

La evaluación de los programas de capacitación laboral para jóvenes en Sudamérica

Ernesto ABDALA

*Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento
en la Formación Profesional (OIT)*

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo ofrecer un panorama de los programas en capacitación y empleo dirigidos a las juventudes: cómo se han evaluado y para qué sirvieron las evaluaciones. Se observaron los aspectos técnicos y críticos, que se consideran claves y esenciales para entender la importancia que tiene el proceso de evaluación de impacto de estos programas. El análisis se llevó a cabo sobre una muestra no aleatoria de programas de capacitación y empleo de jóvenes que estuvieron en ejecución dentro del periodo de 1990 a 2004 en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay.

Palabras clave: capacitación laboral, empleo, jóvenes, mercado, Sudamérica.

Abstract

Evaluation of labor training programs for youths in South America

The present article has as an objective to offer a panorama of the programs in training and employment aimed at youths: how they have been evaluated and what the evaluations worked for. The technical and critical aspects were observed, which are considered key and essential to understand the importance the evaluation process of the impact of these programs has. The Analysis was carried out on a non-random sample of programs of training and employment for youth, which were executed in the 1990-2004 period in Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Peru and Uruguay.

Key words: labor training, employment, youths, market, South America.

La problemática del desempleo juvenil es visualizada en el mundo, incluso en los países desarrollados, como un reto social altamente prioritario. El segmento de los jóvenes enfrenta las complejidades y obstáculos, pero con mayor dificultad que la media de la población: la tasa de desempleo juvenil duplica y triplica la tasa de desempleo general.

Los jóvenes adquieren un valor trascendente y un rol preponderante, al constituir el recurso estratégico del desarrollo integral de la sociedad, siendo la educación, la formación y la capacitación las llaves para la construcción individual y social.

Los programas de formación laboral enfrentan distintos problemas que los justifican y también los condicionan, entre ellos podemos señalar:

- Vulnerabilidad etaria que se potencia si a la condición de joven se agrega la de pobreza, género, residencia rural o baja escolaridad, fenómenos que también suceden en los países desarrollados. Esto hace necesaria las intervenciones focalizadas para las distintas “juventudes”.¹ Se trata de instrumentos de política diseñados específicamente para la población juvenil o sectores de ésta.
- Devaluación de las credenciales educativas: cambios en el perfil de los trabajadores y la elevación de requisitos de acceso al mercado de trabajo.

El objetivo de los programas de formación para jóvenes implementados en la región se centró en la inserción laboral, a pesar de que la noción más actualizada de formación incluye un aporte educativo en conocimientos y valores que trascienden la aplicabilidad al trabajo.

Las políticas de empleo y capacitación dirigidas a los jóvenes compartieron la idea central del nuevo modelo económico y de sus bases doctrinarias: debe prepararse a las personas para su inserción en el mercado de trabajo, antes que protegerlas de las fluctuaciones del mismo.

Movilizar y fortalecer nuevos actores: en sus versiones más innovadoras, buscaron una combinación de esfuerzos y recursos públicos y privados que permitieran trabajar, tanto sobre la oferta laboral, como sobre la demanda de empleo. Las nuevas políticas y sus diversos programas representaron un cambio en el rol del Estado. Sintéticamente, este rol puede caracterizarse como un papel subsidiario, por lo cual el Estado abandona la ejecución directa de las acciones, delegándola en oferentes privados y eventualmente públicos, sometidos a competencia a través de licitaciones. El Estado se encargaba del diseño y financiamiento de los programas, definiendo la población objetivo y mecanismos de evaluación y control.

La necesidad de diversificación y renovación de la formación tradicional: que resulta generalmente orientada por las denominadas “señales de mercado”.

¹ La noción de “juventudes” es acorde con los procesos inocultables de segmentación, discriminación y exclusión. Ya no se corresponde únicamente con la etapa de transición de la niñez a la adultez, sino que se correlaciona más bien al grupo de pertenencia; de ahí, las distintas categorías de “jóvenes”.

La evaluación: una rendición de cuentas necesaria

Se vuelve imprescindible evaluar con el objetivo de conocer la eficiencia, eficacia y pertinencia de los Programas de Formación Juvenil. Se deben señalar los ejes centrales desarrollados en la literatura como base argumental de la necesidad de evaluar:

Los países de la región viven un momento de recesión y ajuste económico. El financiamiento de los programas debe justificarse, ya que entran en competencia con los gastos públicos y privados que la sociedad moviliza para otros fines. La importancia de la evaluación de los proyectos reside también en la producción de conocimiento sustantivo y la materialización de ese saber en estrategias y procesos vivos de cambio social (Corporación Paisajoven, 1998).

El Estado y los organismos que financian el programa tienen el derecho y la necesidad de contar con mecanismos para corregir la planificación de sus acciones. Se reconoce aquí el concepto de rendición de cuentas, su vertiente ética, con todos los actores, intervengan o no en el programa. Es indispensable que la cuota de financiamiento que se asigne a las políticas de capacitación laboral que se formulen en el futuro se emplee con el máximo de eficiencia y asegure un alto grado de efectividad.

Evaluación de impacto

La evaluación constituye un proceso sistemático, metódico y neutral que hace posible el conocimiento de los efectos de un programa, relacionándolos con las metas propuestas y los recursos movilizados, facilitando la identificación, la recolección y la interpretación de informaciones útiles a los encargados de tomar decisiones y a los responsables de la ejecución y gestión de los programas.

Desde los primeros intentos de evaluar los programas de educación y de capacitación de jóvenes, los procedimientos evaluatorios han ido creciendo en complejidad metodológica, con algunas dificultades para el logro de una cultura de evaluación (ver recuadro1). Asimismo, han ido ganando espacios y relevancia hasta volverse imprescindibles en todo proyecto que desee conocer el funcionamiento y los resultados de su accionar en forma clara y transparente.

Recuadro 1
Cultura de evaluación

Los desafíos y dificultades señalados por varios autores (Gallart y Jacinto, 1998) explican en gran parte la falta de una cultura de evaluación institucionalizada, se percibe en la Región la falta de mecanismos de monitoreo y evaluación sistemáticos, que permitan la retroalimentación y por tanto el aprendizaje.

Sin embargo, debemos señalar ciertas características favorables a una cultura de la evaluación por parte de los gestores y financiadores de los programas. Existe aquí una alta conciencia de la necesidad e importancia de la evaluación. El objetivo de evaluar se encuentra en el diseño de estos programas. Varios financiadores exigen el componente de evaluación como obligatorio, más allá de su aporte en el rediseño del programa.

Fuente: elaboración propia.

Utilidad de la evaluación de impacto

La evaluación de cualquier proyecto debe dar cuenta de las hipótesis que sustentan los modelos de intervención, cuestionando sus estructuras causales. Esto permite responder si existe impacto y si éste es atribuible al proyecto en un tiempo y contexto específicos. Si no se evalúa, no hay retroalimentación, no se identifican los ajustes y conexiones para el programa. La evaluación, en cierta medida, posibilita el reforzamiento de los mejores retornos y bondades, sabiendo de antemano que el impacto es muy bajo en épocas de contracción de empleo.

Para hacer correcciones y ajustes rápidos en los programas es recomendable un sistema de información que oriente y alerte a las instituciones sobre sus resultados reales, según las metas que se han propuesto. La información debe circular entre los capacitadores y las empresas para facilitar la adecuación de la capacitación a los nichos ocupacionales del mercado, al igual que entre los capacitadores y los pasantes, para monitorear las dificultades que éstos últimos tengan con las empresas, tratando de solucionarlas.

Se puede evaluar el destino de los jóvenes capacitados, la calidad de la capacitación como palanca de inserción social, el costo y el beneficio del proyecto y su impacto como dinamizador social. Es decir, debe conocerse el grado de cumplimiento de los objetivos marcados. La utilidad de la evaluación también radica en la producción de conocimiento y en facilitar a los organismos que ejecutan y financian el programa de la retroalimentación necesaria para nuevos diseños de programas y políticas.

El monitoreo y la evaluación

Conceptualmente, el monitoreo y la evaluación forman parte del sistema de aprendizaje y retroalimentación de un proyecto, pero cumplen funciones distintas y complementarias.

El monitoreo corresponde a la observación permanente y focalizada de los procesos centrales de ejecución (trayecto de prestaciones) de un proyecto, observación que permite determinar el nivel de logro y explicar las limitaciones, con el propósito de generar información útil y oportuna para la toma de decisiones, todo lo cual contribuye a mejorar la gestión y a prever las situaciones de riesgo. Esto contrasta con la evaluación, que es más amplia y pretende establecer en qué medida la estrategia utilizada (bienes y servicios entregados) resuelve el problema social de un grupo específico, por medio del cuestionamiento de la hipótesis de intervención.

Al centrarse en el proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación en la región

...se constatan debilidades con escasa sistematización, lo que lleva a la multiplicidad y la repetición sin retorno de información ni potenciación del impacto real. Falta rigor metodológico en los objetivos y en la definición de cada etapa, con carencia de investigación evaluativa, dificultad en el registro de información, estadísticas borrosas poco confiables, que impiden medir el trasvase y sustitución de poblaciones, entre otras variables de confusión. El diseño es complejo por la multiplicidad de indicadores y dimensiones a valorar... (Leite, 2003).

Para optimizar su utilidad, los sistemas de monitoreo y evaluación deben permitir aprendizaje y ajustes a lo largo del proyecto. La experiencia demuestra que el monitoreo es eficaz cuando incluye procesos participativos donde los beneficiarios tienen oportunidades de aportar sus impresiones durante su ejecución. Con la evaluación intermedia realizada a tiempo se pueden implementar los ajustes necesarios, lo que contribuye a que se obtengan mejores resultados. Se ejemplifica aquí con el sistema de monitoreo del Programa Capacitación Solidaria (recuadro 2).

Recuadro 2

El sistema de monitoreo para Capacitación Solidaria, Brasil

El Programa Capacitación Solidaria (PCS) tiene el enfoque en jóvenes en riesgo social, pobres y de baja escolaridad, habitantes de áreas metropolitanas de Brasil. Tuvo inicio en 1996, con financiamiento público del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), privado e internacional (BID). Abarca todo el territorio nacional y ya calificó a más de 80 mil jóvenes en todo el país, a través de 1.8 mil organizaciones capacitadoras (OC), seleccionadas mediante concursos públicos.

Características generales del monitoreo

El sistema de monitoreo de proceso del PCS empezó a ser diseñado y aplicado en 1996, junto con la ejecución de los primeros cursos, por decisión e iniciativa de la propia entidad gestora del programa, con apoyo de sus financiadores. El sistema comprende dos bloques de acciones, realizadas por equipos centrales y regionales de la propia gestora del PCS: monitoreo técnico pedagógico y monitoreo administrativo financiero.

Configuración del monitoreo técnico-pedagógico

Lo coordina un equipo central, que selecciona, orienta y coordina equipos de supervisores locales, que realizan visitas técnicas a las organizaciones capacitadoras (OC).

El sistema, informatizado en su mayor parte, incluye:

- Ficha de matrícula. Cada alumno tiene una caracterización individual a través de la ficha de matrícula, que se completa tan pronto se inicien los cursos por los equipos de las OC. La ficha traza el perfil socioeconómico de los jóvenes, abarcando cuestiones relativas a la escuela, familia, trabajo, sociabilidad, motivación y expectativas con relación al curso.
- Visitas de supervisión. Cada proyecto (o curso) recibe una visita mensual, durante los cinco meses del programa, realizada por monitores seleccionados y entrenados, que completan un formulario estructurado, con espacio para anotaciones y observaciones (los formularios son completados a mano, digitados y enviados al banco de datos de la supervisión, que acumula datos por entidad, región, etcétera).
- Eventos técnicos. Para formación, movilización e integración de los equipos se promueven tres seminarios a lo largo del programa, siendo el último un espacio de evaluación colectiva y participativa, con presencia de jóvenes, monitores y coordinadores.

Configuración del monitoreo administrativo-financiero

También realizado en forma continuada y totalmente informatizado, su configuración es semejante al monitoreo técnico pedagógico. Es coordinado y realizado por un equipo central, diferente del que administra el monitoreo técnico pedagógico. Incluye dos bloques de acciones:

- Seminario técnico financiero, al inicio de los proyectos, destinado a la formación y orientación de los coordinadores de las OC, comprendiendo aspectos relacionados a la administración del PCS: aplicación de los recursos, pago de beca a los jóvenes, cronograma, rendición mensual de cuentas, utilizando un software específico, para el cual todos están entrenados.
- Visitas mensuales de técnicos del PCS a cada OC, para verificar la rendición de cuentas de la suma mensual recibida, orientar y corregir problemas tanto relativos al uso del software, como al uso de los recursos.

Costos

El costo de la implantación y operación del sistema antes descrito representa alrededor de dos a tres por ciento de la inversión anual del PCS.

Fuente: Leite, Elenice, 2000, *Evaluación del impacto del Programa Capacitação Solidária sobre las organizaciones capacitadoras*, San Pablo.

Evaluando las dificultades

Aplicada a los programas de capacitación laboral para jóvenes, la evaluación de impacto es un tipo particular de evaluación que pretende indagar, entre otras cosas, acerca de los cambios producidos sobre los

beneficiarios como resultado del proceso de formación. El camino de la evaluación no es sencillo, dado que no todo el proceso formativo posee consecuencias medibles. Al averiguar sobre los cambios ocurridos. Entendidos, por ejemplo, como alguna transformación en la productividad a causa de la capacitación, se presentan al menos dos problemas. En primer término, no siempre está disponible una definición clara de productividad y sus parámetros, asociados con la actividad de capacitación. En segundo lugar, establecer la relación entre la capacitación y los cambios ocurridos, eliminando cualquier otra explicación considerada espuria (podemos citar aquí el contexto socioeconómico: si al momento de ejecutar el programa el país se encontraba en crecimiento económico, con un aumento de la demanda agregada), a veces es una tarea muy difícil.

Parece más sencillo poder organizar experiencias de evaluación de impacto cuando el programa de capacitación ya tiene montado un sistema de evaluación de sus actividades y donde el juicio sobre el impacto aparece como la profundización en la información que se obtiene a través del esquema ya instituido de seguimiento de la capacitación. Por otra parte, es deseable que se conjuguen una serie de factores que pueden ser entendidos como condiciones previas que facilitan la aplicación de estas prácticas evaluativas: las condiciones metodológicas, estructurales y pedagógicas (ver recuadro 3).

Recuadro 3

Las condiciones facilitadoras para la evaluación de impacto

Condiciones metodológicas

La aplicación de la técnica de evaluación de impacto presenta algunas complicaciones metodológicas que requieren personal formado y con tiempo disponible para poder identificar o reconstruir indicadores de la inserción laboral del joven que se pretendan registrar.

Condiciones estructurales

La aplicación con éxito de la evaluación de impacto demanda una vinculación muy eficiente entre la línea y el área de capacitación.

Condiciones pedagógicas

Una de las condiciones facilitadoras para poder pensar en la realización de actividades de evaluación de impacto es la existencia de un sistema formal de evaluación previo que acompañe todo el proceso de capacitación.

Fuente: elaboración propia.

Por último, se debe señalar que el tipo y grado de institucionalización del programa condiciona la evaluación (el éxito, la calidad, la frecuencia con que se realiza, etc.). Esta idea se retomará más adelante. Pero de acuerdo con lo observado en las experiencias de capacitación de largo plazo, las instituciones que evalúan el impacto generalmente demuestran poseer un alto grado de institucionalización de sus prácticas generales de evaluación de la capacitación.

Descripción de los programas

Esta sección es resultado de la revisión de distintos programas ejecutados entre 1990 y 2004; su selección giró en torno a seis criterios: a) experiencias que hicieron evaluación de impacto; b) focalizar experiencias de capacitación para jóvenes vulnerables; c) cubrir diferentes dimensiones de la evaluación: proceso, gestión, resultados e impactos; d) diferentes opciones metodológicas de investigación: cualitativas y cuantitativas; e) relación de los programas con instituciones de formación profesional; f) disponibilidad de las evaluaciones.

Los programas seleccionados son los siguientes: Proyecto Joven, de Argentina; Capacitación Solidaria, Brasil; Chile Joven, Chile; Programa Jóvenes en Acción, Colombia; Programa de Capacitación Laboral Juvenil y Programa de Capacitación Laboral, de Perú, y finalmente, Programas Opción Joven, de Uruguay.

En la tabla 1 se encuentran los datos básicos de los programas en forma comparativa.

Proyecto Joven, Argentina

El Proyecto Joven comenzó a ejecutarse a fines de 1993, con la aplicación de una Prueba Piloto en la Capital Federal y 19 partidos del Conurbano Bonaerense. La prueba piloto estaba en ejecución al momento de realizarse las negociaciones entre el gobierno y el BID para la financiación del programa.

La naturaleza de los cursos fue eminentemente práctica y sus contenidos debían ser diseñados por las instituciones de capacitación en respuesta a los requerimientos que les planteaban las empresas productivas y de servicios.

La evaluación de los programas de capacitación laboral para jóvenes en Sudamérica/*E. ABDALA*

TABLA 1
DATOS BÁSICOS DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN

| | Periodo | Población objetivo | Instituciones ejecutoras | Instituciones financiadoras |
|---------------------------------|-------------------------------------|--|---|--|
| Proyecto Joven (Argentina) | Dos etapas: 1993 -1997, 1997 - 2001 | Jóvenes mayores de 16 años, provenientes de sectores de escasos recursos, con un nivel de instrucción inferior al secundario, sin empleo o subocupados, con escasa o ninguna experiencia laboral | Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social | Contó con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Tesoro Nacional. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) le prestó apoyo institucional |
| Capacitación Solidaria (Brasil) | 1996-hasta la fecha | Jóvenes de 16 a 21 años de edad, de bajo ingreso y escolaridad, que viven en las periferias de las grandes regiones metropolitanas del país | Ejecutado por la Asociación de Apoyo al Programa de Capacitación Solidaria (AAPCS), la cual fue creada en agosto de 1995, en consonancia con las directrices de acción del Consejo de Comunidad Solidaria | Este programa se ha ejecutado con fondos de diferentes entidades públicas brasileñas |
| Chile Joven (Chile) | 1993-1997, 1997-2000 | Jóvenes de escasos recursos, entre 16 y 24 años, que se encuentran cesantes, subempleados, inactivos o buscando trabajo por primera vez y que no cursan ningún tipo de enseñanza | El Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Ministerio de Educación | Las fuentes de financiación en la primera fase fueron el Estado de Chile y un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo. En la segunda fase, su fuente de financiación es exclusivamente el Estado de Chile |
| Jóvenes en Acción (Colombia) | 2003- hasta la fecha | Edad entre los 18 y 25 años; jóvenes desempleados de escasos recursos | El Fondo de Inversión para la Paz (DAPR-FIP); - El Departamento Nacional de Planeación (DNP); - El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) | Contará con un financiamiento de \$ 70 millones de dólares provenientes del BID |

Continúa

| TABLA 1 DATOS BÁSICOS DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN (CONTINUACIÓN) | | | | |
|--|---|---|--|--|
| | Periodo | Población objetivo | Instituciones ejecutoras | Instituciones financiadoras |
| Projovent (Perú) | 1995-hasta a fecha | Entre 16 y 24 años de edad Pertenecen a hogares pobres con o sin educación secundaria | Ministerio de Trabajo y Promoción Social | BID |
| Caplab (Perú) | 1996-hasta la fecha | Edad: 16 a 30 años Asistencia al sistema de enseñanza formal jóvenes inscritos en un CEO CAPLAB Condición socioeconómica baja | * Cosude-Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación * Ministerio de Educación * Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo * CEO | Cosude Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación |
| Opción Joven y Projovent (Uruguay) | Opción Joven 1994-1996; Projovent 1996-hasta la fecha | Jóvenes de entre 17 y 24 años, provenientes de hogares de bajos ingresos, sin empleo formal, que no hayan culminado la enseñanza secundaria, preferentemente jefes de familia | INJU-Ministerio de Educación y Cultura Junae/DINAE - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social | Fase piloto, préstamo del BID. Desde 1996 a la fecha se implementa con recursos del Fondo de Reconversión Laboral /Junae |
| Fuente: elaboración propia. | | | | |

Estaban compuestos por dos fases: (i) fase de capacitación, con duración máxima de tres meses, a realizarse en la institución de capacitación, donde los beneficiarios adquirirían conocimientos, destrezas y habilidades básicas para el desempeño de una ocupación; y (ii) fase de pasantía a realizarse en empresas (EMPA), bajo la supervisión directa de la Entidad de Capacitación Adjudicataria (ECA), donde los beneficiarios se desempeñarían en un puesto de trabajo acorde con la ocupación para la que han sido capacitados, con una duración que no exceda el número de días de la fase de capacitación.

Para la selección de las ECA se convocaban concursos abiertos, en los cuales podían participar todos los potenciales oferentes sin restricción de país de origen. La selección y adjudicación de los cursos se realizó mediante licitaciones públicas internacionales, aplicando procedimientos fijados por el BID. En teoría, se adjudicaban aquellas ofertas que presentaban diseños de cursos de acuerdo con los criterios de calidad pedagógica y presentaban los menores costos. Como resultado, se firmaba contratos con las ECA, que dictaban la fase de capacitación y eran responsables por hacer todos los arreglos necesarios para la obtención y realización de las pasantías en las empresas. Las ECA, en sus ofertas, debían presentar cartas de intención

de las empresas para recibir a los beneficiarios en sus instalaciones durante la fase de pasantía; así como una descripción detallada de los propósitos y tareas a ser realizadas durante esa fase. Dicha carta de intención debía ser formalizada a través de una carta convenio al momento de realizar la pasantía.

Sus objetivos explícitos fueron proporcionar armas eficaces a los jóvenes para ingresar con éxito al mercado laboral y apoyar el crecimiento de las empresas productivas necesitadas de mano de obra capacitada, mediante una formación laboral gratuita en el nivel de semicalificación, que ampliaría en todo el país la perspectiva de empleo de los sectores menos favorecidos y dotaría a los sectores productivos de mejores posibilidades de crecimiento y desarrollo.

La población destinataria eran las y los jóvenes mayores de 16 años, provenientes de hogares de bajos ingresos, con bajo nivel de formación, con escasa o nula experiencia laboral y que estuvieran desocupados o subocupados. El Proyecto Joven se orientaba específicamente a aquellos jóvenes que se encontraban en situación social desventajosa, agravada por su bajo nivel educativo, las pocas oportunidades para continuar su formación y la escasez de antecedentes laborales. Con base en cifras de 1991, según el Informe de Proyecto (documento presentado al Directorio Ejecutivo del BID), la población objetivo del Proyecto Joven fue calculada en 400 mil individuos (47 por ciento mujeres y 53 por ciento hombres), estimándose en 100 mil la meta de cobertura a alcanzar en la primera etapa. Esta cifra consideraba la capacidad del sector empresarial de ofrecer pasantías, la capacidad de oferta de cursos por parte de las instituciones capacitadoras y la respuesta estimada de la población objetivo al programa propuesto.

Programa Capacitación Solidaria, Brasil

Considerando la realidad brasileña y los factores que alimentan el círculo perverso de pobreza, fue creado el Programa Comunidad Solidaria (PCS), que eligió como prioridades estratégicas la generación de empleo y del ingreso, el apoyo al desarrollo de la enseñanza básica y la defensa de los derechos y promoción social de los niños y adolescentes en Brasil.

El programa tiene el enfoque en jóvenes en riesgo social, pobres y de baja escolaridad, habitantes de áreas metropolitanas de Brasil. Tuvo inicio en 1996, contando con financiamiento público del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), privado e internacional (BID). Abarca todo el territorio

nacional y ya calificó a más de 80 mil jóvenes en todo el país, a través de 1.8 mil organizaciones capacitadoras (OC), seleccionadas mediante concursos públicos.

El nuevo modelo de acción social propuesto tenía por base la articulación solidaria de la sociedad brasileña en la movilización de recursos humanos, técnicos y financieros para el combate a la pobreza y a la exclusión social. La acción del Programa Comunidad Solidaria se da en dos frentes: la Secretaría Ejecutiva y el Consejo de la Comunidad Solidaria.

Secretaría Ejecutiva: enlaza administraciones federales, estatales y municipales, buscando hacer más eficientes las políticas sociales del gobierno.

Consejo de la Comunidad Solidaria: promueve asociaciones entre el gobierno y organizaciones de la sociedad civil. Está compuesto por 21 representantes de la sociedad civil (todos con reconocida labor en el área social), 11 ministros de Estado y un espacio destinado a la interacción entre el gobierno y la sociedad, es decir, a la promoción de asociaciones, movilización de instituciones y establecimiento de diálogo e intercambios entre los diversos agentes sociales. Ese consejo tiene presencia activa en las decisiones que involucran las políticas sociales, sin embargo, no constituye un órgano de gobierno y tampoco cuenta con presupuesto propio.

El Consejo de la Comunidad Solidaria busca soluciones para los temas prioritarios de la agenda social a través de la interlocución política, y actúa en la promoción de programas y proyectos innovadores dirigidos a áreas estratégicas que no están debidamente cubiertas por programas gubernamentales o de la sociedad civil.

El PCS actúa en dos frentes relacionados: la capacitación profesional de jóvenes y el fortalecimiento de la sociedad civil. Este último frente de acción se presenta de forma integrada y simultánea a los cursos de capacitación de jóvenes, dado que quien propone y desarrolla los cursos son las organizaciones de la sociedad civil.

Al recibir financiamiento, las OC tienen oportunidad de participar en seminarios y talleres en los cuales se presentan metodologías de acompañamiento pedagógico y de gestión financiera, mismos que son puestos en práctica bajo la supervisión técnica del PCS. Asimismo, el porcentaje de administración destinado a OC (10 por ciento sobre el valor total del proyecto), permite la inversión de ese recurso en rubros que la organización estima necesarios dada la autonomía que tiene para administrar esa cantidad en la forma que lo considere. Paralelamente, otra estrategia de acción para fortalecer la sociedad civil consiste en la realización de cursos dirigidos específicamente a la formación de gestores sociales.

Los cursos de capacitación profesional financiados por el PCS se destinan a jóvenes de 16 a 21 años, de bajo ingreso y escolaridad, que viven en las periferias de las grandes ciudades. Tales cursos son propuestos y ejecutados por organizaciones no gubernamentales diversas, tales como asociaciones, sindicatos, centros comunitarios, universidades y empresas pequeñas que tengan experiencia con la población a ser atendida, dispongan de infraestructura (espacio y equipamiento) para la capacitación propuesta, o establezcan asociación con esa finalidad. Esas OC también deben ofrecer oportunidad de vivencia práctica fuera de la organización ejecutora de la capacitación, con objeto de propiciar en los jóvenes una experiencia real de trabajo.

Programa Chile Joven

El Programa Chile Joven fue creado en 1991 y su propósito fue capacitar a jóvenes en situación de riesgo social o desempleo estructural. Los organismos encargados de administrar su ejecución fueron el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis). Los objetivos específicos fueron que los jóvenes participantes generen una actitud positiva hacia el trabajo a manera de alcanzar efectivamente una inserción laboral; que los jóvenes cuenten con competencias técnicas en un oficio, en un nivel de semicalificación, como una forma de facilitar su inserción laboral, y generar una oferta técnica de capacitación pertinente con las necesidades del mundo de la empresa. El programa ofreció una mezcla de formación en clases y experiencia práctica en empresas, y estuvo orientado a la demanda usando instituciones capacitadoras privadas para identificar las oportunidades del mercado. El programa se desarrolló en dos fases. La primera fue financiada con fondos del Estado de Chile más un crédito del BID; se aplicó entre 1991 y 1995, tuvo como meta capacitar a cien mil jóvenes y dio prioridad a la integración social de los jóvenes. La segunda fase, cuya meta fue dar 70 000 oportunidades de capacitación en tres años, se orientó más hacia los requerimientos del sector productivo y la inserción laboral; comenzó en 1996, esta vez íntegramente financiada por el gobierno de Chile, y aunque estaba proyectada hasta 1998, fue extendida hasta el año 2002.

Los requisitos para ser beneficiario del programa fueron: ser joven de escasos recursos; tener entre 16 y 24 años, preferentemente; estar cesante, subempleado, inactivo o buscando trabajo por primera vez, y no encontrarse cursando ningún tipo de enseñanza formal, salvo aquella que se imparte en la modalidad vespertina.

El programa se ejecutó a través de operadores privados denominados Organismos Técnicos de Capacitación (Otec), y se basó en la entrega de financiamiento, vía licitaciones públicas, a estas instituciones externas, las cuales para participar tuvieron que estar debidamente incorporadas en los registros de Sence. Dependiendo del subprograma, las propuestas de estos organismos debieron incluir “Compromisos de participación” de empresas que comprometieran la recepción de alumnos del programa.

Tras una campaña pública de difusión del programa, los jóvenes interesados debían dirigirse a una OMIL, donde se les sometía a una breve entrevista social para verificar si cumplían con la definición de beneficiario. Si correspondía, se les inscribía como candidato, se le informaba de las distintas alternativas de capacitación y, de acuerdo con sus intereses, eran derivados al Otec correspondiente, donde ingresaban a un proceso de selección. El programa constó inicialmente de cuatro subprogramas, tres ejecutados por Sence y uno por Fosis. En la Fase I, los subprogramas fueron: Capacitación y Experiencia Laboral en Empresas (CEL); Aprendizaje Alternado (AA); Capacitación para el Trabajo Independiente (TI), y Formación y Capacitación Laboral. En la Fase II los subprogramas fueron: CEL, AA y Habilitación para la Creación de Microempresas Agrícolas y Forestales.

En todos los casos, los cursos impartidos fueron absolutamente gratuitos para los jóvenes beneficiarios, quienes dispusieron además de un subsidio de movilización y colación durante las fases lectiva y experimental del curso, excepto si esta última contó con un contrato de trabajo. Además, los jóvenes dispusieron un seguro contra accidentes personales.

Programa Jóvenes en Acción, Colombia

La Red de Apoyo Social (RAS) forma parte de la Estrategia de Recuperación Económica y Social del Gobierno Nacional, y pretende mitigar el impacto que la crisis económica y el ajuste fiscal han tenido sobre la población más pobre.

Dentro de la RAS se ha formulado el Programa “Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos”, en adelante denominado “Jóvenes en Acción”, el cual venía siendo ejecutando por el DAPR/FIP y, por directriz presidencial, a partir de la tercera convocatoria se traslada el programa al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena). Se estableció como su principal objetivo el mejorar las condiciones de empleabilidad junto a los niveles de inserción laboral y social de jóvenes de entre 18 y 25 años de

edad, de los deciles 1 y 2 de la distribución de ingresos, en siete principales ciudades del país Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Cartagena.

Se plantea además: desarrollar en los jóvenes competencias específicas en un oficio dado, hasta alcanzar el nivel de trabajador semicalificado; promover el desarrollo de competencias básicas, sociales y transversales del joven, para mejorar su capacidad de vinculación y desempeño laborales; fortalecer la oferta privada de formación laboral con base en las demandas de los sectores productivos y las características y expectativas de los jóvenes beneficiarios; acercar los jóvenes beneficiarios y las entidades de capacitación al entorno empresarial.

Mecanismos:

1. Un paquete integral de formación laboral que incluye contenidos de formación para el trabajo, formación laboral en un oficio semicalificado, y práctica laboral en una empresa formal. El proceso formativo se prolongará durante seis meses, divididos en una fase lectiva de hasta 350 horas de intensidad y una fase de práctica laboral dirigida, de tres meses de duración.
2. Un auxilio en efectivo para sufragar gastos de transporte y refrigerio.
3. Un seguro colectivo de accidentes laborales y de responsabilidad civil para los jóvenes beneficiarios, que exonere de responsabilidades laborales o civiles a las empresas donde se realicen las prácticas laborales.

Contenidos de la formación:

Para este programa, la formación para el trabajo se define como el proceso de enseñanza-aprendizaje destinado al desarrollo de habilidades básicas y sociales que faciliten y conduzcan, junto con la formación en un oficio, a la inserción laboral del joven.

Esta formación se fundamenta desde la estructura curricular en el concepto de ‘proyecto de vida’, entendido como un componente del desarrollo humano, en la visión de formar ciudadanos participativos en su vida comunitaria, responsables en su vida personal y familiar y competentes en un oficio.

Implementación y calidad de la formación:

El programa fue diseñado para movilizar una amplia variedad de oferentes privados de formación, así como a la oferta pública distinta del Sena. Para ello se incluyó en su diseño una estrategia de fortalecimiento de la oferta como componente programático con recursos específicos. Esta estrategia

consta de elementos de promoción masiva; de información, orientación y capacitación, y de incentivo económico al desempeño exitoso.

Los sistemas de evaluación de ofertas y de seguimiento a la ejecución han sido diseñados de modo que se incentive el mejoramiento de la calidad de la formación.

Articulación de la formación:

El Sena fue designado para desarrollar mecanismos ágiles para facilitar el reconocimiento y la validación de la formación obtenida por los beneficiarios del programa, de manera que ellos puedan vincularse a las distintas ofertas de su cadena formativa.

Se estableció en el programa la necesidad de crear acuerdos con los gobiernos locales y Cajas de Compensación Familiar para que éstos se comprometan con la vinculación posterior de los egresados del programa que no han completado el nivel medio de la educación formal, a sistemas educación compensatoria de adultos.

Financiación:

Se estima que durante los tres años de ejecución, el subprograma podrá contribuir a la capacitación laboral de 100 000 jóvenes. Este subprograma contará con un financiamiento de 70 millones de dólares provenientes del BID.

Projoven-Perú

El programa Projoven se creó a mediados de 1996 por iniciativa del Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS) de Perú, con dos objetivos fundamentales: mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes, especialmente de escasos recursos, y dinamizar el sistema de capacitación en el país, mejorando la calidad técnica del diseño e implementación de cursos de capacitación ocupacional. La meta inicial del programa era atender a 160 mil jóvenes en un periodo de cinco años, empezando con una experiencia piloto en Lima y Callao, en la que se capacitaría a 1 500 jóvenes de escasos recursos.

Luego de esta experiencia, el programa se masificaría, ampliando su cobertura a las 13 ciudades principales del país donde el MTPS tiene sede institucional. Sin embargo, al no concretarse el financiamiento que aseguraría el cumplimiento de la propuesta inicial hasta 1998, las metas del programa tuvieron que ser limitadas, en función a los menores recursos. Durante ese periodo (1996-1998), el programa realizó cuatro convocatorias, las cuales fueron atendidas por más de ocho mil jóvenes, tanto en Lima

como en dos ciudades del interior (Trujillo y Arequipa), con una inversión aproximada de 4.4 millones de dólares.

Projovent tiene múltiples propósitos. Por un lado, busca facilitar el acceso de jóvenes de escasos recursos al mercado de trabajo, proporcionándoles capacitación y experiencia laboral en ocupaciones de calificación inicial demandadas por el sector productivo. Asimismo, y de modo indirecto, se propone mejorar la inserción de los jóvenes a redes sociales más amplias, que aumenten sus posibilidades de empleo. Por otro lado, el programa pretende elevar el nivel de competencia y eficiencia del mercado de capacitación, logrando una mayor interacción entre las instituciones de capacitación y las necesidades del sector productivo demandante de fuerza laboral. En términos de indicadores verificables, la intención del programa es que luego del proceso de capacitación los jóvenes beneficiarios exhiban tasas de ocupación y niveles de ingreso superiores a los de un grupo de control comparable no beneficiado por el programa, dentro de márgenes estadísticamente significativos. Asimismo, el tiempo de búsqueda de empleo debería ser menor y las mujeres beneficiarias del programa deberían incrementar su participación en ocupaciones tradicionalmente masculinas. Para lograr este objetivo se realizaron una serie de actividades, como una estrategia focalizada de comunicaciones a Entidades de Capacitación Adjudicatarias (Ecap) públicas y privadas, a los beneficiarios potenciales, y a las empresas donde los beneficiarios podrían realizar sus prácticas. Asimismo, se mantenía un Registro de Entidades de Capacitación (Recap), en el que se evaluaba a las Ecap interesadas en participar en el programa con el fin de garantizar un mínimo de calidad en las instituciones participantes. Projovent es uno de los primeros programas públicos en el país que desde su diseño contó con una línea de base cuidadosamente establecida, y ha realizado el seguimiento tanto de los beneficiarios como de un grupo de control.

La población objetivo de este programa está conformada por jóvenes de entre 16 y 25 años de edad con las siguientes características: bajos niveles de escolaridad —secundaria completa como máximo— o con un nivel de capacitación técnica u ocupacional que no exceda un máximo de 300 horas; pertenecer a hogares pobres o en pobreza extrema (para determinar esta condición se utilizaron dos criterios: los primarios, consistentes en identificar como pobres a los jóvenes cuyas viviendas están construidas con materiales como esteras, o que no cuentan con agua y baño en el interior o cuando su familia participa en algún programa social, y los criterios secundarios, mediante los cuales identifican como jóvenes pobres a aquéllos

que viven en hacinamiento y provienen de colegios públicos o parroquiales gratuitos); jóvenes que se encuentran desempleados, subempleados o en inactividad forzosa.

Con estos criterios, Projoven aplicó un sistema bastante elaborado de focalización. Se instalaron oficinas de registro de jóvenes en zonas urbanas periféricas con mayor concentración de jóvenes con las características establecidas por el programa. En estos centros se acredita a los beneficiarios del programa luego de aplicar un cuestionario en el que se obtiene información de diversas características socioeconómicas. Este proceso permite reducir el número de personas que no cuentan con los requisitos de acreditación.

Caplab Perú

Desde 1996, viene aplicándose en Perú el Programa Caplab, impulsado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), en convenio con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y el Ministerio de Educación (Med).

Además del Estado peruano, a través de los sectores educación y trabajo, participan como socios del programa en algún componente, estrategia de trabajo o actividad, las municipalidades provinciales y distritales, instituciones u organismos de la sociedad civil, gremios empresariales y de trabajadores, empresas públicas y privadas, universidades e instituciones de investigación. El rol de los socios es heterogéneo y depende de la ubicación que tengan en el proceso; sin embargo, todos los actores involucrados o su área de influencia son beneficiados directa o indirectamente.

La experiencia Cosude-Caplab se viene aplicando en distintas ciudades de Perú. Su objetivo fundamental es lograr la capacitación e inserción laboral de jóvenes y mujeres de entre 16 y 30 años, al igual que de mujeres desempleadas o subocupadas que pertenezcan a sectores de extrema pobreza.

La estrategia de capacitación se orienta desde y hacia el mercado de trabajo, con éste fin el programa se organiza sobre la base de tres ejes temáticos principales: los Talleres de Análisis Ocupacional Participativo (AOP), la Capacitación Docente y los Centros de Información Laboral (CIL).

Los AOP se conforman con la participación de los empresarios, trabajadores y docentes, en ellos se recoge la información sobre las necesidades de capacitación para operarios que son demandados por las

empresas locales. Por este motivo, contribuyen de manera determinante al momento de la elaboración de los programas de estudio.

La Capacitación Docente es constante y permanente, estructurada no solamente hacia los conocimientos técnicos, sino que se complementa con la formación sobre equidad de género, ciudadanía y gobernabilidad, y el cuidado del medio ambiente.

Desde los Centros de Información Laboral se construye una red de asistencia a los jóvenes en la búsqueda de empleo, con la estrecha colaboración del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Educación y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.

La propuesta de formación se estructura sobre la base de módulos, en los cuales cada uno de ellos prepara y certifica para un puesto de trabajo, por otra parte, el programa propone una certificación progresiva de habilidades, facilitando la continuidad en los procesos de formación, permitiendo que el individuo contemple sus necesidades de ingresos.

El objetivo general de Caplab consiste en promover la creación de políticas públicas que establezcan los derechos de las personas a acceder a sistemas de capacitación y de promoción de empleo bajo condiciones de igualdad de oportunidades y de calidad de los servicios, permitiendo a los sectores de población vulnerables disponer de capital humano que contribuya a mejorar su empleabilidad, sus ingresos y condiciones de vida.

Los componentes centrales del programa son: la formación de jóvenes y mujeres, la capacitación de directores y docentes y un sistema de información laboral y colocación, los cuales actúan como procesos interdependientes, multiplicando sus efectos sobre los grupos beneficiarios.

*Projovent-Uruguay*²

El programa Projovent responde a una segunda fase de implantación de políticas de capacitación e inserción en el mercado laboral para jóvenes procedentes de hogares de bajos ingresos, especialmente aquéllos que no logran terminar ninguna formación profesional y que abandonan la educación formal desde antes de haber terminado el ciclo básico. En 1996 se puso en marcha el Programa de Capacitación e Inserción Laboral para Jóvenes (Projovent). Desde las modificaciones introducidas por la Ley 16 736 de Presupuesto del 5 de enero de 1995, concernientes al uso del

² En sus orígenes denominado Opción Joven.

Fondo de Reconversión Laboral, fue incluida la ampliación del universo de beneficiarios de los cursos de capacitación laboral como instrumento para facilitar la inserción en el mercado laboral. El financiamiento del Projoven depende principalmente de los recursos aportados por trabajadores y empresarios del sector privado a dicho Fondo de Reconversión Laboral administrado por la Junta Nacional de Empleo (Junae). A partir de un convenio de cooperación entre la Dirección Nacional de Empleo (Dinae), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto de la Juventud (Inju) se creó una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) para su gestión. Adicionalmente, Projoven capta algunas cooperaciones internacionales de carácter técnico y de apoyo a áreas específicas de capacitación.

Los objetivos centrales de Projoven son: a) fortalecer la articulación entre la capacitación laboral para los jóvenes y las exigencias del mercado laboral; b) cooperar con las empresas en sus procesos de incorporación de jóvenes semicalificados; c) apoyar a las entidades de capacitación que trabajan con la población objetivo para el fortalecimiento de su capacidad de gestión y vinculación con el mundo productivo.

Para alcanzar tales objetivos, su estrategia principal de intervención continúa siendo la contratación de Entidades de Capacitación Adjudicatarias (ECA) para la ejecución de cursos y acciones de inserción laboral, a través de licitaciones públicas y de acuerdo con los lineamientos de la UCP. Asimismo, Projoven tiene como cometido acompañar la dinámica del mercado de trabajo e implantar procesos de formación profesional acordes con las realidades del mundo productivo. Los criterios orientadores que se plantea para ello son: a) Articulación entre oferta y demanda: el diseño curricular y metodológico de los módulos de capacitación se ordena a partir de la identificación y análisis de las demandas de recursos humanos existentes en el mercado, por lo que la definición de rubros para la capacitación se orienta al desarrollo de las habilidades y destrezas requeridas para el desempeño de los roles ocupacionales detectados; b) Descentralización de la ejecución: las acciones de capacitación son realizadas por las ECA públicas y privadas con presencia local, contratadas a través del sistema de llamados a presentación de ofertas. Las adjudicaciones se realizan en función de criterios de articulación con el mercado de trabajo, la calidad de las currículas y el monto presupuestado.

Los programas elegidos conforman una diversidad que permite comparar:

1. Distintos países.

2. El mismo modelo de programa aplicado a diversos países en diferentes momentos de sus economías.
3. Propuestas con objetivos diversos: capacitación laboral con rápida inserción; emprendimiento juvenil, desarrollo local, etcétera.

Focalización de los beneficiarios

La focalización de políticas y programas de superación de la pobreza surge en América Latina en el marco de la crisis económica y social de la década de 1980, como un resultado directo del agravamiento de las condiciones sociales de gran parte de la población de la región. La focalización es parte de los esfuerzos por alcanzar mayor eficiencia y equidad en las políticas sociales.

La focalización permite que los beneficiarios cumplan con ciertas características y por lo tanto integren la población objetivo para la cual fue diseñado el programa. El mismo debe ser atractivo sólo para el grupo social al cual se quiera llegar, esto permite que opere la autofocalización.³

La evaluación de la focalización interesa fundamentalmente por dos razones: a) en la medida que permite a los encargados del programa saber si los beneficiarios conforman realmente el grupo para quien originalmente fue diseñada la experiencia; b) existe una transición de las políticas de intervenciones tradicionalmente universales a focalizadas con su debate teórico.⁴ En la tabla 2 se desarrolla la focalización según los distintos programas.

Análisis de las variables de inserción laboral e ingresos

El impacto de los programas en los beneficiarios resulta central para el análisis de la eficiencia y eficacia de las intervenciones. Idealmente se debiera contestar a las preguntas desarrolladas en el recuadro 4.

³ La 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”.

⁴ Los recursos disponibles para políticas sociales son limitados, particularmente en Sudamérica. Ante recursos escasos es esencial una focalización eficiente: los pocos recursos existentes se invierten en los grupos que han sido priorizados. La adecuada focalización de los beneficiarios de los programas es un aspecto relevante en la evaluación de los mismos, debido a que se busca asegurar que los beneficios previstos lleguen efectivamente a la población objetivo.

Recuadro 4

Las evaluaciones deberían intentar responder a las siguientes preguntas:

- ¿Obtuvieron los beneficiarios del proyecto más empleo del que lograrían en ausencia del mismo?
- ¿Es el tiempo de búsqueda de empleo por parte de los beneficiarios inferior al de quienes no recibieron el estímulo del proyecto?
- ¿Cuál es el diferencial de ingreso de los beneficiarios con respecto a quienes no pasaron por el proyecto?
- ¿Ha contribuido el proyecto a la obtención de empleos con mayor grado de formalidad?
- ¿Los beneficiarios mejoraron su inserción social?*
- ¿Existió un aprendizaje institucional generado por el programa?

* Como se verá en el análisis de los resultados, es muy poco lo que arrojan las evaluaciones en cuanto a la inserción social o el aprendizaje institucional. Se retoma este punto en las conclusiones, apuntando la necesidad de corregir esta omisión.

Fuente: elaboración propia.

TABLA 2
PROGRAMAS SEGÚN FOCALIZACIÓN

| Programas | Focalización |
|---|--|
| Chile Joven, Chile* | Se aplicaron criterios para una focalización socioeconómica: 1. A través de la clasificación de los beneficiarios por grupo socioeconómico. 2. De acuerdo al quintil de ingreso per cápita autónomo del hogar en que se ubican los beneficiarios. El programa operacionaliza la "autofocalización" como criterio de incorporación al mismo. |
| Jóvenes en Acción, Colombia | Se utiliza como mecanismo de focalización que los beneficiarios del programa sean sólo jóvenes desempleados pertenecientes a los grupos Sisben 1 y 2. Específicamente: Los incentivos adicionales que JA tiene para atraer a jóvenes mujeres con hijos han cumplido con la función de atraer una proporción importante de participantes de este grupo. |
| Proyecto Joven, Argentina | El nivel de focalización supera 70 por ciento de los beneficiarios del programa, ya sea en los totales generales como en los perfiles de cada uno de los sexos, al predominar como beneficiarios los jóvenes de bajo nivel educativo, desocupados, con problemas de marginalidad laboral. |
| Projooven-Perú | Projooven ha implementado un sistema bastante elaborado de focalización. Se instalaron oficinas de registro de jóvenes en zonas urbanas periféricas con mayor concentración de jóvenes con las características establecidas por el programa. En estos centros se acredita a los beneficiarios del programa luego de aplicar un cuestionario en el que se obtiene información sobre diversas características socioeconómicas. Este proceso permite reducir el número de personas que no cuentan con los requisitos de acreditación. |
| * Sobre efecto del crecimiento económico y el éxito en la focalización del programa véase también el recuadro 6. Fuente: elaboración propia. | |

No todos los programas aquí estudiados incluyen estos resultados en sus informes. Por lo tanto, es imposible presentar todos los impactos en forma comparativa, desagregados por los ejes idealmente propuestos. En consecuencia, a continuación se exponen los resultados en todos los programas en términos de inserción laboral e ingresos, demostrando el impacto positivo de este tipo de programas en la situación laboral de los jóvenes beneficiarios respecto a los del grupo control (tabla 3).

En la tabla 4 se presenta la interrelación de los resultados obtenidos de acuerdo con los actores sociales encargados de su ejecución y la duración de los programas analizados. Se incluyen aquí en la medida que los informes daban cuenta de todos los ejes idealmente propuestos.

Metodología para la evaluación

La evaluación de programas de capacitación para jóvenes en los actuales contextos presenta varios niveles de discusión, entre ellos, el conceptual, el metodológico y el politicoestratégico.

El nivel conceptual remite al conjunto de entramado de variables y dimensiones tenidas en cuenta. El diseño conceptual de la evaluación constituye un gran desafío porque en la implantación y resultados de un programa de capacitación interviene tal multiplicidad de factores que es preciso realizar un gran esfuerzo por incluir los más significativos y relevantes, según cuáles sean los objetivos del dispositivo.

Se cuenta con diversas metodologías para evaluar el impacto, y la elección de aquélla a emplear se encuentra estrechamente relacionada con la información disponible y la manera en que fue recogida.

La metodología cuasi-experimental es una de las opciones metodológicas adoptada por varios de los programas aquí analizados (Chile Joven, Projoven-Perú, Projoven-Uruguay, Proyecto Joven Argentina, Jóvenes en Acción, etc.). Por lo tanto, en el recuadro 5 se incluye una breve fundamentación que permite un acercamiento desde el marco teórico a los comentarios que sobre esta metodología se realiza en el artículo:

Los aspectos metodológicos plantean los alcances y los límites de los distintos tipos de medición. La evaluación de procesos, de la implementación, de los resultados y del impacto social requiere idealmente la utilización de diferentes dispositivos metodológicos.

Los interrogantes planteados marcarán el camino metodológico más apropiado. Aunque los costos económicos, las urgencias y prioridades plantearán las condiciones de la evaluación. En la tabla 5 se exponen las estrategias metodológicas según los distintos programas.

TABLA 3
LOS PROGRAMAS SEGÚN LAS VARIABLES INSERCIÓN LABORAL E INGRESOS

| Programa | Periodo que cubre la evaluación analizada* | Inserción laboral | Ingresos |
|---|---|---|--|
| Proyecto Joven (Argentina) | 1993-1997 Primera etapa | Los resultados globales del proyecto demuestran que el nivel de ocupación aumentó 53 puntos porcentuales para los varones, es decir, casi se triplicó. Para las mujeres, el incremento fue de 41 puntos porcentuales, prácticamente cuatro veces más | Los ingresos de las mujeres beneficiarias tuvieron un aumento de 20 por ciento superior al de sus pares en el grupo de control. En los varones no se registran diferenciales significativos entre los ingresos de los beneficiarios y los del grupo de control |
| Chile Joven (Chile) | 1997-2000 Fase II | Aumentó en 21 por ciento la probabilidad de estar empleado para los beneficiarios del proyecto respecto al grupo de control | Para las mujeres se registra un aumento de 34 por ciento en sus ingresos; mientras para los hombres jóvenes asciende a 32 por ciento |
| Jóvenes en Acción (Colombia) | 2001-2002 Las convocatorias evaluadas fueron: cursos de agosto 2001 en el Área Metropolitana de Bogotá; cursos en otras seis áreas metropolitanas de Colombia, ocurridos entre enero y febrero de 2002 dentro de la primera convocatoria, y para la segunda, cursos entre agosto y diciembre /02 en siete áreas metropolitanas de Colombia | A continuación se compara la situación de empleo o tasa de ocupación de los jóvenes egresados de Jóvenes en Acción con la de otros jóvenes Sisben 1 y 2 que no pasaron por el programa. La proporción de empleados entre los egresados de JA es 39.83 por ciento, la cual es mayor a la de los jóvenes que no pasaron por el programa pertenecientes al Sisben 1 y 2, que es de 24 por ciento | El salario promedio de los que consiguieron empleo después de JA fue muy cercano a un salario mínimo legal (1), con un diferencial significativo entre hombres (1.15) y mujeres (0.92). Sin que existan variaciones significativas respecto de los empleos antes de JA |
| Projoven-Perú | Octava convocatoria. Periodo de evaluación: 2001 | Los jóvenes beneficiarios que se insertan al mercado laboral luego del programa en condición de trabajadores remunerados presentan un incremento de 71.7 por ciento | En promedio, los beneficiarios ganan 26.3 por ciento más que los jóvenes del grupo de control |
| Projoven-Uruguay | 2000. Informe del quinto llamado | Los beneficiarios logran una variación porcentual de 60 por ciento frente a 15 por ciento del grupo de control | Los ingresos de las mujeres logran un aumento de 25 por ciento. El de los hombres es de 10 por ciento |
| * Sobre este punto, ampliar en el apartado Evaluaciones consultadas. Fuente: elaboración propia. | | | |

La evaluación de los programas de capacitación laboral para jóvenes en Sudamérica/E. ABDALA

TABLA 4
PROGRAMAS ANALIZADOS, SEGÚN ACTORES SOCIALES ENCARGADOS DE SU EJECUCIÓN Y RESULTADOS OBTENIDOS

| Programas | Actores sociales en la ejecución | Resultados obtenidos |
|--|--|--|
| Proyecto Joven (Argentina) | Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social | Los resultados globales del proyecto demuestran que, para los varones, el nivel de ocupación aumentó 53 puntos porcentuales, es decir, casi se triplicó. Para las mujeres, el incremento fue de 41 puntos porcentuales, prácticamente cuatro veces más. Los ingresos de las mujeres beneficiarias tuvieron un aumento de 20 por ciento superior al de sus pares en el grupo de control. En los varones no se registran diferencias significativas entre los ingresos de los beneficiarios y los del grupo de control. |
| Programa Capacitación Solidaria (Brasil) | La Asociación de Apoyo al Programa de Capacitación Solidaria es responsable por la implementación y administración del PCS. FAT | Desde 1996 a 2002, el PCS capacitó cerca de 126 mil jóvenes para el mundo del trabajo, en conjunto con más de 3 000 organizaciones de la sociedad civil que actúan en nueve regiones metropolitanas, contribuyendo para el fortalecimiento de una gran red solidaria que comienza a extenderse por todo el país. En 2003 se capacitó a 3 690 jóvenes residentes en las regiones metropolitanas de Recife y Fortaleza. Los cursos ofrecidos revelan la riqueza y la diversidad de las formas de organización de la sociedad brasileña, sus múltiples intereses, expectativas y creatividad para vencer la exclusión social. |
| El programa Chile Joven (Chile) | Ministerio de Trabajo y Previsión Social Sence Fosis BID | La meta inicial del programa fue la de capacitar a 100 000 jóvenes en cuatro años. Se logró la atención de 102 436. En una segunda fase se estableció como meta atender a 70 000 jóvenes en tres años, objetivo que fue cumplido. De acuerdo con las evaluaciones de impacto realizadas, el programa permitió la inserción laboral de más de 50 por ciento de los beneficiarios egresados del programa, en comparación con grupos de control. |
| Jóvenes en Acción (Colombia) | El Fondo de Inversión para la Paz (DAPR-FIP) El Departamento Nacional de Planeación (DNP) El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) | La diferencia más importante que se observa entre la situación antes de JA y después de haber asistido al programa es el número relativamente grande de egresados que ahora tienen un empleo como asalariados formales (37.74 por ciento) comparado con la situación previa al programa (18.47 por ciento). La proporción de empleados entre los egresados de JA es de 39.83 por ciento, la cual es mayor a la de los jóvenes que no pasaron por el programa pertenecientes al Sisben 1 y 2, que es de 24 por ciento. El tiempo promedio de búsqueda de empleo se reduce a la tercera parte después del programa: después de JA es de 3.88 meses (donde los hombres demoran en promedio 2.89 meses y las mujeres 4.4 meses). El tiempo promedio de búsqueda de empleo antes del JA es de 11.3 meses. El salario promedio de los que consiguieron empleo después de JA fue muy cercano a un salario mínimo legal (1), con un diferencial significativo entre hombres (1.15) y mujeres (0.92). Sin que existan variaciones significativas. Se han encontrado tres aspectos en los cuales la empleabilidad ha mejorado, particularmente en el caso de los hombres: la probabilidad misma de emplearse, la mayor inserción en el sector formal y mejores salarios. |

Continúa

TABLA 4
PROGRAMAS ANALIZADOS, SEGÚN ACTORES SOCIALES ENCARGADOS DE SU
EJECUCIÓN Y RESULTADOS OBTENIDOS (CONTINUACIÓN)

| Programas | Actores sociales en la ejecución | Resultados obtenidos |
|-----------------------------|---|--|
| Caplab (Perú) | Cosude Ministerio de Educación Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo Centros Educativos Ocupacionales (CEO) Otras organizaciones implicadas Órganos Intermedios del Ministerio de Educación | Caplab trabaja con 42 por ciento de los CEO públicos del país. Aproximadamente 75 por ciento de los egresados de cursos Caplab se colocan en el mercado laboral. Más de 300 000 personas inscritas en la Red CIL-Proempleo durante la Fase de Ampliación. Más de 100 000 solicitudes de puestos de trabajo recibidas por la Red. Más de 82 000 solicitudes de empleo atendidas por la Red CIL-Proempleo. Más de 12 700 asistencias para la búsqueda de empleo brindadas. El posicionamiento del modelo Caplab genera una demanda creciente por información y productos del programa. |
| Projovent-Perú | Ministerio de Trabajo y Promoción Social | Las estimaciones permiten confirmar cambios desde antes de Projovent hasta 18 meses después de culminado el programa, cuando la comparación se realiza entre el grupo de jóvenes beneficiarios y el grupo de control, compuesto por jóvenes de potencial participación en Projovent, pero que no lo aprovecharon durante la primera convocatoria en Lima Metropolitana. La inserción laboral de jóvenes beneficiarios que se emplean como trabajadores remunerados tuvo una variación de 75 por ciento, en tanto que en los jóvenes del grupo de control fue de sólo 17 por ciento. |
| Projovent-Uruguay | Administrado por la Junae a partir de un convenio de cooperación entre la DINAE, el MTSS y el Inju. | Los beneficiarios logran una variación porcentual de 60 por ciento frente a 15 por ciento del grupo de control. Los ingresos de las mujeres logran un aumento de 25 por ciento. El de los hombres es de 10 por ciento. |
| Fuente: elaboración propia. | | |

Finalmente, en este apartado queremos plantear algunas cuestiones importantes, derivadas de las evaluaciones para el rediseño y aprendizaje de los programas, aunque se analizará en detalle más adelante en las conclusiones.

Cabe destacar un punto que consideramos clave y que vale para muchas de las evaluaciones aquí analizadas: la omisión en el diseño de la evaluación de aspectos cualitativos, entre otros:

1. Cambios de actitudes y capacidades que denoten la adquisición de una cultura de trabajo.
2. El retorno a los estudios formales.
3. Componentes psicosociales (características actitudinales y comportamentales), entre otras se podrían medir: autoestima, creatividad, elaboración de proyectos, inserción social, ámbitos de los procesos de socialización (la familia, la calle, los pares, las instituciones, otras), participación activa en grupos sociales, artísticos, religiosos, deportivos, barriales, culturales, incremento de los espacios sociales, creación de nuevas redes sociales (con otros jóvenes, con instituciones, servicios, lugares de trabajo).
4. Variable bienestar (integrando: empleo, inserción laboral, satisfacción laboral, tipo de trabajo, ingresos y rol ciudadano), que aporta una visión más abarcadora del fenómeno apoyando un entendimiento y una retroalimentación de mejor calidad.

Recuadro 5

La metodología cuasi experimental: sus fundamentos y rigurosidad

El fundamento de la opción metodológica utilizada se relaciona con cuestiones de ética y la necesidad de aislar, de la manera más rigurosa posible, los efectos que la economía, a través de las fluctuaciones del mercado, tiene sobre la conducta ocupacional de los jóvenes beneficiarios del proyecto. De esta forma, al contrastar el comportamiento del grupo de beneficiarios con el grupo de comparación es posible identificar qué proporción de los cambios observados en los distintos aspectos analizados son atribuibles al proyecto y qué proporción a efectos del mercado.

Según surge de la teoría, la opción metodológica presenta validez en la medida en que las muestras sean efectivamente comparables, en cuanto a variables incidentes para el logro de las diversas hipótesis previstas por el programa. En este sentido, la validez implica la combinación de variables de caracterización de la población objetivo del proyecto, como sexo, edad, estado civil, nivel educativo, experiencia laboral, nivel socioeconómico. En otras palabras, cada caso de la muestra debería tener su correlato en la muestra de comparación. Además de la validez, se debería asegurar la representatividad de la muestra de beneficiarios al universo del proyecto, utilizando las mismas variables para asegurar la comparabilidad de las muestras.

Fuente: elaboración propia.

TABLA 5
LOS PROGRAMAS SEGÚN ESTRATEGIA METODOLÓGICA

| Programa | Metodología |
|------------------------------|---|
| Projovent-Perú | <p>El programa ha sido evaluado por varios autores en distintas convocatorias y en diferentes momentos. Projovent, ubicado institucionalmente en la órbita del Ministerio de Trabajo, cuenta con una oficina especializada en el seguimiento y evaluación del programa.</p> <p>En todas las evaluaciones, la metodología empleada ha sido cuasi experimental. Idealmente, un programa tan técnico como Projovent podría aspirar a realizar una evaluación de impacto empleando una metodología experimental. Como sabemos, esta metodología eliminaría todo posible sesgo en los resultados causado por variables no observables. Sin embargo, los ejecutores del programa a lo largo de estos últimos años han descartado siempre esta opción porque implicaría una etapa de asignación al azar de jóvenes beneficiarios del programa. Esta selección aleatoria es rechazada alegando razones éticas y políticas, pero se podría hacer si se realizara en forma transparente, apelando a la escasez de recursos presupuestales y comprometiendo un beneficio posterior a los jóvenes no adjudicados en las rondas iniciales. Las diversas evaluaciones han empleado técnicas de emparejamiento distintas para determinar el impacto del programa, éstas han variado desde el emparejamiento uno a uno (pareo con el vecino más cercano) hasta el pareo empleando todo el grupo de control (método Kernel de pareo). Han existido convocatorias en los que resulta medianamente posible comparar metodologías alternativas.</p> |
| Proyecto Joven (Argentina) | <p>La metodología utilizada por Proyecto Joven se aproxima al tipo cuasi experimental y se basa en la aplicación de instrumentos cuantitativos (entrevistas estructuradas a beneficiarios y grupos de control). En las mediciones de impactos del 2º, 3º y 5º llamados, el programa introdujo importantes correcciones metodológicas, ya sea en las cuestiones inherentes a la determinación de la muestra, como también en el diseño de instrumentos y metodología de análisis de datos, que constituyen un importante avance técnico con respecto al primer ensayo realizado. El grupo de comparación no se configura con los vecinos de los beneficiarios, sino con aquellos jóvenes que fueron acreditados, que reunían las mismas características de los beneficiarios, pero que no se inscribieron a curso alguno. De esta forma se aseguraba la homogeneidad entre los beneficiarios y el grupo de comparación.</p> |
| Chile Joven (Chile) | <p>En la evaluación de Impacto Expost Fase II (1996-1998)</p> <p>Es una metodología mixta:</p> <ol style="list-style-type: none"> Cualitativa: entrevistas en profundidad y grupos focales. Cuantitativa: encuestas con grupo de control. <p>Es interesante la alternativa utilizada para conformar el grupo de control, consistente en seleccionar a los jóvenes del grupo de control por vecinamiento (cercanía de lugar de residencia) a los beneficiarios.</p> |
| Caplab (Perú) | <p>La metodología utilizada ha estado orientada a evaluar el desempeño del beneficiario Caplab en el mercado de trabajo, con un enfoque de evaluación de tipo cuantitativo 'antes y después', cuyo eje central era observar la situación del beneficiario antes y durante el programa para compararla con su situación posterior, de esta forma se logra tener una idea de los cambios experimentados en la población objetivo.</p> <p>Sin embargo, se observó la necesidad de reforzar la actual metodología en su estrategia de seguimiento, con la incorporación de un grupo de control, una encuesta a los matriculados beneficiarios y procesamiento tipo panel. El reforzamiento de la estrategia permitirá, además de evaluar el desempeño del beneficiario en el mercado de trabajo, medir la incidencia de la capacitación en el comportamiento laboral del mismo, es decir, evaluar las condiciones de empleabilidad de un joven que ha recibido una formación orientada a mejorar sus competencias, en relación a otro que no ha recibido la misma formación.</p> |
| Jóvenes en Acción (Colombia) | <p>La estrategia utilizada es cuasiexperimental: tres operativos de campo para recolección de información estructurada de línea de base y dos seguimientos anuales en grupos de tratamiento y control de la muestra.</p> <ul style="list-style-type: none"> Evaluación de aspectos operativos (funcionamiento del programa) y aspectos de impacto (efectos finales sobre la población). <p>Lo distintivo es que utiliza una importante metodología cualitativa con grupos focales y entrevistas en profundidad.</p> |
| Fuente: elaboración propia. | |

Siendo además que está ampliamente demostrada la incidencia que muchas de estas características tienen fortaleciendo las posibilidades de superar las desventajas de exclusión:

La superación del rol interno tendente a mejorar la convivencia institucional y la contención de los jóvenes y adolescentes, para proyectar ese aprendizaje al mundo interno, transformándolo en competencias sociales de empleabilidad.

Los procesos de formación para el trabajo de jóvenes vulnerables deben responder a desafíos múltiples, que no se agotan en la obtención de un puesto de trabajo o un empleo. Creemos que comprometen también aspectos de formación general que les aseguren una inserción social más amplia de la cual dependen sus posibilidades de ejercer sus derechos ciudadanos y de contribuir al desarrollo cultural de la sociedad a la que pertenecen.

Recuadro 6
Una opción metodológica mixta: el enfoque cualitativo de Jóvenes en Acción

La investigación cualitativa se hizo en tres de las ciudades que tipifican en cierto grado todas aquéllas donde se ofreció el programa: Bogotá, Medellín, Cartagena.

En cuanto a los informantes, se buscó captar la percepción y opinión de los tres agentes principales del programa: jóvenes beneficiarios, Ecap y empresas. Las variables investigadas en cada uno de los agentes fueron las siguientes:

- Para los jóvenes: operatividad del programa, empleabilidad, capital humano, capital social, valoración del programa, beneficios, visión estratégica.
- Para las Ecap: operatividad del programa, adecuación a las necesidades y características de los jóvenes beneficiarios, adecuación a las necesidades del sector productivo, fortalecimiento institucional, valoración del programa y visión estratégica.
- Para las empresas: operatividad del programa, pertinencia del perfil de los practicantes, valoración de la experiencia formativa, percepción del programa como sistema de enganche de personal, valoración del programa y visión estratégica.

En las tres ciudades se realizaron los ejercicios de investigación con las técnicas de grupo focal, entrevista semiestructurada individual o colectiva, estudio de caso y observación directa.

Para la definición de los grupos focales con los jóvenes, se caracterizaron los egresados en función de aquellos rasgos que podrían influir en su desempeño, en los efectos logrados y en la percepción sobre la experiencia del programa; estos son: sexo, condición de responsabilidad familiar (hijos o personas a cargo) y condición de empleado o desocupado en el momento del ejercicio. La información de las Ecap se recogió a partir de los directivos, los delegados técnicos y los docentes de proyecto de vida 55. En los grupos focales con directivos se trató de contrastar entre Ecap tradicionales y nuevos actores de la capacitación laboral. Además se estudiaron casos de uniones temporales y se consultaron expertos en capacitación laboral. Las empresas fueron trabajadas de acuerdo con su condición de públicas o privadas. Se consultó a los directivos y a los maestros guías. La información se complementó con seis estudios de caso de empresas públicas y privadas que recibieron un número considerable de practicantes.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2004, *Análisis de resultados de las primeras convocatorias del Programa Jóvenes en Acción*, Informe, Bogotá.

Lo anterior no significa que los programas no hubieran tenido ningún efecto sobre éstos o cualquier otro tipo de aspectos de carácter cualitativo, sino simplemente que para saberlo hubiera tenido que ser aplicado otro

tipo de diseño de evaluación que incorporara variables de esa naturaleza y propusiera metodologías adecuadas para su medición (un enfoque mixto cuantitativo y cualitativo). En este sentido se destaca la apuesta del programa Jóvenes en Acción, que incorpora un enfoque mixto en la evaluación del programa. Describimos en el recuadro 6 sus principales características.

Configuración del grupo de control

La forma de integrar los grupos experimentales verdaderos ha aparejado dificultades casi insalvables entre los evaluadores, algunas de claro contenido ético, dado que proponer un grupo de control puro implica de antemano dejar fuera de los beneficios de la capacitación a algunos jóvenes igualmente carenciados. Ante este dilema, el grupo de control se cubrió con voluntarios y, más tarde, con una tercera opción metodológica que consiste en abrir una inscripción mayor que los nichos de capacitación y, en forma aleatoria, configurar el grupo “beneficiario” y el grupo “control”. Asimismo, y en un mecanismo más aceptable desde el punto de vista ético, se propuso constituir el grupo de control con aquellos jóvenes inscritos en el programa y que por alguna razón personal no hicieron el curso y la capacitación. Recientemente se presentó otra alternativa consistente en seleccionar a los jóvenes del grupo de control por vecindario (cercanía de lugar de residencia) a los beneficiarios.

La necesidad de mejorar la rigurosidad metodológica se basa en experiencias de distintos países desarrollados o en vías de desarrollo. La incorporación de un grupo de control (o testigo) modificó los resultados en: Proyecto Joven de Argentina (el impacto redujo la ganancia de 40 por ciento en el empleo a 23 por ciento). En un sentido similar, se valora por Lindley:

La experiencia recogida en Estados Unidos sugiere que a medida que los métodos de evaluación se hacen más sofisticados y amplios en cuanto a los costos y los beneficios medidos, estos programas tienden a perder atractivo. El trabajo de evaluación en Gran Bretaña sigue la misma pauta y lo mismo puede decirse de otros países europeos (Castro, 1997).

Gallart, por su parte, refiriéndose al seguimiento de egresados del curso de capacitación del Centro de Formación Profesional N. 401 de la Provincia de Buenos Aires, y con relación al porcentaje de inserción laboral de los egresados afirma:

Además del efecto del curso, al menos dos factores contrapuestos pueden haber influenciado... el efecto de maduración... y el incremento de los niveles de desocupación entre la fecha de realización del curso y la fecha de aplicación de la encuesta. Sin un grupo de control, es imposible aislar estos efectos (Gallart, 2002).

Grubb señala la aparición (durante y luego del programa) de tres efectos: efectos en la selección, efectos de la maduración y efectos de la regresión a la medida.

Los efectos en la selección: (la elegibilidad), los programas pueden seleccionar los individuos con problemas para emplearse: bajo nivel de instrucción, historia laboral pobre, comportamientos inadecuados, escasa motivación, drogadictos, violentos (efecto negativo de la selección).

La variabilidad en el modo de selección es tan vasta que enturbia la medición del impacto (tanto a favor como en contra), haciendo dudosas las conclusiones si no existe un verdadero grupo control.

Abundando en el efecto de la elegibilidad se debe considerar siempre que las características de los candidatos al programa varían según la tasa de desempleo: cuando el desempleo cae, los jóvenes más preparados encuentran trabajo y entonces los programas de formación deben esforzarse muchísimo para reclutar y reclutan a los jóvenes menos capacitados; si, por el contrario, el desempleo es alto, los jóvenes más capacitados se inscriben en el programa.

Los efectos de la maduración: los jóvenes beneficiarios pueden adquirir competencias globales, técnicas, incrementar su conocimiento del mercado laboral, modificar su perfil psicosocial, abandonar adicciones y actitudes violentas por el simple paso del tiempo, ya que se van transformando en adultos.

Los efectos de la “regresión a la media”: entre los beneficiarios del programa puede haber jóvenes desempleados transitoriamente (por causas coyunturales) y que se inscriben en el curso para incrementar su capacitación. La empleabilidad posterior no es, por lo tanto, atribuible sólo al programa.

Grubb concluye que los métodos verdaderamente experimentales eliminan los tres tipos de efectos, al constituirse un grupo testigo o control que sufre los mismos efectos, de modo que toda diferencia en el empleo del joven beneficiario después del programa de capacitación puede atribuirse al programa, más que a otras causas.

Recuadro 7
Línea de base y grupo de control

Projovent-Perú ha prestado especial atención en la inclusión de grupos de control en el diseño de sus evaluaciones.

Muchas evaluaciones de programas no han contado con línea de base, otras la han construido parcialmente (pues omitieron variables esenciales). Por ejemplo: en el Proyecto Joven de Argentina* corresponde señalar que no se pudo realizar todas las evaluaciones previstas en el diseño del proyecto (como hacerse por tipo de curso y ubicación geográfica) debido a la falta de información y datos apropiados para hacer las comparaciones correspondientes.

Con respecto al diseño de los grupos de control, encontramos grupos explícitos (se construyen desde encuestas especialmente diseñadas para la evaluación de determinado programa) y estadísticos (se confeccionan desde las Encuestas de Hogares). Pero también surgen serias carencias desde el punto de vista metodológico en las evaluaciones revisadas.

La conformación del grupo de control en la evaluación de Proyecto Joven Argentina (correspondiente al segundo y tercer llamado). Según De Moura Castro:

“[...] los procedimientos metodológicos dejaban bastante que desear, pues se los creó a posteriori, no se seleccionaron antes de que comenzara el experimento, sino en el momento de encuestar egresados, lo cual no asegura un grupo de características equivalentes. [...] para el grupo de control se eligieron personas que se habían acercado al programa y decidido no participar, lo cual de por sí implica parcialidad. Pese a estas fallas metodológicas, los dos grupos tenían tasas de empleo análogas al comenzar el seguimiento, lo que indica que empezaron en situaciones similares, y el sesgo de muestreo sería supuestamente igual para hombres y mujeres” (Castro, 1997).

* El BID definió los principales indicadores para la medición de resultados e impacto, y asignó recursos del préstamo para diseñar e implementar una evaluación y seguimiento permanente. Para el primer tramo el monto de estos recursos dos millones de dólares representaban 0.91 por ciento del costo total del programa.

Fuente: elaboración propia.

Para ser confiable, la evaluación de impacto modelo necesita, entre otras cosas, de una línea de base⁵ y un grupo de control. En el recuadro 7 se analiza la importancia de contar con una línea de base.

A pesar de todas estas dificultades, se constata un criterio unánime en cuanto a la necesidad absoluta del grupo de control, para aumentar la confiabilidad de la medida del impacto.

⁵ La línea de base muestra la evolución de las variables resultado en el grupo de control y beneficiarios.

Grupo de control en la evaluación de Projoven-Perú

Como ejemplo se podría citar al programa Projoven-Perú, dado que es un programa público que construyó una línea de base y bases de datos para el seguimiento del programa y la evaluación de su impacto sobre los beneficiarios. La metodología que el programa aplica es cuasi experimental, considerada como la siguiente mejor opción después de la experimental, utilizando un grupo de control comparable con el grupo de beneficiarios. Los integrantes de ambos grupos se eligieron aleatoriamente. Se transitaron dos etapas:

- Por vecinamiento, se identificaron las zonas de origen de los beneficiarios y del grupo de control: con las variables de decisión que acreditaban a los beneficiarios, o sea, el grupo de control se constituyó con jóvenes que potencialmente podrían integrar el programa, pero que no se acercaron a los centros de registro de éste.
- Los integrantes potenciales del grupo de control se emparejaron uno a uno con los integrantes del grupo de beneficiarios, según las variables siguientes: edad, sexo, nivel educativo, estrato socioeconómico y situación laboral previa al inicio del programa. (Saavedra y Chacaltana, 2001).

Para obtener la información relevante del grupo de beneficiarios y del grupo de control se aplicaron tres encuestas de tipo sociolaboral, una antes de iniciar el programa y dos después. La encuesta inicial (línea base) permite conocer la situación de la cual parten los beneficiarios y el grupo de control, mientras que las dos encuestas posteriores al programa permiten saber la evolución de las variables que resultan de interés. Estas encuestas posteriores son recomendables para evaluaciones donde la influencia de la(s) variable(s) independiente(s) podría tardar en aparecer o desvanecerse en el tiempo. En este último caso, el efecto del programa sería temporal y transitorio, lo que podría sobredimensionar los resultados finales.

Grupo de control en la evaluación de Projoven-Uruguay

La evaluación del Programa Projoven-Uruguay se realizó a partir de la comparación de dos grupos en cuanto a su experiencia en el mercado de trabajo: uno denominado “grupo de tratamiento”, compuesto por jóvenes que recibieron la capacitación impartida por el programa; y otro

denominado grupo de control, que fue conformado por jóvenes que no recibieron ningún tipo de capacitación. Para relevar la información requerida para los fines de la evaluación, los consultores diseñaron tres formularios dirigidos al grupo de tratamiento, los cuales fueron aplicados en tres momentos distintos: la primera encuesta se hizo para captar la información de la que debería disponerse en el momento en el que el joven ingresó al programa; la segunda, en el momento del egreso del programa, y la tercera, a un año de haber finalizado la capacitación. Para el grupo de control se efectuaron dos encuestas: la primera se aplicó en el mismo momento que los integrantes del grupo de tratamiento estaban ingresando al programa, en tanto que la segunda fue llevada a cabo con la última encuesta del grupo de tratamiento. Junto con estos cuestionarios se utilizó la ficha de inscripción que tuvieron que llenar todos los jóvenes que ingresaron al programa, la cual proporcionó información que también fue procesada y utilizada complementariamente durante el proceso evaluativo. La selección de la muestra del grupo de control, la verificación de los posibles sesgos en el grupo de tratamiento y la estimación de los efectos del programa sobre las distintas variables relacionadas a la inserción laboral de los egresados fueron realizadas a partir de la aplicación de técnicas estadísticas cuya descripción metodológica puede ser consultada en el informe final de evaluación (Bucheli y González, 1997).

El contexto socioeconómico en las evaluaciones

Aparece el efecto de sustitución o de “cambio en la fila”, que puede funcionar como factor de confusión a la hora de valorar el impacto de los programas de formación para jóvenes en relación con la variable “inserción laboral”. En épocas de fuerte recesión y con flexibilización de las normas laborales, las tasas de desempleo juvenil (si bien se mantienen altas), disminuyen casi siempre. Este fenómeno obedece a que los nuevos mecanismos de contratación facilitan la sustitución de trabajadores adultos mayores por jóvenes o adultos jóvenes, que aceptan trabajar más precariamente y con menos salario. Por otra parte, en épocas de crisis económica, el empleo juvenil adquiere una gran rotación, terminando muchas veces en la inactividad.

Resulta complejo aislar este fenómeno y es un tema muy delicado. Es necesario señalar que en la mayoría de las evaluaciones realizadas se tuvo en cuenta el contexto socioeconómico en que se ejecutó el programa. En algunas de ellas se plantea una referencia privilegiada, explicando en

parte los resultados logrados. Encontramos una descripción de las tasas de desempleo juvenil y su evolución durante el ciclo de vida del programa. No es difícil de entender que con altas tasas de desempleo, la capacitación brindada por un programa de formación no es suficiente para facilitar la inserción en ocupaciones que permitan trayectorias calificantes, aun cuando aumentasen la empleabilidad de los jóvenes. En otras condiciones sirven como argumento para explicar los malos o pobres resultados obtenidos por la experiencia.

Lo cierto es que en época de crecimiento muchos de los egresados se emplean; pero en el estancamiento pocos consiguen empleo. En medio de una recesión, hasta los jóvenes y adultos con altos niveles de instrucción y capacitación pueden quedar desempleados.

La valoración expresa del contexto socioeconómico en que se desarrolla el programa muestra que la crisis repercute en los resultados del programa y también en su proceso (ver recuadro 8). La formación para jóvenes está sujeta a fuertes tensiones entre, por un lado, la demanda del mercado (disminuye en crisis económicas), que impone un filtro de selección para la inserción laboral, constituido por niveles altos de educación formal y capacita sólo a los que emplea, y por otro lado, la demanda social de los usuarios de la formación que se acercan a los programas tratando de insertarse mejor laboralmente.

Es también, en épocas de crisis, que se acentúan las exigencias para lograr el financiamiento de estos programas y comienzan a pesar sus costos.

Se retoma el papel del contexto socioeconómico en las conclusiones del documento.

El fortalecimiento institucional en las evaluaciones

La estrategia global de los nuevos programas de formación y capacitación laboral de jóvenes se asienta en una centralización normativa en manos del Estado y una descentralización ejecutiva, a la que accede el ámbito privado mediante licitaciones públicas. En el recuadro 9 se desarrollan las instancias institucionales y las funciones de los distintos actores.

Si analizamos la institucionalidad de los programas y su relación con: 1) frecuencia y estrategia de evaluación; 2) resultados de los programas; 3) utilidad de la evaluación (retroalimentación, aprendizaje de las acciones), vemos que existe una correlación positiva cuando en las experiencias participan los ministerios de trabajo. Tomaremos entonces de las

intervenciones aquí analizadas las que se ejecutan o ejecutaron dentro de la órbita de estos organismos oficiales⁶ para desarrollar estos aspectos:⁷

1. Todos aplicaron la metodología cuasiexperimental, todos fueron más evaluados que el resto. Todos aplicaron encuestas de seguimiento a egresados (ESE). Varios de ellos, por ejemplo Projoven-Perú y Chile Joven contaban con oficinas especializadas en la sistematización de la información referente al impacto del programa.
2. Con sus particularidades propias del modelo lograron impactos muy positivos en lo que respecta a la inserción laboral rápida de sus egresados (uno de los objetivos principales de estas experiencias), reduciendo los tiempos de búsqueda.
3. Al menos en Chile, Perú y Uruguay existieron ajustes en la ejecución del programa de acuerdo con las recomendaciones de las evaluaciones. Otro dato no menor: se revisan y ajustan las legislaciones nacionales facilitando la inserción laboral vinculada a estos programas.⁸

Este último punto será desarrollado más adelante. Por lo tanto, en el recuadro 10 se exponen algunos ajustes que ejemplifican cómo los programas fueron asumiendo y rediseñando sus acciones de acuerdo con las recomendaciones de las evaluaciones.

Institucionalización del Caplab, Perú

En este apartado se expone un ejemplo de institucionalización de un programa modelo Caplab. El propósito del programa, en su fase de ampliación, es conseguir el reconocimiento del modelo Caplab como componente de los sistemas de formación profesional y de colocación, y que su implantación a nivel nacional esté políticamente decidida.

El grado de avance en el cumplimiento del propósito se mide en función de cuánto del modelo Caplab va siendo asumido por los sectores educación y trabajo. En otras palabras, por el nivel de institucionalización alcanzado.

⁶ Ellos son los programas: Proyecto Joven-Argentina, Chile Joven, Projoven-Perú y Projoven-Uruguay.

⁷ Ver tabla de este documento *Programas analizados según actores sociales encargados de su ejecución, duración de la intervención y resultados obtenidos*.

⁸ Ver Ley de Empleo Juvenil en Uruguay. Henderson H. Fomento de la formación e inserción laboral de los jóvenes: Ley 16.873 del 3 de octubre de 1997 y Decreto 318/998 del 4 de noviembre de 1998. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1999. 109 p.

Recuadro 8
El contexto y los resultados obtenidos

El programa Projoven de Perú redujo considerablemente los indicadores de empleo a partir de 1998, cuando se instaló una larga recesión económica.

Este fenómeno se hace muy visible al comparar el Proyecto Joven en Chile y en Argentina. En Chile, el programa se desarrolló en un contexto de crecimiento económico, lo que llevó a una tendencia a la desfocalización: las ECA seleccionan a los jóvenes de niveles más altos entre los focalizados (efecto positivo de la selección) para asegurarse la retención y complacer a las empresas (que brindan aporte financiero al proyecto). En Argentina, con fuerte recesión y con oferta de jóvenes más educados que los focalizados, se presume que si el Estado dejara de pagar las becas, el seguro laboral y sanitario, sería muy difícil hallar empresas que acepten pasantes.

En Chile, finalizada la primera etapa del programa, evaluaciones realizadas por encargo del parlamento concluyeron que los resultados de la primera fase eran satisfactorios, y se recomendó su continuidad, dado el contexto laboral que se enfrentaba entonces: persistencia de altas tasas de desempleo juvenil, una situación de menor empleabilidad de los jóvenes que los ubicaba como grupo vulnerable y la persistencia de un crecimiento económico sostenido que generaba un escenario en el cual coexistía una demanda laboral que exigía algún grado de calificación, con un alto desempleo juvenil, pese a los niveles medios de desempleo.

El Programa Chile Joven fue “socialmente rentable” porque la mayoría de los egresados consiguió empleo,* en un contexto de expansión económica. De Moura señala que el desempeño de Chile Joven fue comparable al de programas similares de los países industrializados.

* En términos relativos al ingreso inicial, el impacto es mayor para las mujeres, quienes alcanzan entre 33 y 35 por ciento, mientras para los hombres jóvenes asciende a entre 31 y 32 por ciento; estos resultados son estadísticamente significativos, cualquiera sea el método de emparejamiento utilizado.

Fuente: elaboración propia.

A medida que el programa ha venido teniendo resultados positivos, los sectores educación y trabajo han empezado a asumir aspectos importantes del modelo dentro de sus esquemas de trabajo y normatividad.

Para el Ministerio de Educación se han incorporado los siguientes elementos provenientes de Caplab: el AOP y los enfoques modulares en los diseños curriculares, las pasantías laborales, los comités consultivos, intermediación laboral vía el Centro CIL, los enfoques de capacitación docente.

Recuadro 9
Las instancias institucionales propuestas en el modelo

El Estado central asumiría la responsabilidad de diseño, supervisión y control técnico de los programas. La ejecución descentralizada se realizaría por medio de instituciones pertenecientes al Estado y a la sociedad civil, las que deberían 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 desempeñarían funciones de validación general de la marcha de los programas y de identificación —acreditación de la población objetivo que accede al mismo—. El sector empresarial aportaría espacios de práctica laboral y al hacerlo suministraría señales de pertinencia a la capacitación ofrecida. Con este arreglo institucional se buscaba 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 y difusión, 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 sociopedagógicos involucrados.

El fortalecimiento de todas las instancias institucionales vinculadas a esta temática gira en torno al concepto de inserción plena, modernización social, participación activa en la transformación productiva. La institucionalidad se asienta en la centralización normativa y la descentralización ejecutiva.

La estrategia de diseño presupone una vinculación al principal organismo público responsable de las políticas de capacitación del país, dependiente del ministerio (o secretaría) de trabajo y seguridad social, junto a otras instancias centrales que orientan la inversión social (ministerio de economía o planificación) y las políticas educativas (ministerio de educación o cultura).

Articulaciones entre el Estado, el sector empresarial y la sociedad civil: desde el inicio, tanto en Chile como en cada país donde el modelo ha sido implantado, éste ha provocado agudas reacciones y controversias entre los diversos agentes involucrados, no sólo en el ámbito de las instituciones del “establecimiento” tradicional de la capacitación laboral, sino también en el de nuevos actores institucionales, tales como las organizaciones no gubernamentales. Pero, a pesar de muchas posiciones escépticas —algunas incluso muy críticas—, la actitud general ante el modelo es de gran expectativa por sus rasgos innovadores y su sofisticado diseño operativo e institucional.

Fuente: elaboración propia con base en Ramírez (s/f).

De otra parte, en relación a la propuesta de ley de educación sobre incorporar en la secundaria la formación laboral, el MED tiene interés explícito en compartir la experiencia y capacidad instalada en los CEO, especialmente con los que aplican el modelo Caplab.

Para el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), se destaca que uno de los componentes del Programa, el Servicio de Intermediación Laboral y Capacitación (Silyc) es parte de una experiencia mayor a nivel nacional manejado por el MTPE.

Recuadro 10
Reseña de algunos ajustes realizados a los programas*

Projovent-Uruguay:

Se establecen mecanismos que refuerzan la inserción laboral de las mujeres jóvenes.

Se priorizan las acciones de las ECA para la colocación de los jóvenes.

Los jóvenes con hijos enfrentaban mayores desventajas para lograr su inserción laboral. Se crean nuevas acciones que facilitan la obtención del empleo.

Se presta mayor atención a los jóvenes que retornan al sistema de enseñanza formal: necesitaban mayor apoyo para conseguir un empleo y en paralelo reforzar la decisión de continuar con los estudios.

Chile Joven: Con un contexto de crecimiento económico en el país, se genera un proceso de desfocalización: las ECA seleccionan a los jóvenes de niveles más altos entre los focalizados (efecto positivo de la selección). Se desarrolla un rediseño en la selección de los jóvenes y los controles para las ECA.

Projovent-Perú:

Las evaluaciones arrojan una diferencia importante en las tasas de retorno del programa entre los jóvenes que completan la primera y segunda fase, respectivamente. Se desarrollan mecanismos de retención evitando la deserción.

* Ver más adelante el apartado: *Recomendaciones en los resultados para retroalimentación del programa.*

Fuente: elaboración propia.

Entre los principales alcances del Silyc se encuentra la institucionalización dentro de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional (DNEFP) del MTPE.

El Silyc será institucionalizado como parte de las labores técnicas y normativas de la DNEFP. Coordinando, supervisando y articulando los sistemas de intermediación laboral en el país.

Esto implica que será el MTPE el que asuma la responsabilidad de normar y supervisar la red como una política pública, garantizando la sostenibilidad del programa.

Factores que inciden favorablemente en la institucionalización:

1. La activa participación y compromiso del sector por la apuesta de programas de promoción del empleo.
2. La permanente coordinación y fluida comunicación entre el MTPE y el Programa Caplab.
3. La permanencia de los equipos de trabajo encargados de diseñar y aplicar los procesos y procedimientos elaborados.

Se debe destacar la Mesa Multisectorial de Formación Profesional que lidera el MTPE con participación del Mined y reúne a todas las entidades de Formación Profesional y Educación Tecnológica (Senati, Sencico, Inictel, etc.). La Mesa se inició en el año 2000 y las distintas instancias han permitido el diseño de políticas de forma concertada.

Otro vínculo establecido es la Comisión de Formación Profesional del Consejo Nacional de Trabajo, el cual tiene carácter permanente y periódico. En la comisión se reúnen los dos sectores y los gremios laborales y empresariales, en los que Caplab está presente como observador.

Nueva institucionalidad de Proyecto Joven, Argentina

Una de las principales características del proyecto fue permitir la participación de todo tipo de instituciones, sean éstas públicas o privadas, grandes o compuestas por una sola persona. Prácticamente no hubo restricciones (salvo para las instituciones públicas),⁹ debiendo todas inscribirse en el Recap. En el segundo tramo se establecieron mayores exigencias de tipo jurídico a las entidades capacitadoras. Los nuevos requisitos no constituyeron en sí impedimentos insuperables para que compitan las personas físicas; tan es así que las que decidieron hacerlo se reinscribieron bajo la forma de alguno de los tipos de persona jurídica.

Según Castro (1994), citado por Jacinto (2001), “el énfasis del modelo orientado al mercado y a la demanda de las empresas tiende a concebir a los centros de capacitación como cajas negras”. Por ello, si lo que se deseara es desarrollar una oferta de calidad, resultaría imprescindible realizar la evaluación de desempeño de cada ECA (debido a que cada una desarrolla su propia estrategia al participar en el proyecto, que puede ser o no coincidente con los objetivos del mismo o con las expectativas y necesidades de los jóvenes y de las empresas) y luego coadyuvar al fortalecimiento de las ECA más afines a los objetivos sociales del proyecto.

El programa incentivó a través de la promoción masiva y también personalizada la participación de cualquier tipo de institución, pública (que superaran las restricciones de la reglamentación) o privada, grande o unipersonal. De esta forma produjo un gran impacto en la oferta de capacitación: en primer lugar, expandiéndola, ya que muchas instituciones se crearon para poder participar en el mismo, y en segundo lugar,

⁹ El programa puso barreras de tipo legal, burocrático y administrativo, que la gran parte de las instituciones públicas interesadas en participar no podían superar, además del énfasis manifiesto puesto en las acciones de promoción para el desarrollo de una oferta privada de capacitación (Devia, 2003).

estimulando a instituciones tradicionales a responder a los mecanismos del mercado a través de la participación en procesos de licitación pública. La decisión de permitir el libre acceso a los contratos, inclusive por parte de individuos, tuvo por justificativo y convicción al inicio del proyecto el enfrentar a las escuelas técnicas y a las universidades con una multiplicidad de formadores, dispersos por todos lados, siendo ésta la forma (abriendo la competencia a postores de todas clase y tamaños) de poner en práctica el modelo neoliberal de capacitación laboral (Castro, 1997).

Cualitativamente, las instituciones participantes pueden clasificarse en dos tipos: por una parte, las que se crearon o ampliaron sus actividades temporalmente atraídas por las perspectivas de hacer un buen negocio, para lo cual desarrollaron el *know how* para cumplir con los requisitos formales fijados por el programa (hacer las presentaciones, establecer conexiones con empresas), pero no desarrollaron una estructura profesional ni el aprendizaje pedagógico-organizacional, y por otra parte, las instituciones y empresas que se apoyaban en actividades más amplias, que tenían una conexión indiscutible con la formación.

Los datos cuantitativos evidencian que a nivel nacional, en el primer tramo, resultaron beneficiarias de la adjudicación de cursos 1 415 instituciones y en el segundo tramo lo fueron 231. De estos conjuntos, 738 y 126 ECA, respectivamente, tuvieron una participación significativa en forma conjunta, pues la participación sobre el total fue del 52.16 por ciento (1 026 cursos) y 54.55 por ciento (177), respectivamente. Los conjuntos de instituciones que concentraron la mayor cantidad de cursos por ECA (superior a 22 en el primer tramo o a 15 en el segundo tramo) estaban conformados por 27 y 7 instituciones, respectivamente, que sobre el universo total administraron 18.69 por ciento (1 183 cursos) y 18.27 por ciento (152). En el medio de ambas se encontraban 143 y 30 instituciones que administraron 29.71 por ciento (1 880 cursos) y 30.29 por ciento (252), respectivamente.

Durante la vida del proyecto se registró una alta creación y destrucción de ECA, al igual que la prohibición dictada a las personas físicas (por decisión del programa) de ser titulares de los contratos del segundo tramo. Con respecto a éste, si bien se registraron nuevas instituciones con diferentes formas jurídicas, muy semejantes entre sí, fueron de hecho las mismas personas físicas excluidas que se convirtieron en personas jurídicas.

La gran cantidad de nuevos emprendedores, sin mayor experiencia en la atención a la población objetivo, que se apoderaron de una porción muy significativa del mercado (superior a las tres cuartas partes), muestra

claramente la iniciativa y el éxito del sector privado para desarrollar cualquier tipo de actividad redituable, y ponerlo en funcionamiento “de un día para el otro”. En este caso vendiendo cursos a las empresas, contratando a quienes puedan dictarlo y alquilando los espacios requeridos en empresas o escuelas. Sin embargo, el aprendizaje organizativo no puede desarrollarse en este tipo de unidades efímeras, o demasiado pequeñas, ni aun en las instituciones de tamaño reducido. Tampoco se transmiten estímulos para aprender cuando la organización que debe hacerlo no tiene perspectivas de largo plazo. Gallart (1999) sostiene que es importante la continuidad de las ECA para que puedan aprender en el proceso de incorporar innovaciones institucionales. Señala el ejemplo de Chile, que para un número aproximado de jóvenes capacitados adjudicó cursos a alrededor de 300 ECA, mientras que en Argentina casi se quintuplicaron los adjudicatarios (Gallart, 1999).

Dentro del segundo grupo de instituciones (las que dictaron menos de un cuarto del total de los cursos adjudicados) se encuentran las instituciones con o sin fines de lucro (actores tradicionales que consideran a la enseñanza y a la formación su razón de ser: colegios secundarios o terciarios, ONG, sindicatos, universidades) para los cuales la participación en el proyecto formó parte de una estrategia para ampliar o diversificar las actividades de educación o formación desarrolladas con anterioridad.

Instituciones de formación profesional y jóvenes

Las modificaciones estructurales que experimenta el mundo de la producción y del trabajo obligan a replantear los paradigmas tradicionales de la formación para el empleo. Se plantea la necesidad de ajustes institucionales.

La emergencia de nuevos actores en la capacitación laboral, así como el reposicionamiento de los actores tradicionales, señala también los profundos cambios que los países de la región han experimentado.

Los nuevos modelos de programas en capacitación laboral para jóvenes permitieron la diversificación de los actores para atender a los grupos vulnerables. Además del mercado, del Estado y de la empresa (los tres actores clásicos en la tradicional economía pública), han surgido nuevos actores que llegaron con nuevas reglas de configuración y comportamiento y traen nuevas respuestas a la exclusión, aportando sus capacidades.

Una de las cuestiones centrales a resaltar en el análisis es el nuevo espacio de intersección e intercambio entre lo público y lo privado. En un esquema de ensayo y error, con permanente ajuste, compartiendo

criterios comunes de eficiencia y responsabilidad, por medio de arreglos de relaciones horizontales, complementan sus ventajas comparativas.

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, con desarrollos organizativos particulares, comienza a dejar lugar a nuevos ámbitos de mutua cooperación, donde es observable la necesidad de crear o fortalecer sistemas nacionales de formación¹⁰ para el trabajo innovadores y por tanto capaces de adaptarse a las nuevas exigencias del mercado laboral, combatiendo la exclusión y logrando mayor equidad en nuestras sociedades.

En secciones anteriores se revisaron los duros desafíos que enfrentan el diseño y la implantación de programas en capacitación laboral para jóvenes.¹¹ Todo ello supone necesariamente la interacción de ambos modelos: el tradicional, de las instituciones de formación profesional (IFP) y la nueva generación de programas. Ninguno de los dos logró desarrollar eficientemente todas las premisas propuestas.

Es cierto que el nuevo modelo cuestionó al anterior. Pero presenta fuertes carencias que deben ser revisadas, por lo pronto es de corta vida. A simple vista, incluso actúa como una moda de programas que se desarrolla en distintos países, ligados a situaciones concretas pero sin lograr sustituir el formato institucional anterior de formación profesional. Siendo que inclusive en algunos países se planteó como uno de los resultados esperados del programa un nuevo sistema de formación profesional, y se estuvo muy lejos de dicho objetivo.

Llegado a este punto, da la sensación de que ambos modelos se complementan, cooperan y tienen mucho que aprender mutuamente, conformando la base en la búsqueda de nuevos sistemas nacionales de formación para el trabajo.

La orientación dominante del nuevo modelo es asignar la provisión de la capacitación mediante mecanismos de mercado. La descentralización en este contexto facilita cambios en el perfil de la sociedad civil, en cuanto estos nuevos actores: ONG, organizaciones comunitarias, asociaciones sectoriales y locales de pequeños empresarios, etc., se añaden a los actores que tradicionalmente ocupaban el ámbito de la formación profesional.

¹⁰ Un sistema nacional de formación para el trabajo busca la articulación de los diversos tipos de agentes que ofrecen programas de formación y capacitación para el trabajo de índole formal, no formal, pública y privada, institucional y empresarial, en un sistema integrado de oferta, sustentado en una buena educación básica general.

¹¹ Ver apartado *El reto de los programas de capacitación para jóvenes: antesala de la evaluación*.

Uno de los puntos a debate es el papel y funciones de las IFP. Centrado en cómo se deben acomodar a las nuevas circunstancias: desde modelos mixtos en que cumplen funciones de creación de políticas y ejecución de la formación misma, hasta creación de nueva institucionalidad. Subyace aquí también la idea de una visión integradora con todos los actores: IFP tradicionales, ONG, organizaciones comunitarias, capacitación en la empresa, oferentes privados de capacitación, centros de investigación y desarrollo tecnológico, educación media técnica, educación superior, etcétera.

El nuevo modelo en programas de capacitación para jóvenes ha contribuido fuertemente al debate de la necesidad de reformar o no los sistemas de formación para el trabajo centrado en cómo mantener el acceso de todos a oportunidades de formación, modelo que se ha centrado en algunos temas relevantes: el dilema entre priorizar la formación general o la específica; la formación desde la oferta o desde la demanda, y el mercado de instituciones de formación compitiendo libremente.

Algunas conclusiones surgen de la interacción, apoyo y complemento de ambos modelos:

1. El Estado debe garantizar la financiación de aquellas funciones de la formación que por su carácter de bien público no pueden ser asumidas por el sector privado.
2. La regulación de una oferta descentralizada y diversificada requiere de sólidas y legítimas estructuras institucionales, cuya base se encuentra en las instituciones de formación profesional, reformuladas y actualizadas.

La creación de verdaderos mercados de competencias laborales, a los que concurren múltiples proveedores públicos y privados. Esta tendencia es muy favorable para estimular la pertinencia, la flexibilidad y la eficiencia de la formación, pero también tiene el riesgo de que los mismos mecanismos de mercado así como el mayor protagonismo de las empresas conduzcan a una oferta de formación concentrada en quienes pueden pagar y en las necesidades inmediatas de las mismas empresas.

A medida que analizamos el nuevo modelo de los programas en capacitación para el empleo de jóvenes se fortalece la necesidad de la existencia de una institucionalidad pública que asegure el cumplimiento de la cobertura para las juventudes más desfavorecidas y vulnerables, guiada por principios de equidad social. Se puede concluir que el nuevo modelo deja en claro la necesidad de cambios en la oferta de formación profesional

pero necesariamente éstos deben ser orientados y conducidos por fuertes instituciones públicas.

Ubicación institucional de los programas

Podemos afirmar que es limitada la participación que tienen en la administración y ejecución de estos programas los ministerios de educación y las IFP. Reconociendo que cuando se avanza en su institucionalización quedan vinculados a los ministerios de trabajo.

El modelo representado por la mayoría de los programas aquí analizados plantea innovaciones en la organización operativa y en la fundamentación de políticas públicas, y encarna una radical propuesta de cambio en la base institucional de los sistemas de oferta hasta ese momento vigentes, en cuanto tiene como supuesto un mercado de competencias laborales en el que concurren oferentes privados y públicos.

El modelo supone un cambio importante (la pluralidad de actores) y plantea la necesidad de procesos integrales, estimulados y apoyados por instituciones fuertes y con gran acumulación histórica en la formación profesional: las IFP renovadas juegan aquí un papel fundamental. Cuando las IFP, los ministerios de educación o de trabajo han participado como actores principales de estos programas se tiende a garantizar la equidad en el acceso a la formación, regular y vigilar la calidad de la oferta y crear un sistema de información al público que genere el ambiente de transparencia necesaria.

Es cierto que todos estos puntos se han cumplido parcialmente cuando son exigidos por el organismo financiador, participe o no un organismo oficial en un rol primordial, pero también reconocemos que el papel del actor oficial permite a los programas muchas veces superar las exigencias pactadas. Un ejemplo de ello es Projoven-Perú. El Programa ha sido evaluado por varios autores en distintas convocatorias y en diferentes momentos. Projoven ubicado institucionalmente en la órbita del Ministerio de Trabajo cuenta con una oficina especializada en el seguimiento y evaluación. En el recuadro 11 se realiza un análisis particular del programa con base en la buena disponibilidad de evaluaciones. Nos parece importante desarrollar el historial de evaluaciones de una experiencia que retoma el modelo del pionero Chile Joven, intentando adaptarlo a las particularidades del país. Se presenta una descripción de los principales resultados en las diferentes convocatorias del programa.

Recuadro 11
Un programa de capacitación laboral juvenil evaluado en forma sistemática:
Projovent Perú

Evaluación del impacto de la primera convocatoria: los efectos positivos en la inserción laboral favorecieron en mayor medida a las mujeres que a los hombres. El incremento de la inserción de las mujeres fue 106 por ciento y de hombres 50 por ciento; mientras que en el grupo de control estos aumentos alcanzaron 15 y cinco por ciento, respectivamente. Los ingresos de los beneficiarios se incrementaron en promedio más que los del grupo de control. En el grupo de los beneficiarios ascendió a 128 por ciento y en el grupo de control a 24 por ciento. El programa aumentó en mayor medida a los ingresos de las mujeres (incremento de 184 por ciento), la brecha de ingresos entre hombre y mujeres se redujo.

Evaluación de impacto de la segunda convocatoria: al igual que en la evaluación anterior, cada miembro del grupo de control fue seleccionado sobre la base de la ubicación geográfica del beneficiario contra el que se compara. Únicamente el efecto sobre el ingreso mensual resultó significativo y positivo. La evaluación, luego de emplear cualquiera de los dos métodos, el impacto del programa fue claramente positivo.

Segunda evaluación de la segunda convocatoria: se encontraron resultados positivos tanto a corto como a mediano plazo en las variables laborales (participación laboral, ratio empleo/población y asalariamiento).

Evaluación de la cuarta convocatoria: como se sabe, la economía peruana salió de ese largo ciclo recesivo a fines del 2001, por tanto, la rentabilidad de este programa dependería significativamente del momento del ciclo macroeconómico y las condiciones del mercado de trabajo. Los retornos a la capacitación son significativos en las tres mediciones y ascienden a 38, 54 y 51 por ciento, para la primera, segunda y tercera medición, respectivamente.

Evaluación de la sexta convocatoria: el ingreso de los beneficiarios y la segregación por género. Fue cuasi experimental, con una línea de base que consideró una muestra de los beneficiarios y en un grupo de potenciales beneficiarios que conformaron el grupo de control. El ingreso por hora se elevó en 18 por ciento. Las horas trabajadas ascendieron 5.5 por ciento (equivalente a 2.71 horas). Se calcula que el tamaño de la empresa en la que se desempeñan los jóvenes participantes (más de 20 trabajadores) pasó de 15 a 30 por ciento; en el grupo de control, este porcentaje pasó de 15 a 10 por ciento.

Sexta convocatoria. Segunda evaluación: Se encontró que el impacto en los ingresos de las mujeres fue superior al de los hombres. Este efecto favorable en las mujeres crece con el tiempo, mientras decrece para los hombres.

Evaluación de la octava convocatoria: la evaluación de esta convocatoria calculó los efectos en la inserción laboral y los ingresos mensuales, también se consideraron las diferencias de los resultados en hombres y mujeres.

Estimación y resultados: 18 por ciento se calcula el porcentaje de beneficiarios que luego del programa trabajaban en actividades relacionadas con la capacitación que recibieron.

El impacto del programa presentó diferencias entre hombres y mujeres, el efecto de la inserción laboral en los hombres fue casi nulo, mientras que para las mujeres alcanzó 18 y 12 por ciento en la primera y segunda medición, respectivamente.

Fuente: elaboración propia con base en documentos de evaluaciones del programa.

Retroalimentar los programas

La evaluación debe permitir medir el grado de éxito que un dispositivo está teniendo en función de los objetivos y metas propuestos; determinando en qué medida y por qué se está cumpliendo o no lo previsto. Justamente la determinación de resultados no previstos y sus posibles causas es uno de los mayores intereses de la evaluación. En esta línea, debería servir para señalar posibles debilidades o errores en los diagnósticos y previsiones iniciales y en las estrategias adoptadas. De este modo proveería elementos esenciales para la toma de decisiones sobre la continuidad o reorientación de una política. En este sentido, es clave formularse los interrogantes adecuados teniendo en cuenta los contextos de desarrollo de los programas.

Algunos proyectos duran muy poco, ni siquiera lo suficiente para ser evaluados; otros, los de larga duración, presentan trabas políticas, institucionales, metodológicas y de financiamiento que obstaculizan la aplicación de una evaluación de impacto. El hecho de haber evaluado no garantiza que se utilicen sus resultados; por tanto, para que la evaluación sea útil no basta con extraer aprendizajes: es imprescindible y éticamente necesario utilizarlos en nuevos diseños de proyectos, programas o políticas. Generalmente, el costo de la evaluación es de uno por ciento del total del presupuesto en programas grandes y de dos por ciento en programas pequeños, pero bien realizada y utilizada, la evaluación es ampliamente rentable.

Recomendaciones para Projoven-Uruguay

La evaluación concluyó que el diseño general del programa fue satisfactorio en la medida que proporcionaba aptitudes profesionales adecuadas al mercado de trabajo y que los mecanismos establecidos para facilitar la inserción laboral eran eficientes. Desde este punto de vista puede decirse que Projoven contribuyó positivamente a paliar las deficiencias formativas de los jóvenes de bajos recursos y a romper inicialmente las barreras de entrada al mercado de trabajo, lo que eventualmente permitiría a los beneficiarios involucrarse en un proceso de integración social. A partir de los análisis realizados fue posible concluir que Projoven actuó sobre los distintos aspectos de la exclusión social asociados al mercado de trabajo. Es decir, que impulsó el acceso al empleo; propició la inserción en el mercado formal e influyó positivamente en la conformación de los salarios de los egresados.

En cuanto a los aspectos débiles detectados en el impacto sobre la probabilidad de tener empleo al egresar del programa, la evaluación encontró: la necesidad de establecer mecanismos que permitieran reforzar la inserción laboral de las mujeres, y que al salir del programa, 45.8 por ciento de jóvenes quedaban desempleados. Al respecto se sugirió buscar mecanismos de refuerzo e incentivo para las acciones que realizan las entidades de capacitación para la colocación de los jóvenes, de manera que esas acciones no quedaran limitadas a cubrir solamente el porcentaje de plazas de empleo exigido en las licitaciones.

Los jóvenes que mostraron tener mayores desventajas para conseguir un trabajo formal fueron: de un lado, los que tienen hijos, sobre quienes la evaluación recomienda proporcionar mayor atención para mejorar su inserción en este aspecto; y de otro, los que decidieron regresar a los estudios formales, quienes también requerirían de mayor apoyo para facilitar su acceso al mercado formal, entre otras cosas, para no desincentivar su decisión de continuar sus estudios, que a su vez es una forma de impulsar la superación de las situaciones de exclusión social.

Con respecto a la duración del desempleo de los egresados, se recomendó brindar mayor apoyo en la búsqueda de un empleo a aquellos jóvenes que, dentro de la población objetivo, entraron más tardíamente al mercado laboral.

Recomendaciones para Capacitación Solidaria, Brasil

El sistema de monitoreo de proceso del PCS es utilizado sobretodo como herramienta administrativa, lo cual permite a los gestores del programa acompañar y corregir, en proceso, los siguientes indicadores de eficiencia: el enfoque del público destinatario, bajo el punto de vista de pobreza y baja escolaridad; el cumplimiento de metas de matrícula, alumnos que concluyen el curso y carga horaria; el cumplimiento de los contenidos pedagógicos diseñados para el programa; la asignación de las instalaciones y equipamientos necesarios y sus condiciones; la aplicación de los recursos en el pago de personal, instalaciones, materiales, etc., y el pago de la beca auxilio a los jóvenes, condicionada a la frecuencia al curso.

El sistema asegura, de esa forma, un flujo de datos e informaciones cualitativas y cuantitativas que, según sus técnicos y gestores, están siendo utilizados para:

- Corregir los desvíos y mejorar los cursos durante su realización, por el propio monitor, bajo orientación de la coordinación regional o de la nacional, cuando necesario.
- Controlar mensualmente la aplicación de los recursos y del pago de las becas a los alumnos: suspenderlos, por ejemplo, en el caso de evasión o exceso de faltas no justificadas.
- Evaluar administrativamente cada concurso, en cada región, permitiendo trazar el desempeño de cada OC, de grupos de OC, de cursos, que sirven de insumo para concursos siguientes y permiten construir parámetros nacionales del PCS, entre regiones.
- Evaluar los resultados del PCS mediante seguimiento de egresados y estudios de impacto, fundamentados en el perfil de los alumnos, en las fichas de los monitores y registros acumulados a lo largo de los eventos realizados.
- Devolver resultados a las OC, permitiendo que evalúen su desempeño a lo largo del programa en paro que corrijan eventuales problemas al participar en concursos futuros.
- Rendir cuentas, información y comunicación sobre el PCS a los financiadores, socios y formadores de opinión en general, sirviendo como una de las referencias para negociaciones que aseguran un creciente flujo de recursos al PCS desde 1996, colocándolo en situación destacada y ventajosa con relación a otros programas igualmente importantes —pero no tan bien monitoreados— en el país.

Recomendaciones para Projovent-Perú

Los resultados obtenidos en la evaluación de impacto del programa muestran que Projovent tiene mayor efecto en términos de ingreso en aquellos beneficiarios que completaron tanto la fase lectiva como la fase práctica. Así, un egresado del programa que realizó satisfactoriamente ambas etapas del programa gana 8.3 por ciento más que aquél que realizó la fase lectiva pero desertó a mitad de la fase práctica, 24.2 por ciento más que aquél que sólo completó la fase lectiva y 61.7 por ciento más que aquél que desertó a mitad de la fase lectiva.

Estos resultados evidencian la imperiosa tarea de minimizar la deserción en este tipo de programas, como política orientada a garantizar tasas de retorno positivas que garanticen la efectividad en términos de costo-beneficio.

Recomendaciones para Jóvenes en Acción, Colombia

Se destaca que a pesar del corto tiempo transcurrido desde el establecimiento de JA y de que los procesos de formación son relativamente cortos se logran resultados satisfactorios en aspectos que incluyen el desarrollo personal de los jóvenes participantes. Aunque los resultados parciales muestran el cumplimiento satisfactorio de los objetivos propuestos de fortalecimiento de la oferta de capacitación, se teme que la transferencia de la ejecución del programa al Sena a partir de la tercera convocatoria debilite la atención a este objetivo,¹² causando retrocesos en la participación de entidades de capacitación y pérdidas en los beneficios potenciales de las inversiones realizadas. El Sena, como institución coordinadora del Sistema Nacional de Formación Profesional, debe contribuir a implementar el modelo en que se basa JA y, entre otras cosas, continuar supervisando el desarrollo del tipo de cursos por parte de las Ecap, ya que se alcanza a detectar cierto sesgo en favor de áreas de capacitación que no son necesariamente aquéllas en las que se generan más empleos como, por ejemplo, cursos de auxiliares de ventas y servicios y para auxiliares de administración.

La relación cercana e interactiva con el sector empresarial es considerada por las Ecap participantes en JA un factor clave para asegurar la pertinencia de su oferta. El mecanismo de la práctica laboral obligatoria ha ayudado a ampliar, concretar y profundizar tales relaciones. Igualmente son positivas las percepciones de las Ecap sobre el funcionamiento de los procesos operativos del programa, y sobre la transparencia de dichos procesos, aspecto importante como generador de confianza entre actores privados casi en su totalidad, como son las Ecap participantes, y el Estado como contratante de sus servicios. Sin embargo, debe registrarse que los grupos focales y las entrevistas revelaron que para todos los actores involucrados y para las Ecap, en particular, ha sido inconveniente la falta de continuidad y la inestabilidad en la programación de las convocatorias de JA causadas por problemas en la asignación de recursos del presupuesto nacional que ocasionaron cambios, dilaciones e incertidumbres en la programación operativa de las convocatorias y en los procesos administrativos de evaluación, contratación y lanzamiento de las convocatorias.

¹² Según surge de la opinión de los evaluadores: "...Estos temores pueden haberse suscitado a raíz del proceso natural de aprendizaje que necesariamente ha tenido que llevar a cabo el Sena para recuperar el nivel que ya se había logrado para la ejecución de la segunda convocatoria. El equipo de la UT que ha elaborado este análisis considera que la evidencia existente en el momento indica que se trataría de un problema transitorio, cuya solución no debe ser difícil de abordar..."

Las mencionadas falta de continuidad e inestabilidad han alcanzado a afectar negativamente la imagen de JA. La transferencia del programa al Sena debe permitir, por una parte, la estabilización presupuestaria de las futuras convocatorias y, por otra, tras la experiencia de haber ejecutado la tercera convocatoria y comenzado la cuarta, dejar establecida la estructura administrativa y operativa que permita una marcha fluida del programa, comenzando por una planificación oportuna de la quinta convocatoria, la primera que se haría con los recursos propios del Estado.

El 35 por ciento de los capacitados considera que tuvieron que tomar un curso diferente al de su preferencia, esto refleja una falta de concordancia en algunos casos entre las preferencias de los jóvenes y la oferta del programa.

Recomendaciones para Chile Joven, Chile

Una primera fase se ejecutó entre 1991 y 1995, año en que se consideró terminada la ejecución por sobre lo planificado (más de 120 000 beneficiarios).

Para la segunda fase se incluyeron rediseños importantes. En efecto, a partir de 1996 el gobierno decidió impulsar una segunda etapa, con una meta de 70 000 beneficiarios en tres años. Esta segunda etapa se caracteriza por un conjunto de factores que condicionan su diseño y ejecución, entre los cuales se menciona:

- Cambios en el programa que se realizaron haciéndose cargo de las nuevas condiciones del mercado del trabajo y de las orientaciones de políticas del gobierno, de tal forma que el programa estuviese más cercano a las estrategias institucionales de los servicios que administraban la ejecución.
- Los rediseños recogieron con más claridad las opciones de política de cada una de las instituciones administradoras. Por un lado, Sence profundizó su estrategia institucional hacia los temas de competitividad y productividad. Por su parte, Fosis, reafirmando su misión de contribuir a la superación de la pobreza, acentuó el carácter local de sus intervenciones.
- Fortalecimiento de la coordinación interministerial para la ejecución del programa.
- En la fase II del programa se cambió el énfasis en los objetivos: de inserción social a inserción laboral. En el caso de FOSIS, de un

programa generador de oportunidades de inserción económica y social se pasa a un programa que se compromete con la integración social (preferentemente laboral o estudiantil) de los beneficiarios.

- Además, se pone mayor énfasis en la vinculación del empresariado con las acciones del programa. Se abre una línea de acción que, explícitamente, desarrolla la vinculación con la demanda del empresariado por personal semicalificado.
- En la fase II se incrementa la importancia relativa de la modalidad “aprendizaje alternado”, del Sence.
- Se establece una fase de seguimiento para los jóvenes egresados de la práctica laboral, cuyo objetivo es apoyar la inserción social de los mismos. Esta nueva fase dura seis meses, forma parte del curso y se contrata con el mismo ejecutor.

Evaluación desde los beneficiarios

Si bien es primordial una evaluación objetiva de los proyectos a través de indicadores vinculados con el desempeño de los beneficiarios en el mundo laboral, no carece de importancia la evaluación subjetiva que los propios beneficiarios hacen de los cursos.

Beneficiarios del Proyecto Joven, Argentina

Para el ejemplo del Proyecto Joven de Argentina, los beneficiarios se manifestaron muy satisfechos con los cursos. 85 por ciento dijo que el curso al que asistió le resultó útil o muy útil, y 84 por ciento piensa que aprendió lo principal de la ocupación para la que se capacitó.

Estas respuestas resultan muy significativas, considerando que fueron dadas un año después de la realización del curso. Los beneficiarios tuvieron un tiempo suficiente de exposición en el mercado laboral, durante el cual pudieron poner a prueba la experiencia y la capacitación recibidas.

En cuanto al incremento en las probabilidades de inserción laboral, 58.4 por ciento de los participantes percibe que sus oportunidades se han ampliado, 8.4 por ciento tiene dudas al respecto y 33.2 por ciento cree que el curso no incrementó sus probabilidades de inserción laboral. Al analizar los resultados por sexo, se observa que los varones tienen una evaluación un poco más positiva que las mujeres.

Evidentemente, estos resultados están vinculados con las tasas de ocupación que tiene cada grupo y con la experiencia que cada uno tuvo en el mercado de trabajo en el año transcurrido.

Se indagó la percepción de los beneficiarios respecto de los cambios personales producidos a partir de la experiencia del curso. También en esta dimensión los resultados obtenidos son altamente satisfactorios: 97 por ciento dijo que el curso le hizo pensar que “es importante capacitarse”, 88 por ciento manifestó que el curso le hizo tener “más confianza en su capacidad” y 83 por ciento respondió que le dio “más seguridad personal”. Asimismo, un alto porcentaje dijo que a partir del curso “mejoró su relación con la gente” y que le dio “ganas de volver a la escuela o a estudiar”. Esta última motivación se da con más fuerza entre las mujeres. Los varones reconocieron —en mayor medida— que se han hecho “más responsables”.

Como contrapartida, se observa que para algunos beneficiarios el proyecto implica algún tipo de frustración, en la medida en que no lograron integrarse al mundo del trabajo. 40 por ciento de los varones y 46 por ciento de las mujeres dijo que “el curso le hizo mal porque no consiguieron trabajo”, aun cuando reconocen otros cambios positivos.

Beneficiarios del Programa Jóvenes en Acción, Colombia

Los jóvenes identifican varios tipos de beneficios obtenidos a partir de su participación en el programa. El primer resultado es que sólo un exiguo 0.7 por ciento considera que el programa no tuvo ningún beneficio, mientras que el resto seleccionó diversos aspectos en los cuales la capacitación los benefició. El aspecto seleccionado por el mayor número de egresados es adquirir conocimientos para el trabajo (88 por ciento). En segundo lugar, está la obtención de un certificado (78 por ciento) y luego, con frecuencias aún por encima de 60 por ciento, están los aspectos relacionados con conocimientos generales, mejorar su vida, sentirse mejor, mejorar relaciones y conocer, aspectos estos que el programa planteó desde su inicio como indispensables para ofrecer una formación integral que facilite el acceso al mercado de trabajo y para ayudar a los jóvenes a construir un proyecto de vida.

Los jóvenes también califican bien al programa. 92 por ciento califica la fase lectiva como excelente o buena. La calificación de las Ecap fue de 88.52 por ciento como excelente o buena. Estos resultados se confirman con

las opiniones de los grupos focales, en los cuales los jóvenes consideraron que la formación académica es de muy buena calidad.

Respecto a la fase práctica, 78 por ciento la calificó como excelente o buena. Las empresas recibieron una calificación positiva de 81.26 por ciento de los jóvenes.

En los grupos focales se les preguntó también su opinión sobre si se debe mantener el programa. La mayoría opina que debe continuar, que es casi la única posibilidad para jóvenes como ellos de poder estudiar y de aprender a acceder al mercado de trabajo formal y cómo comportarse en él. Sugieren que se alargue la duración de la capacitación y consideran que una práctica de seis meses sería deseable no sólo para adquirir más conocimientos sino para ganar la experiencia laboral que se exige en casi cualquier trabajo.

La mayoría de los jóvenes consideran muy importante el apoyo económico que recibieron, ya que sin éste hubiera sido imposible para ellos asistir a la capacitación. En los grupos focales se mencionó varias veces la importancia de este auxilio, particularmente para las mujeres con hijos, a quienes se les dio la oportunidad de estudiar y poder conseguir alguien para el cuidado de los niños.

Beneficiarios del programa Chile Joven

Los jóvenes están en su mayor parte satisfechos con su participación en el programa, en tanto perciben cambios en su calidad de vida. El obtener un empleo, relacionarse con el Otec, adquirir habilidades laborales, etc., hace que los jóvenes se interesen por incorporarse al sistema educativo formal o al mundo del trabajo.

Los participantes tienen valoraciones positivas respecto al programa. Para ellos significa una oportunidad para hacer algo, que les “ha cambiado la vida”; pero, por otro lado, señalan que las prácticas son muy largas, las condiciones de trabajo malas y el pago de beneficios escaso.

Los jóvenes expresan interés por volver a capacitarse dentro del programa como un estadio de profundización y elevación de la calificación, son conscientes de la importancia de la formación de hábitos para el trabajo, todo lo cual muestra juicios favorables a las aptitudes requeridas para lograr su integración social.

De cualquier forma, en la evaluación existen contenidos que plantean poca credibilidad por parte de los jóvenes hacia el programa.

Los jóvenes expresan un bajo nivel de credibilidad frente a él (programa Chile Joven) como una alternativa exitosa de inserción laboral. Para los jóvenes de 15 a 19 años los cursos del programa no presentan valor, puesto que enfocan sus expectativas en la educación formal. Para los mayores, en cambio, el programa es considerado como poco aportador, dada la trayectoria laboral ya desempeñada y porque se lo percibe como incompatible a sus trabajos, dado los horarios en que se desarrollan los cursos.

Conclusiones

La evaluación de Programas de Formación para Jóvenes implica una serie de dificultades políticas, conceptuales y metodológicas. Entre las conceptuales pueden encontrarse los mayores desafíos: dada la multifactorialidad de estrategias en la implementación de los programas, se debe realizar un enorme esfuerzo para seleccionar las variables e indicadores imprescindibles y relevantes. En el recuadro 12 se presenta una sistematización de lo que se evaluó.

Llegado a este punto resulta pertinente establecer una revisión en los distintos temas tocados a lo largo del documento que permiten extraer lecciones para futuras evaluaciones. Esta lectura puede ser completada con el recuadro 13, que ejemplifica con diferentes programas las cuestiones centrales desarrolladas.

Contexto socioeconómico: a lo largo del artículo surge la fuerte dependencia que tienen estos programas con el contexto socioeconómico en el cual se desarrollan, por otra parte, también se reafirma lo difícil que resulta aislar los efectos del mismo para poder visualizar el impacto específico de las acciones de los programas.

Una época de ajuste, con menos probabilidades de financiamiento y con recursos recortados es cuando más se deben rastrear las mejores acciones, las mejores bondades, dado que es imposible dilapidar y se debe invertir bien lo poco que hay.

La formación de jóvenes es esencial para mejorar la productividad y la competitividad de este grupo etario. En la medida que el crecimiento económico crea trabajos, la formación ayuda en la creación de empleos. Pero algunas evaluaciones confunden este impacto poderoso e indirecto con el impacto inmediato del programa. Dificultando un diagnóstico claro del aprendizaje y por tanto impidiendo el rediseño de las intervenciones.

Recuadro 12
¿Qué se evaluó?

Respecto a los jóvenes beneficiarios, se evaluó: focalización, impacto (mediante los cambios actitudinales, la inserción laboral, la reanudación de la formación educativa, el incremento de la autoestima, el grado de satisfacción, la participación ciudadana), pero con escasos intentos de medir el impacto metódica y sistemáticamente, configurando un grupo de control.

Respecto a los ejecutores, se midieron especialmente los aspectos globales, parciales de control administrativo, y de capacitación técnico-pedagógica en las ECA. Asimismo, se valoró el clima de satisfacción en la tarea ejecutada y se revelaron las insatisfacciones y dificultades explícitas.

Respecto a las empresas donde se cumplen las pasantías: se midió de modo irregular la calidad de la oferta de la pasantía, el tamaño de las empresas, la estabilidad y la sincronía con el mercado laboral vigente.

Fuente: Abdala (2004: 152).

El escollo principal detectado en los programas fue ajustarlos a la demanda, pues se observó la “crónica enfermedad de la sobreoferta”. Como la demanda del mercado es muy escasa en épocas de recesión, y absorbe sólo a los más calificados, la formación juvenil se tensiona entre la demanda del mercado y la demanda social de los jóvenes que buscan que el programa les provea de una ocupación.

El contexto socioeconómico definiría la trayectoria: si la crisis es larga, brindar capacitación para que los jóvenes no estén inactivos no es una buena solución porque la capacitación es más cara que la educación académica, no ofrece inserción laboral y se desprestigia. En recesión, es más sensato persistir en la buena calidad y la buena focalización de los programas orientados por la demanda, en tanto la mayoría de los jóvenes continúa en la educación formal. El objetivo de empleo resultó exitoso en los países con expansión económica, con tasas bajas de desempleo. Como valor adicional, estos programas aportaron a los jóvenes algunas actividades de socialización y de ciudadanía, no medibles por el salario o el empleo de corto plazo.

Participación de todos los actores: el desafío pendiente es desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación que no sólo faciliten la gestión y la toma de decisiones, sino que se conviertan en mecanismos de participación que dan origen a una comunicación y una retroalimentación constantes con los destinatarios de los proyectos. En efecto, una de las propuestas para fortalecer la gestión de los proyectos es crear mecanismos expeditos de

acceso a información, bases de datos y metodologías, con la finalidad de potenciar el “aprender haciendo”. Se logra que los resultados de los análisis sean confiables y aceptados por todos los involucrados en los procesos de capacitación.

Recuadro 13
Ejemplificando con programas algunos puntos críticos

En Projooven-Perú no se han diferenciado aún los impactos del programa según tipos de entidades de capacitación adjudicatarias y la calidad de la capacitación. Se podría mejorar los criterios de selección de las mismas, enfatizando más en la calidad de los contenidos ofrecidos.

En la evaluación realizada al Programa de Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas del CID quedó claro que el impacto de éste es positivo. Sin embargo, no fue posible determinar el impacto en los niveles de ingreso o bienestar.

No son pocos los informes y documentos que muestran las carencias en las distintas evaluaciones, incluso en programas que contaron con una fuerte inversión o fueron modelos para nuevos diseños en otros países. En el caso concreto de Chile Joven, los esfuerzos de evaluación realizados no responden satisfactoriamente a preguntas como cuál es el impacto del programa en la probabilidad de empleo de los participantes, ni cuál es su impacto en los ingresos de éstos. Se han realizado algunos estudios que pretenden evaluar los resultados del programa en algunas de sus fases (Sence, 1996), pero en general se trata de documentos descriptivos que no se hacen cargo de los sesgos implícitos en una simple comparación de medias de variables de caracterización de los participantes antes y después del programa. Según Aedo y Pizarro* “...A pesar del tiempo transcurrido desde el inicio del programa, no se ha llevado a cabo una evaluación de éste con una metodología que intente superar los sesgos reconocidos en la evaluación de impacto de programas sociales...”

En otra evaluación de impacto del programa Chile Joven, desarrollada por Santiago Consultores, sobre la base de una encuesta a una muestra de beneficiarios y a un grupo de control, la construcción del grupo de control por vecindario** es un aporte interesante para la evaluación, pero la metodología utilizada no considera la existencia de sesgos de selección.

Por otra parte, Bravo y Contreras (2000) realizaron una estimación del impacto de los incentivos monetarios a los organismos capacitadores, introducidos en el diseño del programa a contar de 1995. Otro aspecto interesante no siempre evaluado en este tipo de programas.

Otro aporte a tener en cuenta lo constituye la estimación del impacto de Aedo y Núñez (2001), del programa Proyecto Joven de Argentina, utilizando una metodología que considera los posibles sesgos. Los resultados de esta investigación sugieren que el impacto del programa depende en gran medida del contexto en que éste se desarrolle.

Con respecto a los resultados arrojados por las evaluaciones de los programas, los impactos encontrados son mayoritariamente positivos. Por ejemplo, Nopo, Robles y Saavedra (2002) realizaron una evaluación para Projooven en Perú, concluyendo que el programa incrementó en 38 por ciento la masa global de ingresos de los participantes.

*Aedo, Cristián y Marcelo Pizarro, “Rentabilidad económica de capacitación laboral de jóvenes Chile Joven”.

**Existe un debate importante de cómo construir el grupo de control para una evaluación de impacto. Desde cuestiones éticas hasta operativas, por ello es un buen aporte propuesto desde Santiago Consultores. Para mayor información sobre este punto ver Abdala, E., *Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes*, Montevideo, Cinterfor (2004: 152).

Fuente: elaboración propia.

Evaluar en mediano y largo plazo. No siempre se desarrollan evaluaciones intermedias con la importancia que ellas tienen para ver la marcha del programa y rediseñar realizando los ajustes necesarios.

Los efectos del programa decaen, se deterioran con el tiempo: sería importante realizar no sólo evaluaciones *post* (como la mayoría de las experiencias), sino también incluir evaluaciones *expost*, por ejemplo: a los dos y cinco años de terminadas las intervenciones.

El éxito de los programas: desde el punto de vista de la eficiencia económica, la intervención centrada en la capacitación en sintonía con los cambios productivos es un aporte al desarrollo y aumentará la empleabilidad de los jóvenes. Lo interesante aquí es lograr conocer los impactos al mediano y largo plazo, más allá de los efectos inmediatos sobre el empleo de los jóvenes.

Por todo lo anterior debe procurarse la evaluación del impacto real en egresados en el mediano y el largo plazo, porque ¿de qué otro modo puede asegurarse que estos programas no son de corto aliento en el mejoramiento de la inserción laboral para un empleo específico y en los cambios psicosociales de los jóvenes carenciados?

Utilidad de la evaluación: el objetivo fundamental de las evaluaciones es servir a los propios programas para mejorar de manera continua su diseño e implementación. Posiblemente, la evaluación bien hecha sea más necesaria que nunca. Pero siempre que los distintos actores encargados de su diseño y ejecución estén dispuestos a utilizar los resultados como para encarar cambios de recursos, según las alertas que le llegan desde el monitoreo, el seguimiento y la evaluación. Esto es un punto pendiente en el cual profundizar: la utilidad de la evaluación. Determinar hasta dónde los encargados de la toma de decisiones intentan incorporar las recomendaciones de las evaluaciones resultó difícil de investigar. Sería triste concluir que la mayoría de las evaluaciones se realizan por compromisos de distintos tipos (políticos, con los financiadores, etc.) y pocas veces mejoran en algo el programa.

Retorno al sistema educativo: el sistema educativo excluye muchos de los beneficiarios que son desertores del sistema de enseñanza formal. El retorno al sistema educativo de los jóvenes beneficiarios es uno de los éxitos de estas intervenciones. Si este sistema se mantiene obsoleto, no busca articulaciones con la formación, no actualiza sus contenidos, no entrena y monitorea a sus docentes, no escucha ni entiende a los jóvenes; es muy probable que vuelva a expulsar a los que intentan una reinserción

educativa. Por ello sería importante medir el retorno *post* y *expost* para saber en qué medida se cumple esta premisa.

Evaluar logros de objetivos no incluidos en el diseño: muchas veces no se presta atención a los objetivos logrados que no fueron incluidos en el diseño del programa pero que forman parte de su impacto. Por ejemplo: sucedió con muchos programas que no evaluaban el retorno al sistema escolar como un impacto positivo de su ejecución, y dichos jóvenes a veces ingresaban la lista de desertores de la experiencia, quedando como un fracaso de la experiencia. Se debe evaluar cercanamente lo que se gasta y cómo se gasta. Existen determinados aspectos sobre los que hay que centrar más la atención de la evaluación y son los que conducen a las acciones que rinden mejores resultados: el incremento del capital social de los jóvenes, las posibilidades de la práctica laboral y el acompañamiento de los egresados en el mercado de trabajo han sido en otros contextos aspectos muy importantes para la inserción laboral de este tipo de jóvenes. El incremento de la autoestima (producto de la sensación de contención que les da el programa, de la valoración de “estar aprendiendo algo que vale la pena”) es importante si se corresponde con un incremento de las competencias laborales y sociales; pero si este incremento no se refleja en una mejor inserción social y laboral, rápidamente decae al finalizar el programa. Todo ello ayudaría a volver el programa socialmente rentable. Se midió inadecuadamente el impacto sobre el bienestar de los beneficiarios, por comparación con un grupo de control. El incremento en el bienestar, debido al valor agregado en las variables empleo (inserción laboral, satisfacción laboral, aplicación de competencias, tipo de trabajo), ingresos y ciudadanía, podría configurar, junto con ciertos cambios psicosociales, el objetivo principal del programa, y por lo tanto, su medición es un reto ineludible.

Estrategia metodológica: la mayoría de las evaluaciones realizadas en América Latina de programas de capacitación y empleo de jóvenes desarrollan metodologías cuasiexperimentales. Este tipo de metodologías no logran replicar una asignación experimental totalmente aleatoria entre el grupo de control y beneficiarios, única forma de eliminar todos los sesgos potenciales debido a variables no observables. Desgraciadamente en nuestro continente tenemos muy poca experiencia en evaluaciones de impacto experimentales. Sería importante tomar nota de ello para el futuro.

Pasantías: al parecer no se cumplió una verdadera evaluación tratando de descubrir si existen contrataciones posteriores en las mismas empresas

que brindan las pasantías, para saber si el programa sirve como fuente de mano de obra barata. Tampoco se midió la fuerza institucional y la pertinencia que tienen los oferentes o empresas ejecutoras, mediante la evaluación del tamaño de la empresa, su historia y antigüedad en esta función, su permanencia en el tiempo, su estabilidad, su integración en un equipo multidisciplinario consolidado de trabajo administrativo y técnico pedagógico, el grado de contacto e integración con la instancia local, su experiencia y resultados anteriores.

Construir un modelo de evaluación para la región: dada la rica y larga experiencia acumulada en los países de América Latina y el Caribe, se reconoce la necesidad de construir un modelo de evaluación integral de la capacitación, ajustado a la realidad de las organizaciones latinoamericanas, altamente efectivo, económico de aplicar y cuyos resultados sean confiables y aceptados. Sabemos que la mayor parte de nuestros mercados laborales distan mucho de sus pares europeos o norteamericanos. Los factores diferenciadores son demasiados y de la más diversa índole: socioculturales, financieros, tecnológicos, políticos, etc. Luego, ceñirse de modo estricto a los típicos modelos de evaluación de impacto generados en los países desarrollados parece no ser lo más apropiado.

Calidad de la formación: a partir de la diversidad implementada es que los programas Joven¹³ tienen buena focalización, pero calidad insuficiente.

Tal como señalan Saavedra y Chacaltana (2001), el desafío se profundiza, ante la gran heterogeneidad y dispersión de calidades en la formación, que lleva a que muchas inversiones en capacitación no sean rentables, sin que se garanticen estándares mínimos de calidad. Más adelante, y refiriéndose a Perú, estos autores señalan el hecho preocupante del crecimiento de la oferta y que ha estado influenciada por el incremento de la cohorte de jóvenes, que egresan del sistema educativo primario y secundario, que no pueden costearse niveles terciarios y que, por tanto, demandan servicios de formación para el trabajo. Se preguntan si Projovent-Perú podría mantener los impactos positivos si el programa se masifica, y más aun cuando de modo conjunto se instala una época de recesión. Como el programa mantuvo una escala pequeña, el involucramiento de los encargados de supervisión y monitoreo fue muy alto, exigiendo el cumplimiento de las normas del programa. Este punto fuerte: el cumplimiento de las normas de calidad posiblemente se perdería con un Projovent grande y masificado.

¹³ En este documento los programas son: Proyecto Joven-Argentina, Chile Joven, Projovent-Perú y Projovent-Uruguay.

La formación de buena calidad es un disparador y facilitador de las bases de la educación: en el taller se pueden adquirir destrezas y habilidades de lectoescritura y matemáticas. La formación puede constituirse en transferencia de tecnología. Y aquí aparece nuevamente el tema de los costos, de la relación costo-beneficio y costo-eficiencia, en periodos de recesión y sin demanda de trabajo.

La necesidad de políticas y no sólo de programas: o de programas de mediano y largo aliento. Los programas Joven parecen una moda de programas que se desarrolla en distintos países, son de corta vida. Muchas veces funcionan en oficinas adjuntas a instituciones oficiales, que desaparecen cuando concluye la experiencia. La discontinuidad e inestabilidad de los programas impiden la acumulación y retroalimentación institucional. También se debería evaluar el impacto del programa sobre algunas definiciones de política de Estado.

Focalización: la formación bien focalizada es, en su mejor acepción, una inversión en capital humano, debiendo eliminarse todos los tipos de discriminación. Es importante prestar atención cuando los mecanismos de focalización resultan atractivos para grupos fronterizos a la población objetivo. Por medio de las evaluaciones surge que cuando el mercado paga muy poco los jóvenes de clase media postergan su entrada al mundo laboral y en algunos casos entran como beneficiarios a estos programas.

Fortalecimiento institucional: la convicción de que el incremento de la capacitación favorece la productividad y la competitividad, con el consiguiente crecimiento de la economía y del empleo, obliga a continuar este camino buscando nuevos arreglos entre todas las alternativas posibles y profundizando el perfil de las instituciones más adecuadas para planificar y ejecutar. Es un gran desafío, porque se trata de una población altamente vulnerable, difícil de retener en el programa, con marcadas carencias en sus credenciales educativas y psicosociales. El fortalecimiento institucional, junto al replanteo y reevaluación de la ciudadanía, aparecen como medidas propiciatorias de la sostenibilidad del programa.

Crear sistemas de educación y trabajo articulados: las evaluaciones de estos programas dejan en claro la necesidad de construir sistemas integrados de educación formal y capacitación laboral en el marco de la formación permanente, coordinando actores públicos y privados junto al fortalecimiento de las distintas instituciones, con un papel destacado de aquéllas que han sido históricamente rectoras de la temática (IFP, ministerios de trabajo y de educación). Proponiendo dentro de sus ofertas

trayectorias formativas que comprendan también la inclusión social de los jóvenes más desfavorecidos que constituyen su población objetivo.

Viejos y nuevos actores que se complementan en la búsqueda de nuevos sistemas nacionales de formación para el trabajo: es necesaria la interacción de los dos modelos: el tradicional de las IFP y la nueva generación de programas. Ninguno de los dos logró una eficiencia absoluta.

El nuevo modelo presenta deficiencias importantes (algunas de ellas se encuentran en el recuadro 12): el control de la calidad de los cursos, la eficiente focalización en épocas de recesión, etcétera. Como ya se planteó, los programas son de corta vida, y se podría afirmar que muchos de ellos mueren cuando termina la financiación que permitió su existencia. Ambos modelos se complementan y tienen mucho que aprender mutuamente, conformando la base en la búsqueda de nuevos sistemas nacionales de formación para el trabajo.

El papel de las instituciones de formación profesional, los ministerios de trabajo, educación y los programas de jóvenes: queda¹⁴ claro que cuando los programas aquí analizados se ejecutan desde la órbita de los ministerios de trabajo, educación y de las IFP existe una frecuencia y estrategia de evaluación, se obtienen mejores resultados, existe una retroalimentación (los resultados de las evaluaciones son útiles: se da un verdadero aprendizaje aplicado al rediseño y ajuste).

El programa Chile Joven, en el cual el Sence tuvo una activa participación, siempre utilizó grupos de control en sus evaluaciones, aplicó en forma permanente encuestas de seguimiento a egresados, existió durante todo el programa una oficina especializada en la sistematización de la información referente al impacto del programa, surgen reformas legislativas dentro del área de la formación y empleo de jóvenes del programa a nivel nacional.

El Projoven-Perú ejecutado en la órbita del Ministerio de Trabajo resalta por su evaluación constante, seguimiento permanente de los resultados y necesidades de ajustes.

Todos estos aspectos tienen poca o ninguna presencia dentro del impacto de los programas aquí analizados, cuando éstos son ejecutados por instituciones no rectoras de la temática a nivel oficial.

Se puede concluir que la tradición de las IFP junto a su fortaleza institucional les permite asegurar la calidad de la formación, la retroalimentación y los programas resultan más sostenibles en el tiempo.

¹⁴ Véanse especialmente los apartados *El fortalecimiento institucional en las evaluaciones e Instituciones de formación profesional y jóvenes* de este artículo.

Repasando los distintos programas en la región, podemos afirmar que generalmente los proyectos de dudoso impacto, desde su diseño y objetivos, tienden a evitar una evaluación rigurosa durante o al final de su implementación, a fin de eliminar la posibilidad de una crítica independiente (Jacinto y Gallart, 1998).

Llegado a este punto, cabe la pregunta ¿cuánto cuesta llevar a cabo una evaluación de impacto, porque también para ella cabe la relación costo-beneficio y costo-eficiencia? ¿Vale la pena evaluar?

¿Qué hacer con los jóvenes, con la formación, con la escuela? Existen coincidencias entre los autores: 1) la capacitación es cara, y sin inserción laboral, el valor agregado o las bondades se agotan rápidamente; 2) es imprescindible el estricto cumplimiento de normas de calidad en la educación y en la formación; 3) el Estado debería tener un rol más activo como igualador de oportunidades, incrementando la inversión pública, pero en un marco de mayor competencia y mayor rendición de cuentas, con una buena cultura evaluatoria que atisbe velozmente los cambios del mercado y adecue el curricular de educación y formación, también velozmente; 4) existe un compromiso ético con los jóvenes: “los estudiantes generalmente orientan los sistemas de formación en la dirección correcta si tienen voz en las decisiones; pero, en la mayoría de los casos, son ignorados” (Castro De Moura, 1997); 5) se deberían crear círculos virtuosos de integración y articulación de todos los actores involucrados, públicos y privados, en los sistemas de educación, formación y capacitación, facilitando el fortalecimiento de las instituciones. Por otra parte, el ‘trabajo decente’ constituye un enfoque conjunto del trabajo, el empleo y el progreso social. En el basamento del logro del trabajo decente están los sistemas educativos y formativos de calidad disponibles para toda la sociedad.

Dada la complejidad de los problemas sociales y la variedad de los programas de capacitación, no es llamativo que quede siempre la impresión de que restan aspectos sin evaluar, así como opiniones disímiles en la definición de los objetivos de los programas: ¿inserción laboral o inserción social?, ¿cuáles competencias son el objetivo a adquirir para los jóvenes? Se valora altamente el retorno a la educación, como medida positiva de impacto del programa, pero ¿cuánto tiempo permanecerá en un sistema educativo que, en alguna medida lo expulsó anteriormente? Si se consigue una reinserción educativa consistente, ella constituye un logro más sustantivo que una capacitación puntual.

La evaluación permitirá saber si los modelos implementados son los más adecuados o si se hace necesario, buscar otras alternativas para

reforzar la inclusión de todos los integrantes de una sociedad democrática. Sería aconsejable implementar evaluaciones internas y externas en las que participaran todos los actores involucrados en esta compleja problemática. La evaluación sistemática, ordenada y planeada previamente a la implementación de cada etapa permite, como mecanismo retroalimentador, aportar la visualización de los aciertos y de los errores, para reforzar los primeros y para corregir los segundos.

Después de analizar las distintas evaluaciones, sus debilidades y fortalezas, en todos los casos existe una pregunta sin respuesta: no fue posible determinar taxativamente hasta qué punto los programas contribuyeron a romper el círculo vicioso de pobreza y exclusión social, dado que para ello se hubiera requerido observar los itinerarios laborales y familiares de los egresados a más largo plazo. Queda la sensación, no confirmada, de que en muchos casos continúan firmes características determinantes propias del joven y su contexto socioeconómico y cultural que podrían estar siendo atenuadas pero que no se perdieron con el paso por un programa de capacitación. Reconstruir esas historias individuales con enfoques cualitativos y cuantitativos, evaluando post y expost los programas es un gran desafío pendiente.

La relación entre eficiencia económica, equidad y ciudadanía es hoy una realidad dentro de los postulados más sólidos de la literatura especializada. Todo programa dirigido a jóvenes pobres debiera tener muy en cuenta, en la medida de sus posibilidades, esta trilogía. Al revisar las evaluaciones tendiendo presente este punto se plantean dudas sobre el éxito de estos programas.

Anexo

Glosario:

AAPCS: Asociación de Apoyo al Programa de Capacitación Solidaria.
ABE: Asistencias para la Búsqueda de Empleo.
AOP: Análisis Ocupacional Participativo.
BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
Caplab: Programa de Capacitación Laboral.
Cel: Capacitación y Experiencia Laboral en Empresas.
CEO: Centros Educativos Ocupacionales.
CID: Colectivo Integral de Desarrollo.
CIL: Centros de Información Laboral.
Cosude: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.
Dinae: Dirección Nacional de Empleo.
DNEFP: Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional.
ECA: Entidad de Capacitación Adjudicataria.
Ecap: Entidades de Capacitación Adjudicatarias.
Empa: Pasantía a realizarse en empresas.
ESE: Encuestas de Seguimiento a Egresados.
FAT: Fondo de Amparo al Trabajador.
Fosis: Fondo de Solidaridad e Inversión Social.
IFP: Institución de Formación Profesional.
Inju: Instituto de la Juventud.
JA: Jóvenes en Acción.
Junae: Junta Nacional de Empleo.
Med: Ministerio de Educación.
Mined: Ministerio de Educación.
MTPE: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
MTPS: Ministerio de Trabajo y Promoción Social.
MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
OC: Organizaciones Capacitadoras.
OMIL: Oficina Municipal de Información Laboral.
ONG: Organización No Gubernamental.
Otec: Organismos Técnicos de Capacitación.
PCS: Programa Capacitación Solidaria.
Projoven: Programa de Capacitación Laboral Juvenil.
RAS: Red de Apoyo Social.
Recap: Registro de Entidades de Capacitación.

Sena: Servicio Nacional de Aprendizaje.
Sence: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.
Silyc: Servicio de Intermediación Laboral y Capacitación.
Sisben: Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.
TI: Capacitación para el Trabajo Independiente.
UCP: Unidad Coordinadora del Programa.

Evaluaciones consultadas:

Proyecto Joven, Argentina:

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 1998, *Informe de Terminación de Proyecto (ITP): Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva*, Proyecto Nro. AR-0062 (referido al primer tramo del programa).
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, s/f, Segundo ITP de fecha 30 de junio de 2000, referido al primer tramo del programa.
IMPACTO DEL PROYECTO JOVEN EN LA POBLACIÓN BENEFICIARIA, 1997, Buenos Aires.
INFORME DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN, 1996, Buenos Aires.
LECCIONES DE LA FASE I DEL PROGRAMA, 1997, Buenos Aires.
PROGRAMA DE APOYO A LA RECONVERSIÓN PRODUCTIVA, 1997, *Informe de Autoevaluación*, remitido al Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.
PROGRAMA DE APOYO A LA RECONVERSIÓN PRODUCTIVA, 1998, *Evaluación de impacto Proyecto Joven, beneficiarios del 5° Llamado a Licitación, Informe de Avance*, 7 de agosto.
PROYECTO JOVEN, 1992, *Documentos de diseño*, Buenos Aires.
PROYECTO JOVEN, 1999, *Informe de Seguimiento y Evaluación al 28/02/1999*.

Capacitación Solidaria, Brasil:

LEITE, Elenice, 2000, *Evaluación del impacto del Programa Capacitação Solidária sobre las organizaciones capacitadoras*, São Paulo.
MACEDO, Sandra, 2000, *Estudio de egresos*. 1999, São Paulo.
NEPP/UNICAMP, 2002, *Análisis cualitativo de los programas innovadores de la Comunidade Solidaria*, relatoría final, São Paulo.
Capacitación Solidaria mimeos del programa:

Evaluación del impacto del PCS en la trayectoria de los alumnos de 1977.
Evaluación de egresos-1998 (muestra cualitativa de tres regiones).
Estudio comparativo de aptitudes de los jóvenes.
Impacto de la supresión de las becas de apoyo.
Perfil de los alumnos del Programa Capacitação Solidária 1996 a 1999.
Evaluación de impacto del PCS sobre las organizaciones capacitadoras.
Evaluación de impacto del PCS en la trayectoria de los alumnos de 1999 (en fase de ejecución).
Investigación y análisis sobre drogas y sobre los factores implicados de vulnerabilidad social (en fase de ejecución).

Chile Joven, Chile:

AEDO, C. y M. PIZARRO, 2002, *Rentabilidad económica del Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes Chile Joven (1991-1995, 1996-2002)*, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
MARÍN, J., 2000, *Trayectoria y resultados del programa de capacitación laboral de jóvenes, "Chile Joven"*, Santiago de Chile.
SENCE, 1999, *Evaluación expost del Programa Chile Joven Fase II*", realizado por Santiago Consultores, Santiago de Chile.
SENCE, 1999, *Creciendo juntos: Chile Joven evaluación fase I (1996-1998)*, Santiago de Chile.
SENCE, 1997, "Chile joven: una experiencia pionera revisada. Jóvenes, formación y empleabilidad", en *Boletín*, núm. 139-140, Cinterfor, Montevideo.
Programa de Jóvenes en Acción, Colombia:
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2002, *Evaluación de impacto de programas sociales*, Bogotá.
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2004a, *Análisis de resultados de las primeras convocatorias del Programa Jóvenes en Acción*, Informe Bogotá.
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2004b, *Programa de la RAS y sus evaluaciones de impacto: problemas y soluciones de diseño e implementación*, Bogotá.
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2004c, *Programa empleo en acción, condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos de corto plazo*, Bogotá.

Programa de Capacitación Laboral Juvenil (Projovent), Perú:

BURGA, Cybele, Segunda convocatoria. Periodo de evaluación: 1997-1998-Primera evaluación, fecha de evaluación: 2003.

CHACALTANA, Juan y Denis SULMONT, s/f, Cuarta convocatoria. Periodo de evaluación: 1999; Fecha de evaluación: 2004.

CHACALTANA, Juan y Denis SULMONT, s/f, Segunda convocatoria. Periodo de evaluación: 1997-1998-Segunda evaluación, fecha de evaluación: 2004.

de Projovent. Resultados de las Mediciones realizadas a los seis, doce y dieciocho meses de culminado el Programa, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Lima.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN SOCIAL, 1998, Primera convocatoria. Periodo de evaluación: 1997, fecha de evaluación: 1998. Realizada por el propio programa. La evaluación de proyectos de inversión social: Impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil, PROJoven, en *Boletín de Economía Laboral*, año 2, núm. 9.

ÑOPO, Hugo y Jaime SAAVEDRA, 2003, Evaluación del impacto de mediano plazo

ÑOPO, Hugo y Jaime SAAVEDRA, 2003, Sexta convocatoria. Periodo de evaluación: 2000- Segunda evaluación, fecha de evaluación: 2003.

ÑOPO, Hugo, Miguel ROBLES y Jaime SAAVEDRA, 2002, Sexta convocatoria. Periodo de evaluación: 2000-Primera evaluación, fecha de evaluación: 2002.

ÑOPO, Hugo, Miguel ROBLES y Jaime SAAVEDRA, 2002, Una medición de impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil PROJoven, Documento de Trabajo número 36, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Lima.

Octava convocatoria. Periodo de evaluación: 2001; Fecha de evaluación: 2004. Realizada por el propio programa. Evaluación de Impacto de la Octava Convocatoria Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Lima, agosto del 2004.

Programa de Capacitación Laboral (CAPLAB), Perú:

Capacitación laboral para grupos desfavorecidos - propuesta de un programa de cooperación técnica entre Suiza y el Perú, INBAS GmbH, Bruselas, 1996.

Informe de Evaluación Intermedia del proyecto de Capacitación Laboral CAPLAB en Lima, Perú, Rodríguez, Chacaltana y Fernández por encargo de Cosude, Agosto 1999.

Plan de Fase de Ampliación del Programa CAPLAB, 2000.

Manual de Gestión del Modelo CAPLAB, 2001.

Efectos del Programa de Capacitación Laboral - CAPLAB en los Jóvenes participantes: una evaluación cualitativa, Chacaltana, Alvarado, Camacho, Béjar, 2001.

Informe de Relatoría del Proceso de Autoevaluación CAPLAB, 2001.

Sistematización del Programa CAPLAB, Figueroa y Rohrhirsch, Junio 2002.

Informe Peer Review CAPLAB, INBAS GmbH, Lima, 2002.

Análisis y Seguimiento de los Alumnos de los CEOs del Programa CAPLAB en Lima, Nelly Hernando por encargo de CAPLAB, Enero 2003.

Plan de Fase de Institucionalización del Programa CAPLAB, 2003.

Programas Opción Joven y Projoven-Uruguay:

BUCHELI, Marisa y MARTÍN González Rozada, 1997, *Evaluación final del Programa de Capacitación y Desarrollo Empresarial de los Jóvenes*, Subprograma de Capacitación para la Inserción Laboral, diciembre, Montevideo.

GONZÁLEZ ROZADA, Martín, 1995, *Propuesta de implementación de la metodología de evaluación del Programa Opción Joven*, diciembre, Montevideo.

Bibliografía

ABDALA, E., 2000, "Evaluación de impacto: un reto ineludible para los programas de capacitación juvenil", en *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, núm. 150, Cinterfor, sep-dic, Montevideo.

ABDALA, E., 2004, *Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes*, Cinterfor, Montevideo.

ACUÑA, Carlos, Gabriel KESSLER, Fabián REPETTO, 2002, *Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social*, Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective, coordinado por Center for Latin American Social Policy, CLASPO, The University of Texas at Austin, Buenos Aires.

- BAKER, Judy, 1960, *Evaluating the impact of development projects on poverty: a hand book for practitioners*, The World Bank, Washington, D.C.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 1998, *Formación profesional y técnica: una estrategia para el BID*, Unidad de Educación/Departamento de Desarrollo Sostenible.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 1998, *Informe de Terminación de Proyecto (ITP): Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva*, Proyecto núm. AR-0062”.
- BANCO MUNDIAL, 2000, *Evaluación de programas de empleo y capacitación*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, Buenos Aires.
- CAMPUSANO, Carmen Luz, 2002, *Estudio impacto programa contrato de aprendices*, resumen ejecutivo, SENCE, Santiago de Chile.
- CASTRO DE MOURA, Claudio, 1997, “Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas”, en *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, núms. 139-140, Montevideo.
- CINTERFOR/OIT, 2000, “Empleo y capacitación de jóvenes en América Latina”, en *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional* núm. 150, Cinterfor, sep-dic, Montevideo.
- DE ÁVILA, Célia, 2001, “Programa de capacitação solidária: una contribución para el fortalecimiento de la sociedad civil”, en E. PIECK, (coord.), *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*, Julio, México.
- DEVIA, Sergio, 2003, *¿Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral a jóvenes? Evaluación del programa testigo: “Proyecto Joven” de Argentina (1993-2000)*, Trabajo elaborado para su presentación como Tesis para la obtención de título de posgrado de Magister de la Universidad de Buenos Aires en Administración Pública.
- GALLART, M. y C. JACINTO, 1998, *La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desfavorecidos: una ilustración con programas para jóvenes desempleados del Cono Sur*, IIPE/UNESCO.
- GALLART, María Antonia, 1999, *El Proyecto Joven argentino. Reflexiones a partir de una investigación comparativa regional sobre programas de capacitación para jóvenes en situación de pobreza*, CENEP, mimeo, Buenos Aires.
- GALLART, María Antonia, 2002, “Investigación sobre el seguimiento de egresados de cursos de capacitación laboral”, en *Boletín* núm. 153, Cinterfor, Montevideo.
- HUIDOURO GARCÍA, Guillermo, 2002, “Las Políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile”, en CEPAL, Serie núm. 17, *Macroeconomía del desarrollo*, División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile.
- INJUV, 1994, *Primera Encuesta Nacional de Juventud 1994*, Santiago de Chile.
- INJUV, 1994, *Segunda Encuesta Nacional de Juventud 1997*, Santiago de Chile.
- INJUV, 2001, *La eventualidad de la inclusión social, análisis de los resultados de la Tercera Encuesta Nacional de Juventud*, Santiago de Chile.
- INJUV, 2003, *Evaluación del diseño de las políticas de empleo orientadas a los y las jóvenes*, realizado por Flasco para el Instituto Nacional de la Juventud, abril.

- INJUV, 2004, *Cuarta Encuesta Nacional de Juventud*, informe preliminar, abril, Santiago de Chile.
- JACINTO, Claudia, 2001, "Contextos y actores sociales en la evaluación de los programas de capacitación de jóvenes", E. PIECK, (coord.), *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*, México.
- JARAMILLO, M. y S. PARODI, 2002, *Jóvenes emprendedores*, Perú.
- KAPPAZ, C. y G. ECHEVERRI, *Evaluación final: Red De Talleres Privados de Capacitación Juvenil en Turismo (FORMATUR)*.
- LASIDA J y J. PEREIRA Projovent: encuentro y negociación entre la capacitación y el mercado en Uruguay. Jóvenes, formación y empleabilidad. Boletín N° 139-140. Montevideo: Cinterfor, 1997.
- LEITE MONTEIRO, Elenice, 2001, "La construcción participativa de una política pública: la experiencia del Servicio Civil Voluntario", en E. PIECK, (coord.), *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*, México.
- LEITE MONTEIRO, Elenice, 2003, *Trabajo, calificación y formación: cuestiones de la modernidad y la vulnerabilidad*, Sobre Artes y Oficios, 4, Cinterfor.
- LEITE MONTEIRO, Elenice, s/f, *Políticas públicas de trabalho e qualificação: a experiência do PLANFOR*, Brasil.
- MARÍN, J., 2002, *Trayectoria y resultados del programa de capacitación laboral de jóvenes: "Chile Joven"*, Sence, Santiago de Chile.
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, 1994, *Creando oportunidades: El Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes, Chile Joven*, Subsecretaría del Trabajo, Santiago de Chile.
- MITNIK, Félix, 1997, "Proyecto Joven: la capacitación laboral como herramienta de equidad social Jóvenes, formación y empleabilidad", en *Boletín* núm. 139-140, Cinterfor Montevideo.
- MTPS, 1997, "La experiencia PROJoven: apoyo a la inserción de los jóvenes en el mercado laboral del Perú. Jóvenes, formación y empleabilidad", en *Boletín* núm. 139-140, Cinterfor, Montevideo.
- NARANJO, A. 2002, "Capacitación y formación profesional para jóvenes en Uruguay: los programas Opción Joven y Projoven a través de sus experiencias de evaluación", en *Trazos de la formación*, núm 14, Cinterfor, Montevideo.
- NAVARRO, P., E. MARTÍNEZ y M. TORRES, 2002, *Evaluación del programa de contratación de aprendices*, informe final, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile.
- OCAMPO, A. 2002, *Evaluación de alcance y mecanismos financieros de los programas de capacitación equipo de trabajo*, Programa de formación y capacitación laboral, Paraguay.
- PROJOVEN, 2005, *Informe de evaluación de impacto de la 8va convocatoria*, Projoven-Perú.
- PROJOVEN, 2000, *Evaluación de impacto de Projoven: primeros resultados*, Perú.
- RAMÍREZ, Jaime, s/f, "Los programas de capacitación laboral del modelo "Chile Joven" en América Latina. Una agenda para el seguimiento", en Claudia JACINTO

y M. A. GALLART (coord.), *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*, en *Herramientas para la Transformación*, núm. 6.

SAAVEDRA J. y J. CHACALTANA, 2001, *Exclusión y oportunidad: jóvenes urbanos y su inserción en el mercado de trabajo y en el mercado de capacitación*, Grade, Lima.

SENCE, 1997, "Chile joven: una experiencia pionera revisada. Jóvenes, formación y empleabilidad", en *Boletín* núm. 139-140, Cinterfor, Montevideo.

SENCE, 1997, *Creciendo juntos: Chile joven. Evaluación fase I (1996-1998)*, Santiago de Chile.

SENCE, 1999, *Evaluación expost del Programa Chile joven fase II (1996-1998)*, realizado por Santiago Consultores, Santiago de Chile.

VALDIVIA, P y C. AEDO, 2004, *Rentabilidad económica del programa de Capacitación Laboral de Jóvenes Chile Joven*, Santiago de Chile.

Ernesto ABDALA-RICHERO

Sociólogo, hizo estudios de posgrado en desarrollo local, maestría en políticas públicas. Con más de 10 años de trabajo con la OIT en temas de empleo juvenil y formación profesional. Docente principal del Centro de Formación de Turín de la OIT en cursos de empleo juvenil. Desarrolló consultorías con UNICEF, PNUD, GTZ. Diseñó planes nacionales de empleo juvenil en algunos países de América Latina. Autor de varios libros y artículos sobre mercado laboral y juventud.

Correo electrónico: ernestoabdala@gmail.com