Se ha visto que una de las principales causas del desempleo de este sector es la fuerte tendencia al abandono temprano de la educación formal. Consecuente-

| 1 Tokman, V. 1997.

mente, los jóvenes que desertan de los estudios llegan a tener acceso sólo a los trabajos más precarios e inestables. En períodos de desocupación son los más vulnerables a quedar fuera del mercado laboral, constituyendo núcleos duros de desocupación (Gallart, 1998)<sup>2</sup>.

Aunque diversos estudios señalan que la educación debe responder a las necesidades de formación de estos sectores para brindar las habilidades necesarias para integrarse y competir en un mercado de trabajo cada vez más complejo (CEPAL Y UNESCO, 1992), existe la opinión generalizada de que la integración de la formación (formal y no formal) con el aprendizaje práctico aún se encuentra poco desarrollada, al mismo tiempo que la vinculación con el mundo del trabajo todavía es muy incipiente, tanto desde el punto de vista de la adecuación a la demanda de los programas formativos, como desde el seguimiento y evaluación de los resultados de la capacitación para la inserción laboral.

Por tanto, las elevadas tasas de desempleo juvenil también encuentran parte de su explicación en el diseño y funcionamiento de las políticas (instituciones) encargadas de regular el mercado laboral, ya que una de sus tareas es la de facilitar la transición entre la educación y el trabajo a través de la formación profesional e información sobre el funcionamiento de ese mercado a quienes abandonen los estudios.

En este sentido, los programas de capacitación y formación profesional adquieren un rol fundamental para evitar el divorcio entre educación y trabajo mediante el desarrollo de sistemas que propicien el encuentro entre la oferta y la demanda laboral, al mismo tiempo que faciliten la inserción de jóvenes que enfrentan más obstáculos por la situación de desventaja social en la que se encuentran. Se trata de intervenciones y políticas específicas que brinden impulso a la posición inicial de desventaja de estos jóvenes frente a las exigencias del mercado, para lo cual debe partirse del reconocimiento de que es un grupo poblacional que carece de las dotaciones de formación básica, de competencias psico-sociales y de capacitación laboral, todo ello fundamental para una inserción laboral adecuada.

En América Latina existen numerosas experiencias de formación para jóvenes que han abandonado tempranamente la educación formal. Por lo general, estas experiencias se hallan insertas en los sistemas de formación profesional, en programas de capacitación de amplio alcance o en pequeñas instituciones de la sociedad civil que abarcan desde organizaciones de base hasta ONG's. No obstante, existe poca información sobre esta diversidad de intervenciones, ya que su desarrollo e impactos han sido escasamente analizados y evaluados.

---

<sup>2</sup> Gallart, María Antonia. *Por una segunda oportunidad*. "La formación para el trabajo de los jóvenes vulnerables". Cinterfor/OIT, Red de Educación y Trabajo. 1998. P. 2.

Por su parte, los sistemas públicos de formación profesional han entrado en proceso de reformulación, como consecuencia de las serias críticas recibidas. Las principales objeciones a estos sistemas se han centrado en su inadecuación a las demandas de competencias en el mercado de trabajo, ya que su oferta de capacitación se hacía sin un análisis previo de la demanda de trabajadores.

Ante el reconocimiento del deterioro de la calidad de las propias instituciones tradicionales de formación profesional, se produjo una diversificación de la oferta y surgieron nuevos actores en la formación para el trabajo: aumentaron y se diversificaron los oferentes de capacitación. En los últimos años se han puesto en marcha programas nacionales de capacitación para jóvenes, a partir de la modalidad de convocar a instituciones privadas para que participen en licitaciones de cursos que incluyen pasantías en empresas. Dichos programas se encuentran en ejecución en países como Chile, Argentina, Uruguay, Colombia y Perú, en donde paralelamente continúa existiendo la oferta pública de formación profesional.

Esta modalidad de programas de formación ha buscado superar los problemas de los sistemas tradicionales a través de dos vías: la primera, mejorando la oferta de calificación basándose en la experiencia pionera de Chile<sup>3</sup>, la cual busca combinar la oferta descentralizada de capacitación para jóvenes, con una mayor vinculación con la demanda y que el sistema pueda dar respuestas rápidas a los problemas. La segunda vía es tratando de aliviar las carencias que impiden la incorporación de los jóvenes pobres en términos laborales y sociales, tales como: competencias básicas (que refieren desde el reforzamiento de aspectos educativos hasta la transmisión de actitudes y aptitudes asociadas a una cultura de trabajo); y el aprovisionamiento de redes sociales protectoras.

De este modo, la nueva ola de programas de capacitación laboral ha aparecido como una alternativa de formación tendiente a brindar mayores posibilidades de inserción laboral e incluso se ha pensado que puede ser una experiencia que modifique la posición de los individuos con relación a los mecanismos de selección del mercado de trabajo. Es decir, que la capacitación dirigida a jóvenes con desventajas socioeconómicas puede llegar a aumentar la probabilidad de que éstos consigan un empleo.

Sin embargo, se ha visto que el apoyo a la inserción laboral ha supuesto una redefinición de la capacitación mediante la extensión de los alcances de su intervención y de su prolongación más allá del momento del egreso, a fin de evitar que el programa no resulte como un evento aislado y discontinuo sin resultados efectivos y sostenibles en el tiempo. Para ello ha sido necesario ir mejorando la oferta

---

3 Este programa adoptó la idea original de la experiencia suscitada en Estados Unidos con el *Job Training Partnership Act (JTPA)*.

de servicios de formación, a fin de que logre integrar aspectos de educación básica, formación de competencias sociales, incremento de la autoestima del joven, capacitación laboral específica, desarrollo de habilidades empresariales, además de las prácticas laborales adecuadas.

Como producto de lo anterior, también se ha generado un consenso cada vez mayor sobre la necesidad de conocer con precisión la contribución de los programas de capacitación para jóvenes y la pertinencia de las estrategias que han seguido. Se reconoce que ya no es suficiente con saber el impacto de la inserción laboral en sus distintas dimensiones, sino que también interesa estar al tanto de los logros en otras áreas del desarrollo personal de los beneficiarios, como por ejemplo, cuando llega a suscitarse el regreso de algún joven a los estudios formales después de recibir la capacitación.

La importancia de realizar **evaluaciones de impacto y resultados** de este tipo de programas ha creado un entorno de reflexión sobre las ventajas que reportaría la incorporación de un componente de evaluación en el propio diseño del programa, pues significaría un gran apoyo en la toma de decisiones y reorientación durante las fases de planificación, implementación y seguimiento de las actividades de capacitación ya que, en definitiva, las evaluaciones son instrumentos que permiten ir siguiendo objetivamente el impacto que las políticas y programas tienen sobre las categorías sociales que han sido identificadas como vulnerables, como en este caso los jóvenes. Gracias a la información que se obtiene a través de ellas es posible ir ajustando la ruta trazada para la ejecución de dichas políticas sociales.

Se comentó sobre la existencia de diversas intervenciones en materia de capacitación y formación profesional en la región, a lo que debe agregarse que las evaluaciones de impacto y resultados son escasas o han sido insuficientemente desarrolladas. Aunque los programas de capacitación en Uruguay no son la excepción en materia de prácticas de evaluación, hoy en día cuenta con un par de experiencias puntuales que han permitido conocer cuál ha sido la incidencia de los programas evaluados en algunos aspectos, además de haber demostrado utilidad para la realización de ajustes y mejoras de las intervenciones. Dado que se trata de prácticas casi pioneras, pueden ser consideradas como un precedente para otras evaluaciones de programas de este tipo, ya que a través de sus errores y aciertos las nuevas propuestas podrán ir mejorando sus instrumentos y técnicas de medición hasta que la obtención de sus resultados sea cada vez más certera, y el impacto en los aspectos cualitativos y cuantitativos que interesan a un programa de esta naturaleza pueda llegar a ser conocido con mayor precisión.

Las evaluaciones referidas fueron aplicadas a los programas de capacitación Opción Joven (por M. Bucheli y M. González) y Projovent (por A. Naranjo), siendo este último el sucesor del primer programa mencionado. Tales evaluaciones fue-

ron realizadas en su momento por encargo institucional o como trabajo de investigación académica. Cada una de ellas, con sus respectivas limitaciones, dieron a conocer el impacto de los programas en la empleabilidad, la calidad del empleo, la duración del desempleo y demás aspectos relacionados con la inserción laboral.

Ahora bien, retomando las aportaciones de esos trabajos, una de las principales inquietudes de esta presentación es la de indagar sobre la posibilidad de conocer, a través de ellas, las repercusiones que estos programas en cuestión han tenido en lo que se refiere a la autoestima, a la dotación de competencias sociales, la modificación de actitudes orientadas a la adquisición de una cultura de trabajo y al aprovisionamiento de herramientas que brinden impulso a la inclusión de los jóvenes en otros espacios sociales, como puede ser el de la educación. De esta inquietud planteada se desprenden algunas preguntas que servirán de hilo conductor para este ejercicio de presentación:

- ¿Los programas de capacitación profesional evaluados han tenido impacto en los distintos aspectos de la inserción laboral?
- ¿Es posible saber si estos programas también han incidido en aspectos que estimulen el desarrollo del individuo a través de la dotación de actitudes y capacidades que le permitirán desenvolverse en el mundo del trabajo? ¿Las evaluaciones realizadas consideraron la medición de dichos cambios de actitud, traducidos en la adquisición de una cultura de trabajo a través de los cursos de capacitación?
- ¿Los programas han sido agentes facilitadores de herramientas que permitan a los jóvenes superar su situación de exclusión social, no solamente a través del acceso a un empleo, sino también con la mejora de su acceso a otros espacios sociales como puede ser el de la educación formal? ¿Las referidas evaluaciones reflejan si los programas han tenido algún impacto en el retorno de sus beneficiarios a la educación formal?
- ¿Los programas incorporaron en su diseño un enfoque de género<sup>4</sup> que les permita contrarrestar las desventajas que se presentan por sexo en la inser-

4 Es importante aclarar este concepto. De acuerdo con Sara Silveira (2001), *género* "se refiere a la asignación social diferenciada de responsabilidades y roles a hombres y mujeres que condiciona el desarrollo de sus identidades como personas, de sus cosmovisiones y de sus proyectos de vida. Esta asignación está basada en las pautas culturales, hábitos y condicionamientos sociales vigentes –estereotipos sociales- que definen y valoran roles y tareas de acuerdo al sexo, reservando prioritariamente para el hombre la esfera pública de la producción y para la mujer la esfera privada de la reproducción y el cuidado de los otros..." Entre otras cosas, esto condicionará "la elección y los lugares 'reservados' a la mujer en lo personal, laboral y profesional".

ción laboral, principalmente las referidas a las mujeres? ¿Las evaluaciones reflejan si los programas incorporan mecanismos de apoyo que ayuden a las mujeres a superar los obstáculos que comúnmente se les plantean, sobre todo cuando tienen hijos?

En cuanto a su contenido, esta presentación se divide en tres partes:

En la primera se sitúa un marco de referencia sobre la problemática de la inserción laboral y la educación de los jóvenes desde un punto de vista conceptual y de contexto; se proponen distintos enfoques para abordar el análisis del desempleo juvenil: a) inserción laboral y desempleo; b) pobreza y exclusión social; c) capacitación y formación profesional.

En la segunda parte se hace un breve repaso de los programas de capacitación existentes en Uruguay e inmediatamente después se entra en materia con los programas que se identificó que habían sido evaluados en algún momento, por lo que se hace una presentación de cada uno de ellos: Opción Joven y Projoven. Inmediatamente después se efectúa la exposición de lo que son propiamente los trabajos de evaluación, en donde se dan a conocer: (i) los enfoques y objetivos de cada caso; (ii) la intención con la que fueron realizados; (iii) los aspectos metodológicos relevantes y; (iv) la presentación de sus resultados, en donde también se comenta hasta qué punto, a través de estos trabajos de evaluación, se consigue dar respuesta a las interrogantes anteriormente formuladas.

En la sección final de conclusiones se destaca la importancia de los programas de capacitación para la inserción laboral, además de elaborarse una serie de precisiones y sugerencias puntuales para la realización de evaluaciones futuras a este tipo de programas, las cuales están basadas en los aciertos, deficiencias y reflexiones producto de un ejercicio de análisis realizado para presentar las experiencias de evaluación de Opción Joven y Projoven.