

Estrategias para generar una transición formativa escuela-trabajo en los jóvenes pobres urbanos. El papel de los actores sociales involucrados.

Jaime Ramírez

Este documento propone dos instrumentos complementarios para abordar el asunto del desempleo juvenil, sea desde una perspectiva analítica, sea en los procesos de construcción de políticas públicas o en los de diseño de programas y proyectos de intervención social. Ellos son: *a)* el modelo de la “formación de transición”, que permitiría estructurar procesos coherentes e integrales de formación e inserción laboral o empresarial a los jóvenes provenientes de sectores sociales afectados por la pobreza y que egresan de la escuela con competencias deficitarias para su ingreso al mundo productivo, y *b)* un marco analítico para facilitar la comprensión del muy amplio y variado conjunto de actores sociales que serían movilizados en una aplicación consecuente del modelo de la formación de transición.

No se trata de modelos acabados, y se han propuesto a consideración con la modesta intención de aportar a sus discusiones y —especialmente— de recoger reacciones que alimenten el trabajo de afinamiento y eventual aplicación sistemática en proyectos o programas concretos.

Como punto de partida en la exposición, se presenta un análisis de la problemática del desempleo juvenil en los sectores de pobreza de la región latinoamericana y del Caribe. Posteriormente, se expone el modelo de la “formación de transición” y en la tercera sección se plantea el instrumental propuesto para el análisis.

sis de los actores involucrados en los procesos de Formación y Capacitación Laboral (FCL) en la región.

Consecuentemente con el propósito de este documento, no se plantean conclusiones o recomendaciones. Ellas correrán por cuenta de los lectores.

EL DESEMPLEO JUVENIL DE TIPO ESTRUCTURAL

El desempleo juvenil urbano, especialmente agudo en los sectores más pobres de la población, es hoy uno de los más serios problemas sociales en la región latinoamericana y del Caribe. Está en la raíz de duros fenómenos de la experiencia cotidiana, como son la violencia y la criminalidad juveniles, la extensión del consumo de sustancias psicoactivas, el pandillerismo, etcétera, pero va mucho más allá: es una tragedia histórica y un despilfarro de capital humano cuyas consecuencias se sentirán por varias generaciones.

A pesar de que en las décadas pasadas se han registrado importantes aumentos en la cobertura de la educación básica en la región, sobre todo en el nivel primario, pero también en la educación media, existen déficit cualitativos crecientes que afectan la oferta educativa para los sectores de menores ingresos, lo que coloca a los jóvenes pobres en situación de desventaja ante el mercado de trabajo en la medida que se consolida el círculo vicioso: mala educación -desempleo -pobreza -mala educación. Esta desventaja es aún más grave cuando el contexto de reestructuración productiva hace más exigentes los perfiles de competencias laborales requeridos por los mercados de trabajo y se agudiza cuando crecen aceleradamente las tasas promedio de desempleo abierto, lo que hace más dura la competencia entre desempleados.

Queda así este sector en una clara situación de desempleo estructural, definido como *la falta de correspondencia entre la estructura de calificaciones de la oferta laboral y aquella que es requerida por la demanda en el mercado de trabajo. Éste es un desempleo que no responde —o lo hace sólo marginalmente— a los cambios cíclicos en el mercado de trabajo.*¹

El desempleo estructural en el mercado de trabajo urbano latinoamericano se concentra en los jóvenes y las mujeres, sobre

todo en los de estratos socioeconómicos inferiores, a pesar de que presenten algunos años de educación básica y aun de educación media y se expresa principalmente en los grandes contingentes de jóvenes provenientes de hogares pobres que han desertado del sistema educativo y que no estudian ni trabajan, sometidos a prolongados periodos de búsqueda de empleo por primera vez —o que, cuando trabajan, lo hacen en empleos precarios y temporales—, y que, en cualquier caso, quedan prácticamente sin posibilidades futuras de formación, lo que, a su vez, restringe aun más sus oportunidades laborales.

Este fenómeno se inscribe en tendencias universales. Naturalmente, existen grandes diferencias entre el desempleo juvenil europeo y el latinoamericano. Como lo afirma Tokman, son más los jóvenes en América Latina, tienen más carencias y disponen de menores redes de protección social.² Agreguemos otra gran diferencia: no podría afirmarse que en Europa hay carencias cuantitativas ni cualitativas fundamentales en la educación básica, ni que haya faltado inversión o creatividad en los sistemas de formación para el trabajo. Pero estas diferencias no deben hacer que se pierdan de vista los elementos comunes en ambas situaciones.

Un agudo observador de la escena internacional comenta: “En algunos países europeos más del 60 por ciento de los jóvenes que han salido de la escuela secundaria están desempleados. En el largo plazo esto crea una fuerza laboral que no recibe el entrenamiento que debería estar obteniendo y una generación de jóvenes sin experiencia laboral. Lo que esto significa para las habilidades y los hábitos de trabajo en el largo plazo queda por verse, pero es difícil imaginar un escenario donde el desempleo persistente entre los jóvenes de dieciocho a veinte años de edad rinda beneficios positivos. Las expectativas perversas acerca de cómo funciona el mundo están establecidas y en el largo plazo esas expectativas van a ser mucho más costosas que el pago del sistema de bienestar social que ahora mantiene pacíficos a los jóvenes”.³

Esta caracterización de la situación europea no se diferencia mucho de otra presentada para el caso latinoamericano: “En lo que concierne particularmente a los jóvenes, uno de los problemas centrales consiste en la dificultad para transitar el camino que va de la educación al ingreso en un mercado de trabajo cada vez más restringido. Muchos estudiosos del tema han señalado cómo

para todos los jóvenes, la transición entre la educación y el trabajo se ha transformado en un proceso relativamente largo, y el acceso a un empleo estable es precedido por períodos cada vez más largos de empleo empleos precarios y/o temporal..

En los Estados Unidos, a pesar de que constituye una significativa excepción a la tendencia de alto desempleo entre los países industrializados "... el problema de los desertores de la educación media [...] se ha vuelto cada vez más serio a medida que sus posibilidades de empleo se han empeorado con relación a los egresados ..."⁴ Y es claro que este fenómeno se concentra especialmente en los más jóvenes de entre las minorías étnicas que conforman el núcleo duro de la pobreza en ese país.

Ahora bien, la aparición coincidente de este fenómeno en muy diversas latitudes es indicativa de que nos enfrentamos a un ciclo global, muy seguramente de larga duración, en el que las condiciones son hostiles al empleo para las personas jóvenes. "El crecimiento tendencial del desempleo global está acompañado de un endurecimiento de la competencia entre la población económicamente activa, de un alargamiento de las filas de espera y de un estrechamiento del mercado de trabajo [...] que afecta especialmente a los jóvenes, quienes entran en largos períodos de espera o se deben someter a un empleo inestable y precario en sus condiciones informales."⁵

En Europa el desempleo de larga duración crece más rápido que el conjunto y no responde a variaciones coyunturales en el mercado de trabajo: más del 30% de los demandantes de empleo reportan más de un año sin trabajo, y esta proporción es mucho mayor entre los jóvenes como producto de la tendencia de las empresas a revisar sus estrategias de vinculación de mano de obra joven y subcalificada, por considerarlos subproductivos ante los altos costos de la nivelación profesional que deben suministrarles⁶.

Probablemente, entonces, en el nivel concreto del mercado de trabajo la desventaja de los jóvenes europeos sea su falta de experiencia, mientras que la de los jóvenes pobres latinoamericanos está compuesta por las carencias de formación básica más su falta de experiencia. Pero la tendencia común al desempleo juvenil, con sus manifestaciones de larga duración y de asociación con formas de empleo precario, señala que se produce un cambio fundamental de alcances globales en la manera como se produce la

inserción laboral de los jóvenes, cambio de características tan estructurales en el ámbito social como el de la reestructuración productiva a la que está asociada en el ámbito económico.

Para ayudar a los jóvenes provenientes de las familias más pobres a superar la situación de desempleo estructural, o —en otras palabras— para ayudarles a mejorar su empleabilidad, se requiere una variedad de servicios: formación remedial en fundamentos de educación básica como lecto-escritura y matemáticas; capacitación en destrezas ocupacionales específicas; desarrollo de atributos personales como motivación, disciplina y persistencia; desarrollo de habilidades para la toma de decisiones. Todas estas necesidades, en el contexto de una presión cotidiana por la supervivencia y de un hábitat precario, cuando no hostil. Evidentemente, es imposible pretender su integración socio-ocupacional de otra manera que mediante procesos graduales, sistemáticos y prolongados de formación y capacitación laboral (FCL), complementados con servicios eficaces de información y colocación en el empleo o de apoyo al autoempleo en espacios de mercado competitivos y remunerativos. Además, siendo realistas, es necesario sustentar esta estrategia con el apoyo de servicios sociales que facilite la retención de los jóvenes en los programas de FCL y de apoyo a la inserción.

Hasta ahora no se ha dicho nada nuevo. Este diagnóstico, y el curso de acción correspondiente, es de una manera u otra el mismo que se encuentra en la base de la casi totalidad de programas dirigidos a apoyar la formación y la inserción laboral de jóvenes pobres. Sin embargo, en los foros donde se discuten experiencias en este campo se constata un sentimiento generalizado de preocupación por el reducido impacto de este tipo de acciones, y por la dificultad de realizar en la práctica los criterios arriba mencionados.

LA FORMACIÓN DE TRANSICIÓN

Es posible que en el fondo de muchas de estas dificultades se encuentre la necesidad de comprender mejor la manera concreta como los jóvenes pobres realizan su transición de la escuela al trabajo, de tal manera que sea posible elaborar estrategias de in-

tervención más ajustadas a la realidad y –deseablemente– más eficaces. Para ello, en este trabajo se toma como punto de partida el fenómeno que algunos han denominado “espacio de transición” o “moratoria social”.

Internacionalmente, y no sólo en el mundo en desarrollo, se ha identificado un nuevo patrón del proceso inicial de inserción laboral, caracterizado por la existencia de un “espacio de transición” entre el momento en que la persona joven termina (por abandono o culminación) su etapa de educación básica escolar para salir al mercado de trabajo, y el momento en que alcanza una cierta consolidación ocupacional que le permite afrontar, con una razonable dotación de competencias, las exigencias e incertidumbres de los mercados de trabajo contemporáneos. Es un proceso abierto, complejo y relativamente largo, durante el cual la persona joven pasa por distintas experiencias de búsqueda de empleo, desempleo voluntario, empleo temporal, iniciativa empresarial, etcétera, impulsado por su búsqueda de identidad vital y ante el mundo del trabajo, además de presionado por la necesidad de ingresos. El espacio de transición se caracteriza por la diversidad, la inestabilidad y la precariedad de las experiencias laborales y es determinado así no sólo por la naturaleza exploratoria de la mentalidad juvenil sino por la inestabilidad estructural del empleo en el mercado laboral.

La expansión del espacio de transición modifica los tradicionales procesos de inserción laboral de los jóvenes desaventajados socialmente, con sus dos opciones básicas: *i*) la inserción productiva temprana en ocupaciones de baja calificación tanto en el sector formal como en el informal, iniciando así un ciclo de vida laboral que les permitía obtener una formación empírica y una cierta estabilidad en el empleo dentro de un contexto de relativamente baja exigencia de productividad, y *ii*) la formación para el trabajo en escuelas de educación media técnica o en instituciones de formación profesional, como un momento finito relativamente predecible en su duración y características.

Cómo responder a las necesidades de formación de los jóvenes pobres que se encuentran en el espacio de transición? ¿Qué procesos y contenidos son necesarios para conducirlos a una afirmación ocupacional de mejor calidad que la informalidad de subsistencia? El espacio de transición es, por definición, largo y abierto a una gama muy amplia de trayectorias individuales, desde aquellas

relativamente más convencionales y cortas vividas por los jóvenes de sectores sociales menos desaventajados, hasta las que tienden a prolongarse indefinidamente, aquellas de los jóvenes pobres, para quienes se convierte en un callejón sin salida dentro del que muchos caen presa de síndromes de violencia, criminalidad y drogadicción. Existen sobradas evidencias acerca de lo ineficaz que puede ser una oferta puntual de servicios de formación dirigida a esta población, más aun si ella se reduce al puro ámbito de la capacitación laboral. El desarrollo de competencias transversales, la provisión de habilidades específicas de una familia ocupacional, la promoción del espíritu empresarial, la capacitación en principios y técnicas gerenciales básicas, necesarias no sólo para aquellos que optan por la aventura empresarial, configuran un amplio abanico de contenidos y procesos que de por sí exigen la vinculación de diversos actores formativos alrededor de un cuidadoso diseño de estrategias curriculares proyectivas, flexibles y coherentes.

A la oferta formativa que cumpla con los anteriores criterios, la llamaremos “formación de transición”, *cuyo propósito es darle un carácter formativo al espacio de transición, o —en otras palabras— convertir al espacio de transición en una “transición formativa”, y su objetivo es mejorar la empleabilidad (o la empresarialidad) del joven, pero enmarcada en una buena afirmación ocupacional.*

Entenderemos la buena afirmación ocupacional en dos sentidos: *i)* que sea la mejor opción posible tomando en cuenta sus capacidades y aptitudes, de una parte, y la situación del mercado, de la otra; *ii)* que llegue a ella dotado de las competencias básicas necesarias para enfrentar exitosamente los retos de la perspectiva de flexibilidad laboral y formación continuada que le esperan en el mercado de trabajo del futuro.

La “formación de transición” propuesta no es solamente una formación remedial de las deficiencias de la escuela de educación básica, y —aunque puede incluirlas— es mucho más que las modalidades clásicas de formación para el trabajo, sean ellas el “aprendizaje” y la “habilitación” de los sistemas de formación profesional, o la educación media técnica/vocacional de los sistemas educativos formales.

Por ello, la formación de transición debe empezar en la escuela y debe estar adecuadamente prevista y desarrollada dentro

del currículum de la educación básica. Recíprocamente, debe haber una coherencia lógica y pedagógica entre los currícula de la escuela y los de las instituciones especializadas de formación para el trabajo.

Además, hay que tomar en cuenta que, durante el espacio de transición, los jóvenes combinan sus actividades formativas institucionales (escuela, capacitación laboral), con momentos de búsqueda de empleo, de empleo temporal (formal o informal), de trabajo social voluntario, de iniciativa empresarial, o simplemente de concentración en otro tipo de actividades (deportivas, políticas, culturales, etcétera).

Es evidente, por tanto, que escuela e instituciones de capacitación laboral no sólo deben compatibilizar e integrar mutuamente sus acciones formativas, sino que deben crear articulaciones coherentes y sostenidas con otros actores sociales e institucionales para el logro de dos propósitos: *i*) aprovechar formativamente las experiencias que los jóvenes adquieran durante los momentos de trabajo productivo o de interacción social en organizaciones estructuradas que se presenten en su espacio de transición. Para tal fin, hay que convertir tales momentos *en espacios de trabajo formativo*; *ii*) mantener el contacto con ellos durante los momentos en que están fuera de los ámbitos de formación para el trabajo y evitar así su alejamiento de los mismos, constituyendo *redes de soporte institucional* especialmente importantes como redes de seguridad para el acompañamiento a grupos especialmente vulnerables.

LOS ESPACIOS DE TRABAJO FORMATIVO

La inserción sociolaboral es un proceso largo, y la formación de transición no tiene sentido si no está adecuadamente sustentadas en instancias de aplicación de los conocimientos adquiridos en las distintas fases formativas que ella ofrezca. Para ello, es indispensable contar con suficientes espacios de trabajo formativo.

No se afirma nada nuevo al recordar que no puede haber formación para el trabajo sin una vinculación concreta de la empresa productiva, pues no sólo ella es el referente último para definir las competencias que deben ser desarrolladas por la formación, sino que ella ofrece la oportunidad y los medios para estructurar los

procesos formativos sobre necesidades y situaciones concretas. Ni siquiera los mejor dotados talleres de práctica en la institución de capacitación laboral pueden sustituir la experiencia de práctica en empresa como instancia de formación para el trabajo.

En la formación de transición es especialmente crítico lograr que los procesos formativos incluyan oportunidades de práctica real, y ella idealmente realizarse en empresas que cuenten con una cultura de formación de sus recursos humanos y con planes de desarrollo que definan metas en términos de productividad, calidad, etcétera. Infortunadamente, ellas no son la mayoría y, por otra parte, es imposible esperar que sólo ellas carguen con la responsabilidad de ofrecer espacios de práctica laboral a volúmenes muy grandes de jóvenes en proceso de transición formativa.

Por ello, en la práctica, y especialmente cuando aplicamos el concepto al diseño de programas dirigidos a jóvenes en situación de desempleo estructural, asociadas a la pobreza y a contextos de informalidad económica, es necesario ampliar el concepto de espacio de trabajo formativo a una gama tan amplia como sea posible de instancias en las cuales se produzcan bienes y servicios, sean ellas públicas o privadas, con ánimo comercial o de servicio social. Además de las empresas estructuradas, deben considerarse como espacios de trabajo formativo a las microempresas informales, a las empresas cooperativas, a los proyectos de autogestión de servicios comunitarios, a las obras públicas de provisión de infraestructura, etcétera.

No sería ésta la primera vez que se propone, a partir de la constatación de que muchos jóvenes de familias pobres encuentran un espacio de inserción laboral inicial en actividades económicas informales, la idea de utilizar a estas unidades de producción como espacio de formación. También, aunque menos frecuentemente, se ha propuesto la iniciativa de aprovechar como espacios de trabajo formativo a las organizaciones comunitarias y a sus proyectos de construcción de infraestructura y prestación de servicios sociales.⁷

El problema que enfrenta este tipo de iniciativas es doble: por una parte, ¿cómo estructurar el proceso de aprendizaje para que supere la simple reproducción de los contextos culturales y tecnológicos de la informalidad?; por otra, ¿cómo integrar estas experiencias en cadenas de formación que aporten la integralidad esperada?

No basta con la creatividad necesaria para identificar este tipo de espacios, ni con la buena voluntad de sus agentes internos para convertirlos en efectivas instancias de formación. Es indispensable integrarlos en procesos estructurados de formación, y para ello se requiere contar con agentes externos especializados, capaces de proveer la perspectiva de procesos, la tecnología y los recursos necesarios para estructurar la experiencia formativa. Además, es necesario que se generen ambientes socio/políticos que movilicen y premien con reconocimiento social (y eventualmente con incentivos económicos) a los agentes productivos que presten su concurso —y sus infraestructuras productivas— para crear espacios de trabajo formativo.

LAS REDES INSTITUCIONALES Y LOS AGENTES DE LA FORMACIÓN DE TRANSICIÓN

No se logra una formación de transición con intervenciones puntuales y descontextualizadas, lo que establece la necesidad de construir arreglos institucionales capaces de crear cadenas de formación y práctica laboral de largo plazo, movilizándolo para ello los recursos y las oportunidades de los sectores sociales, productivos y estatales comprometidos con el problema del empleo juvenil.

Pueden identificarse dos grandes grupos de actores en la construcción de las redes institucionales para la formación de transición: *i) los agentes de formación* (entidades de capacitación laboral, sistema educativo formal, y sector productivo) conforman el eje institucional especializado, responsable de estructurar los procesos y movilizar los recursos de la formación de transición; *ii) las instituciones de soporte* (organizaciones de base comunitaria, ONGs, instituciones especializadas en juventud, organizaciones de jóvenes, etcétera), responsables de crear el ambiente formativo y las redes de seguridad para los grupos especialmente vulnerables.

Es importante diferenciar estos dos niveles de responsabilidad para evitar la concurrencia anárquica de agentes y la improvisación de procesos formativos que, con frecuencia, sucede en ciertas euforias de activismo nacidas de la buena voluntad o de la presión política.

LOS AGENTES DE FORMACIÓN

En el nivel local o regional son tres los agentes de formación: escuela, instituciones especializadas de formación para el trabajo (incluyendo a los nuevos agentes tipo ONG de los que se hablará más adelante), y sector productivo, deben realizar una lectura conjunta del mercado de trabajo y de las demandas de competencias laborales del aparato productivo *local/regional*, y deben generar respuestas formativas de corto y largo plazo dentro de las cuales se organice la formación de transición para los jóvenes objeto de la misma.

La lectura y la planificación en el nivel local/regional debe estar, naturalmente, inserta en un marco de políticas públicas y de arreglos institucionales de nivel macro, responsable de aportar la información y las estrategias nacionales y sectoriales, de proveer recursos técnicos, metodológicos y logísticos y de regular los procesos de control de calidad, certificación y reconocimiento necesarios para dar racionalidad al conjunto.

La escuela

Al considerar el papel de las instituciones educativas formales (escuela primaria y media de educación general) no abordaremos el tema de las políticas públicas generales dirigidas a su ampliación de cobertura, a su mejoramiento cualitativo y al incremento de sus tasas de retención y de rendimiento. Asumimos que existe un consenso básico acerca de la necesidad de incrementar sustancialmente la inversión en capital humano, específicamente en educación y especialmente en el nivel de la educación básica, como medio para incrementar la competitividad de las economías y como estrategia de equidad social.

Nos concentraremos en el papel de la institución escolar en el nivel local, cuyo papel fundamental dentro de la estrategia de transición formativa descansa en tres aspectos básicos: *i)* alargar al máximo la retención de sus estudiantes; *ii)* facilitarles la combinación de la actividad escolar con la su trabajo formativo, y *iii)* incorporar en su currícula contenidos y procesos de formación que generen competencias transversales adecuadas para las exigencias del mundo del trabajo.

Esta estrategia supone un relativamente alto nivel de autonomía de la institución escolar en la definición de sus currícula y de sus relaciones sociales, expectativa viable en el contexto de los procesos cada vez más generalizados de descentralización educativa y de participación comunitaria en la gestión escolar que se están impulsando en América Latina.

Las instituciones especializadas de formación para el trabajo

Involucraremos en este grupo tanto a los sistemas públicos de educación media técnico-vocacional como a las instituciones del modelo tripartito de formación profesional conocido como modelo de IFPs latinoamericano.

Su papel fundamental es canalizar recursos físicos y financieros, formar recursos humanos, transferir tecnología educativa, aportar información tanto tecnológica como de mercados de trabajo, y facilitar relaciones con sectores empresariales, dando soporte técnico y operativo a las ONGs que participen como oferentes de diversos servicios en la formación de transición, y regulando los procesos de certificación y reconocimiento involucrados.

Además, deben asumir la responsabilidad de establecer los puentes entre las ofertas formativas de los otros agentes (escuela, empresa, ONGs) y sus propias cadenas de formación, permitiendo así la culminación del acceso a la fase de Afiración en el Empleo y a la posterior de Formación Continuada.

Hasta aquí no se está hablando de otra cosa que del paradigma de los Sistemas Nacionales de Formación para el Trabajo, formulado en los últimos tiempos como alternativa a la obsolescencia de los tradicionales aparatos de oferta pública, monopólica y universal, si bien agregando tres elementos claves que podrían contribuir a evitar que en la práctica el paradigma se convierta en una simple desconcentración institucional. Ellos son: que involucra a la educación básica; que coloca el foco operativo en el nivel local/regional, antes que en la concertación nacional/sectorial; y que supone (y estimula) la participación de múltiples agentes formativos, algunos de ellos no tradicionales. Veamos.

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)

La gestión operativa de un proceso tan complejo, delicado y multifacético, como es la Transición Formativa, no puede ser dejada al azar, ni puede cargarse a las organizaciones de la comunidad local con esa responsabilidad, dadas su debilidad organizativa y sus limitaciones culturales.

Alguien debe generar los procesos de diagnóstico y de promoción de la participación comunitaria, de articulación operativa de múltiples agentes y de regulación y control de los procesos de la transición formativa de grupos e individuos. Múltiples experiencias demuestran que las ONGs pueden desempeñar este papel en conjuntos bien definidos de población objetivo, sea ella definida por grupos de población o por sectores productivos.

Naturalmente, esto supone una especialización de las ONGs que prestan servicios formativos: capacitación laboral, capacitación gerencial o técnica a microempresas, asistencia técnica y administrativa a pequeños negocios y trabajadores independientes, etcétera. Dentro de ellas incluimos a instituciones educativas de educación vocacional sin ánimo de lucro, generalmente eclesiales, presentes en comunidades pobres.

Las ONGs, por su flexibilidad operativa y administrativa, por su cercanía a la comunidad local, por su vocación de servicio, presentan ventajas comparativas para lograr esa amalgama de factores, pero la tarea es muy exigente mientras que la mayor parte de ellas son muy débiles financiera, organizativa y técnicamente. Por tanto, se requiere un sólido esfuerzo de desarrollo institucional, que debe ser aportado por las instituciones de formación profesional en aplicación efectiva de sus políticas, también cada vez más generalizadas en la región, de creación de sistemas nacionales de educación técnica y de formación profesional.

También es necesario considerar dentro de las redes de soporte institucional a las ONGs especializadas en promoción y servicios a la juventud, que desempeñarán un papel muy importante en dos frentes: *i)* la vinculación de organizaciones de jóvenes a la creación y gestión de cadenas de formación de transición, y *ii)* la articulación de estas cadenas con ámbitos sociales que revisten

gran potencial como espacios de trabajo formativo: lo ambiental, lo recreativo, lo cultural, etcétera.

La empresa

Al hablar sobre los espacios de trabajo formativo, se discutió ampliamente la imperativa participación de la empresa en cualquier proceso de formación para el trabajo. En esta sección nos concentraremos en la consideración de las relaciones entre empresa productiva y otros agentes en el marco de la formación de transición.

Es ya un lugar común referirse a las crónicas dificultades de comunicación entre empresa y escuela e instituciones de formación para el trabajo. En esta propuesta se postula que la formación de transición puede constituirse en un terreno adecuado para romper esas barreras, dados dos factores: el carácter movilizador que tiene el problema del desempleo juvenil, y el hecho de que el escenario óptimo para la formación de transición es la localidad, en la que se establecen relaciones forzosas de vecindad —y deseables de solidaridad— entre empresas, organizaciones comunitarias y gobierno local.

Una adecuada estrategia de acercamiento al sector empresarial local, acordada entre dos actores que tradicionalmente se comunican bien, como son las organizaciones comunitarias e instituciones de formación, y en la que los gobiernos locales desempeñen un papel catalizador, debería ser capaz de promover vínculos de cooperación para la construcción y aplicación de una estrategia dirigida a la vez a ofrecer oportunidades de formación e inserción laboral a los jovenes locales y (por lo menos, en algunos casos) a involucrar a los agentes formativos de la localidad en los procesos de mejoramiento de los recursos humanos de las empresas presentes en la localidad, cualquiera que sea su nivel de desarrollo.

El papel de las empresas como agentes de la Formación de Transición es doble: por una parte, como formadoras de aquellos jóvenes que espontáneamente se vinculan a ellas como empleados corrientes dentro de su “espacio de transición” y, por la otra, como espacio de prácticas laborales para otros jóvenes que se encuentran vinculados a las instituciones de formación.

LAS INSTITUCIONES DE SOPORTE DE LA COMUNIDAD LOCAL

La participación de la comunidad local es esencial en una estrategia de Formación de Transición, aportando varios elementos de gran valor. Por una parte, los mecanismos de soporte y control social necesarios para estimular la persistencia de los jóvenes dentro del proceso formativo; de otra, la autofocalización necesaria para asegurar que el costoso esfuerzo de inversión social que supone la formación de transición — lo veremos más adelante — no sea despilfarrado o desviado por efecto de presiones políticas clientelistas o por decisiones arbitrarias de la tecnocracia operadora de los servicios; y, finalmente, empleando su capacidad de legítima presión política y social sobre otros actores locales que deben desempeñar un papel en la creación de espacios de trabajo formativo: las empresas (formales e informales) ubicadas en su zona de influencia, y el gobierno local a través de sus proyectos de inversión en infraestructura y de provisión de servicios públicos.

Las organizaciones comunitarias de base

La participación de la comunidad local es fundamental en una estrategia de formación de transición, aportando varios elementos de gran valor, tanto los mecanismos de soporte y control social para estimular a los jóvenes dentro del proceso formativo, como la autofocalización necesaria para asegurar que la inversión social que ésta supone no sea despilfarrado o desviado por efecto de presiones políticas clientelistas o por decisiones arbitrarias de la tecnocracia. Asimismo, deben emplear su capacidad de legítima presión política y social sobre otros actores: las empresas y las entidades estatales del nivel local y nacional.

Dentro de la categoría de organizaciones comunitarias no solamente incluimos a las organizaciones de base, sino también a organizaciones empresariales, tales como cámaras de comercio, asociaciones de pequeños y microempresarios, entre otras.

Las organizaciones de jóvenes

En los medios vinculados a la formulación y desarrollo de políticas, tanto de juventud como de formación para el trabajo, hay consenso generalizado acerca de la necesidad de que ellas tengan como fundamento formar ciudadanos integrales, lo que, en este caso, supone la promoción de procesos de participación social de los jóvenes y el reconocimiento de sus organizaciones.

Es imperativo contar con la vinculación de estas organizaciones en los procesos de construcción de cadenas institucionales para la formación de transición, entre otras razones, porque, en muchos casos, ellas pueden generar espacios de trabajo formativo vinculados a su participación en tareas de servicio social a las que ellos son especialmente afectos, como las que tienen que ver con la protección del medio ambiente o con la gestión cultural y recreativa.

Los gobiernos locales

La presencia de los gobiernos locales es esencial para asegurar la sostenibilidad de la base institucional de la formación de transición, y para ello deben desempeñar varios roles: *i)* incorporando este concepto dentro de sus planes de desarrollo, en los que la competitividad local y regional debe desempeñar papeles crecientes, *ii)* poniendo a su servicio sus recursos humanos, financieros e institucionales, *iii)* creando el ambiente social necesario para generar y sostener compromisos entre los actores sociales involucrados, especialmente entre escuela e instituciones de formación, por una parte, y sectores empresariales, por la otra.

LA CUESTIÓN DE LOS ACTORES

Evidentemente son muchos actores, y muy variados los que intervienen en un modelo de formación de transición. En el cuadro de la página siguiente se presenta una suerte de taxonomía de los actores vinculados a la oferta de FCL en la región, de cuya consideración se desprende la necesidad de lograr la óptima coordinación entre actores para que la gestión final garantice un apropiado uso de los recursos. Esto nos coloca ante uno de los problemas

Actores relevantes para el análisis de la formación técnica y la capacitación en América Latina y el Caribe.

Grupos de actores	Actores específicos
Estatales	A. Ministerios de Educación B. Ministerios de Trabajo 1.3. Ministerios de Fomento, Desarrollo, Industria, 1.4. Ministerios de Economía, Hacienda, etcétera 1.5. Ministerios de Planificación A. Instituciones Oficiales de Formación B. Gobiernos regionales y locales
Empresariales	2.1. Asociaciones empresariales. 2.2. Encadenamientos productivos 2.3. Organizaciones de maquila A. Grandes empresas y conglomerados B. Pequeñas y medianas empresas C. Líderes empresariales
Laborales	3.1. Federaciones sindicales 3.2. Sindicatos de empresa e industria 3.3. Organizaciones de trabajadores informales 3.4. Líderes sindicales 3.5. Sindicatos de las instituciones de formación
Formadores e intermediarios	4.1. Instituciones de formación profesional (IFPs) 4.2. Escuelas de educación media técnica 4.3. Instituciones de educación tecnológica (possecundaria) 4.4. Empresas de capacitación no formal. 4.5. Instituciones de capacitación y/o intermediación de servicios, de origen empresarial. 4.6. ONGs y entidades de servicio solidario
5. Otros actores relevantes	A. Centros de investigación y desarrollo tecnológico B. Centros de desarrollo empresarial C. Centros académicos y de investigación D. Medios de comunicación 5.5. Organizaciones cívicas y comunitarias 5.6. La cooperación internacional 5.7. Partidos políticos

clásicos de la intervención social, el que antes se trataba de caracterizar con conceptos como la “multidisciplinaredad”, “interinstitucionalidad”, “intersectorialidad”, entre otros. Todos ellos reflejan, sin embargo, una percepción institucional y académica de los agentes. Parece conveniente, entonces, abordar una caracterización de los agentes como actores sociales, para lo cual convendría contar con instrumentos analíticos adecuados.

Actores relevantes para el análisis de la formación técnica y la capacitación en América Latina y el Caribe.

¿Cómo explicar tantas expectativas, tanto interés, tantos actores y unos resultados prácticos que, en términos generales, dejan insatisfechos a la mayoría de los agentes involucrados? ¿Dónde está el punto de quiebre que hace que la suma de voluntades sea insuficiente o no produzca los resultados esperados? ¿Qué impide a los actores de la FCL ser capaces de articularse en procesos de cooperación efectiva, como los necesarios para la formación de transición, que, por otra parte, generen los niveles de sensación de logro necesarios para fundamentar su sostenibilidad en el largo plazo? Sin duda, es posible abordar estas preguntas desde diversos puntos de vista: el de los mercados de trabajo, el de los niveles de desarrollo de los sistemas productivos, etcétera. Pero ellos, en cualquier caso, deberían ser complementados por un análisis de los actores.

Ahora bien, ¿cuáles son los actores sociales que tienen en sus manos la capacidad de construir, o de constituirse en los nuevos sistemas nacionales de FCL? Generalmente la indagación por los actores en este terreno se ha circunscrito a tres grandes estamentos sociales: gobiernos, empresarios y trabajadores. Ellos son grandes “actores”, sin duda. Pero este acercamiento presenta dos problemas: por una parte, ellos ya no son los únicos actores; hay otros en la escena sin cuya consideración sería imposible entender hoy los procesos de FCL. Por la otra, son categorías demasiado amplias para permitir el entendimiento del problema planteado, puesto que ocultan la gran variedad y heterogeneidad de actores concretos que los conforman, aquellos que tienen en la práctica la capacidad de responder o no al paradigma sistémico, de ser sujetos pasivos o

agentes proactivos (o, incluso, “reactivos”) en la realización efectiva de los principios abstractos.

Una primera aproximación al reto de caracterizar los actores que intervienen en un determinado marco socioinstitucional de los procesos de transición formativa sería por la vía de la teoría sociológica de la acción, que distingue, primero, que todo entre *acción y comportamiento*, así como entre *sujetos y actores*, y que, a partir de estas precisiones, elabora un marco de referencia de la acción en términos de actores típicos en situaciones típicas, de las que deriva categorías, tales como las de *significación, interacción, expectativas, imagen y actitudes*, que serían útiles para el análisis del comportamiento de los actores.

Pero, además, sería útil intentar una aproximación analítica a lo que llamaremos características de ‘personalidad’ de los actores. Veamos.

La primera característica es la de *madurez*. Con ella nos referimos a la capacidad de realizar esfuerzos de largo aliento, que es la base para políticas sistémicas y duraderas. Al mismo tiempo, se relaciona con cierta habilidad para enfrentar y proponer soluciones a los problemas.

Otra característica de gran importancia a la hora de identificar la “personalidad” de un actor, es su *dinamismo*. No es lo mismo que el protagonismo. Una IFP, por ejemplo, puede ser un actor protagónico, ya que es la máxima institución de formación profesional, tiene grandes recursos financieros y una amplia red de instalaciones, pero esto no quiere decir que sea necesariamente un agente dinámico.

La dinámica es la virtud de la movilidad y la agilidad. Es la capacidad de cambiar, de reaccionar. Los estudiosos del tema han demostrado hasta la saciedad que el asunto de la competitividad y la globalización entrañan mucha dinámica, mucha capacidad de acomodo, y sólo agentes que hagan gala de una apropiada dinámica estarán en condiciones de responder apropiadamente a los retos del mundo contemporáneo.

La teoría organizacional, la sociología industrial, entre otras, han planteado el concepto de que las instituciones aprenden; en cierto sentido, tienen inteligencia. La inteligencia institucional se refiere a si el agente es capaz de identificar y apropiarse de las señales emitidas por los demás agentes y el contexto en general,

y nos referiremos a ella como *capacidad de aprendizaje*. Sólo un agente que despliegue esta capacidad podrá interactuar y es bien sabido que cualquier política que se intente en estos campos requiere la coordinación de varios de los agentes implicados (idealmente de todos). Una forma de identificar si un agente expresa esta disposición es verificando hasta qué punto solo copia o repite soluciones propuestas o aplicadas por otros y para otros. La institución inteligente es capaz de apropiarse de los logros ajenos (estar al tanto del estado del arte), pero tomando la distancia necesaria para crear su propia fórmula, su propia mezcla de ingredientes de la manera más apropiada a sus circunstancias.

Si un actor hace uso de su protagonismo para inyectarle dinamismo al entorno en que interactúa, el ambiente de trabajo posiblemente cambia. Este agente dinámico podría provocar la sensibilización necesaria para que los demás actores participen. Esto requiere de *capacidad comunicativa*. Ésta permite que los diversos agentes se reconozcan, pero, más importante aún, que logren un intercambio de opiniones y propuestas. Es bien sabido que el esfuerzo aislado de un solo agente no puede llevar a logros significativos y duraderos por lo que se hace necesaria la cooperación, pero para alcanzarla es necesario primero el reconocimiento de los demás agentes. No es posible interactuar con quien no se conoce o no se tiene vínculos. Esa capacidad de darse a conocer, de motivar, de crear sinergias, es un aspecto crítico.

Además de factores relacionados con la teoría de la acción y con la “personalidad” de los actores, es importante tomar en cuenta otros como la significación social que los actores pueden tener en función de su capacidad financiera, de su mero tamaño o de la importancia política que revistan. Esto nos conduce al reto de identificar los actores que pueden asumir un papel clave en una circunstancia o en una constelación institucional determinada.

LOS ACTORES-EJE

En términos prácticos, no es realista suponer que en el contexto específico de cualquiera de los países de América Latina y el Caribe la mayoría o la generalidad de los agentes vinculados con la FCL presenten las características positivas de los criterios arriba

expuestos. Infortunadamente casi siempre la norma es el lado negativo, porque requiere menos esfuerzo, menos compromiso, menos creatividad, menos actividad. Se necesita —o es, por lo menos, deseable—, entonces, que un actor (o agente, entendido como la expresión concreta de un actor genérico) que sobresalga por su dinamismo y capacidad comunicativa, asuma el liderazgo para convocar voluntades y sumar intereses.

Los procesos de renovación de políticas en FCL en nuestro continente parecen darle bases de credibilidad a esta hipótesis del agente-eje, pero ante la cantidad de procesos diferentes que se están viviendo en estos países, es importante lograr un mayor grado de certeza sobre si es válida o no, ya que podría convertirse en un mecanismo de trabajo bien productivo. Es decir, si lo del agente-eje tiene validez uno de los primeros pasos para crear las condiciones básicas necesarias para el éxito de cualquier política sería la identificación (o “creación”) de este agente. En ocasiones, se ha caído en el error de una visión tan excesiva y formalmente sistémica, que se pretende que todos actúen idealmente, que todos participen activamente, que todos asuman fácil y alegremente sus responsabilidades, pero la realidad es bien diferente. Los sistemas de formación profesional o para el trabajo que se proponen en diferentes países constituyen un paradigma universalmente aceptado, pero la experiencia indica que para su realización efectiva se requiere vencer una cantidad apreciable de obstáculos y resistencias.

Es posible que la identificación y movilización de estos agente-eje sea una ayuda para lograr los propósitos de las políticas públicas. Obviamente, el comportamiento de los diferentes agentes variará de país en país y de contexto en contexto, pero con las variables señaladas, debería ser posible construir una matriz de análisis de la que se podrían desprender conclusiones sobre los actores-eje en una situación determinada, y deducir estrategias de intervención dirigidas a movilizar, articular o controlar a actores que cumplan papeles especialmente importantes en desarrollo de políticas y programas de formación y capacitación laboral y especialmente de aquéllos dirigidos a apoyar los procesos de inserción sociolaboral de jóvenes pobres, en los que se aplique el modelo propuesto inicialmente en este documento, o sea el de la formación de transición.

NOTAS

1. Esta definición de desempleo estructural se hace desde la perspectiva de la “empleabilidad” y es distinta, aunque complementaria, de la definición de desempleo estructural utilizada para distinguir —conjuntamente con los conceptos de desempleo “cíclico” y “friccional”— entre modalidades de desempleo definidas a partir de las relaciones entre ciclos económicos y mercados de trabajo.
2. V. Tokman, “Visión desde la OIT sobre el trabajo de los jóvenes en la región”, en *Boletín Cinterfor*, N° 128, Montevideo, julio-septiembre de 1994.
3. Lester Thurow, *El futuro del capitalismo*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires, 1996.
4. W. N. Grubb, *Evaluating Job Training Programmes in the United States: Evidence and Explanations*, Training Policy Studies, N° 17, ILO, Geneva, 1995, traducción libre.
5. J. Gaude, *Relations entre les nouvelles formes de travail, la formation et l'insertion professionnelle*. Formation: Etudes de politique N° 23, BIT, Geneve, 1995, p. 9, traducción libre.
6. *Ibidem*, p. 9.
7. Jaime Ramírez, *Diseño global del componente de capacitación laboral de jóvenes en el marco del plan de empleo urbano de la Red de Solidaridad Social*, Ponencia presentada en el Seminario “Capacitación y empleo de jóvenes, cuatro experiencias latinoamericanas”, Red de Solidaridad Social-SENA, Bogotá, octubre 31- noviembre 3 de 1994.