

# La problemática de la evaluación de los programas de capacitación para jóvenes

*Claudia Jacinto  
Instituto Internacional de Planeación Educativa, UNESCO  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)  
Argentina*

La ponencia analiza la problemática de la evaluación de los programas de formación para el trabajo de jóvenes en el actual contexto latinoamericano. Justamente, las dificultades de este contexto, tensionado por los fenómenos del desempleo y de la exclusión social, plantean a los programas de formación cuestiones de creciente complejidad respecto a sus objetivos, a las estrategias más adecuadas de intervención y a sus posibles impactos.

## ***1. La formación para el trabajo en el marco de la crisis del empleo: ¿cuál es el lugar de los jóvenes?***

Una de las consecuencias de la globalización es la exclusión tanto laboral como social de millones de personas. La integración social se refleja no sólo en el acceso a bienes y servicios: tiene también una profunda dimensión simbólica. En América Latina, se hace cada vez más evidente el gran desfase entre una mayor integración simbólica (la globalización de la información y las comunicaciones) y el mundo real de muchos de sus habitantes. Los modelos de desarrollo adoptados por nuestros países, que hacen énfasis en las cuestiones de la productividad y la competitividad, dejan sin lugar en la sociedad a quienes no lo son en los términos de las actuales "leyes del mercado".

Distintos grupos sociales se ven afectados por estos procesos de segmentación social; entre ellos, los jóvenes constituyen uno de los grupos que ven frustradas sus expectativas, ya que aunque su capital educacional es superior al de sus padres, sus tasas de desempleo son mayores. Se encuentran expuestos a información y estímulos sobre nuevos y variados bienes y servicios, pero la mayoría carece de acceso a ellos.

Los países latinoamericanos han avanzado considerablemente en la inclusión de la mayor parte de los niños en la escolaridad primaria, pero ese avance tiene algunos matices. En realidad, más allá de los evidentes progresos, siguen registrándose dificultades para retener a los niños en la escuela, a tal grado que el promedio de permanencia en la educación básica no alcanza a completar esa educación. Además, persisten dos fenómenos críticos: altos índices de repetición y circuitos educativos de diferente calidad. Por su parte, las tasas de matriculación en la educación media revelan que aún hay un largo camino por recorrer en este terreno. Incluso en países como los del cono sur, que tienen altas tasas de escolarización de las poblaciones adolescentes, aproximadamente la mitad e los jóvenes, o un poco más, no han terminado la educación media.

En todos los países, las tasas de desempleo de los jóvenes duplican, por lo menos, las del conjunto de la población económicamente activa. Este dato, sumado a condiciones deterioradas de contratación, bajos salarios, etc., revela que ellos sean hoy catalogados como uno de los grupos que mayores problemas están enfrentando para ingresar al mercado laboral. Ante este panorama, se viene registrando un incremento de las acciones educativas, y de capacitación, e inserción en el trabajo.

Pero, si la situación de los jóvenes en su conjunto es muy compleja, la de los jóvenes pobres y/o de bajos niveles educativos lo es aún más. Las tasas de desempleo aumentan notablemente entre quienes están en condiciones de pobreza y a medida que disminuyen sus niveles educativos. Estimaciones recientes de la CEPAL plantean que se está produciendo en la región un proceso de devaluación de credenciales educativas que eleva los requisitos básicos de escolaridad hasta la finalización de la educación media.

Esta situación pone de manifiesto los límites que tienen los programas de formación dirigidos a jóvenes desempleados de bajo nivel educativo si no contemplan articulaciones con la educación formal y/o no se inscriben en un circuito de educación permanente. Muchos especialistas hacen énfasis en los modestos efectos de los programas de capacitación de una sola vez y en la necesidad de que los proyectos dirigidos a los sectores más desfavorecidos, entre ellos los jóvenes, superen la dimensión puramente asistencial para articularse con políticas integrales de modernización productiva e integración social.

## **2. *¿Qué evaluar: inserción social o inserción laboral?***

En la actualidad, hay pocas dudas en América Latina de que los y las jóvenes pobres deben ser un grupo social prioritario de las políticas sociales porque en ellos se hallan las claves de un futuro social de la región. En el actual contexto, las intervenciones realizadas por los programas deben ser vistas desde dos puntos de vista: su contribución a la equidad y su contribución a la integración social.

Todos los programas tienen, en mayor o menor medida, objetivos de inserción laboral o, al menos, de mejoramiento de las probabilidades de los jóvenes dentro del mercado de empleo. Estos objetivos son acompañados por otros, menos precisos, que apuntan a la integración social de los jóvenes ante la preocupación por la falta de espacios institucionales para los jóvenes desescolarizados, los niveles de violencia y marginación social a las que están sometidos, etcétera. Unos y otros objetivos aparecen, con mayor o menor énfasis, según las poblaciones específicas localizadas y el contexto nacional o regional. Aunque el efecto en términos de empleabilidad de los egresados no sea muy alto, existen otras dimensiones importantes a tener en cuenta: las llamadas externalidades. Las experiencias parecen cumplir funciones marginales o latentes, pero importantes: motivar para el retorno a la educación formal y brindar un espacio de protección para los jóvenes frente a un contexto social profundamente desintegrado.

Los estudios de impacto que, apoyándose en el seguimiento de egresados y de grupos de control, enfoquen la inserción laboral y la participación social más amplia de los jóvenes capacitados, constituyen instrumentos valiosos para evaluar si las estrategias adoptadas por los programas logran los objetivos propuestos. En la medida en que se ubique a los jóvenes en otro lugar en la fila de espera de empleos disponibles, se habrá contribuido a la equidad. En la medida en que se evidencie mayor participación social de los jóvenes, se habrá contribuido a su integración social.

Pero, para poder tener algunas certezas sobre las contribuciones de los programas y sobre aquellas estrategias que conviene multiplicar, es preciso hacer un largo recorrido en el terreno de la evaluación de los resultados. Muchas de las acciones emprendidas no se evalúan o se evalúan insuficientemente. No sólo se trata de medir la empleabilidad y la calidad de los empleos, sino también, el retorno a la educación formal, el aumento de la autoestima y/o de saberes y competencias de diverso tipo, la menor participación en actividades delictivas o en conductas de riesgo como la drogadicción, etcétera.

La sistematización de los procesos también suele ser bastante débil. A veces se cuenta con muchos datos acerca de la implementación que no son analizados de manera agregada. Además, muchos aspectos sustantivos del proceso que podrían indagarse con estudios cualitativos, y permitirían brindar elementos de interpretación de resultados y hacer la retroalimentación sistemática al programa, suelen quedar fuera, tales como el desarrollo de aspectos técnicos y de competencias actitudinales en la formación o las articulaciones con los lugares de trabajo. A menudo, las instituciones carecen de recursos para efectuar estos estudios, y los avatares de gestión cotidiana consumen todos sus esfuerzos.

En el caso de los programas que cuentan con diversas entidades ejecutoras, la sistematización y la evaluación contribuirían a conocer el papel de los actores sociales involucrados, y a establecer comparaciones entre las estrategias, los perfiles institucionales, y los resultados. La implementación a cargo de distintos ejecutores nunca es una réplica del modelo general y, para mejorarlo, es preciso conocer y sistematizar cómo los actores se apropian de las políticas.

### ***3. Alcances y límites de la evaluación.***

La evaluación de programas de capacitación e intermediación en los actuales contextos presenta varios niveles de discusión, entre ellos, el político-estratégico, el conceptual y el metodológico.

El primero concierne a la inserción institucional del dispositivo y a quién debe hacerse cargo de la tarea.. Estas decisiones no son independientes del para qué se realiza la evaluación. Los dos polos de esta cuestión pueden plantearse a través de la siguiente interrogante: ¿se pretende la optimización de los recursos y la reorientación de las acciones en función de los resultados, o la legitimación de una determinada acción?

El nivel conceptual plantea un gran desafío porque en la implementación y resultados de un programa de capacitación interviene tal multiplicidad de factores que es preciso realizar un gran esfuerzo por incluir los más significativos al momento de diseñar e implementar el modelo de evaluación. La evaluación debe permitir medir el grado de éxito que un dispositivo está teniendo, en función de los objetivos y metas propuestos, y debe proveer elementos esenciales para la toma de decisiones sobre la continuidad o reorientación de una política. En este sentido, es clave formularse las interrogantes adecuadas teniendo en cuenta los contextos de desarrollo de los programas. Por su parte, los aspectos metodológicos plantean los alcances y los límites de los distintos tipos de medición. La complementación de niveles de análisis micro, macro y de la perspectiva de los actores; la introducción complementaria de evaluaciones Normativas y sumativas la utilización articulado de estrategias metodológicas cuantitativas y cualitativas, pueden permitir enriquecer la estrategia.

Pero la evaluación de los programas también plantea interrogantes más allá de ellos mismos. Cabe por ejemplo preguntarse las razones por las que, aunque existe un amplio consenso acerca de que las intervenciones aisladas con poblaciones que presentan muchas dificultades producen escaso impacto, persiste la desarticulación intersectorial de los programas y las dificultades de constituir circuitos articulados de educación, capacitación y empleo. Un desafío para los años futuros en la región es la consolidación de mecanismos más inclusivos de implementación y control de políticas públicas.