

---

## **La formación laboral de jóvenes pobres desempleados. Necesidad de una estrategia consistente y de un marco institucional sostenible**

***Jaime Ramírez Guerrero***

*El presente artículo de Jaime Ramírez está centrado fundamentalmente en la exposición de un marco de referencia conceptual para una alternativa de políticas de capacitación y empleo de jóvenes en situación de desempleo estructural. El autor parte de la base de que el primer paso en el diseño de políticas para afrontar el problema es el reconocimiento de que esta población carece de las dotaciones de formación básica, de competencias sicosociales y de capacitación laboral que son necesarias para la inserción en el mercado laboral. A partir de este diagnóstico, Ramírez expone las características (tanto de concepción como operativas) que entiende deben tener los programas de capacitación y empleo para jóvenes para ser eficaces en el combate al desempleo juvenil.*

---

163

### **1. El desempleo juvenil, un problema estructural y global**

A pesar de que en las décadas pasadas se han registrado importantes aumentos en la cobertura de la educación básica en varios países de América Latina y el Caribe, sobre todo en el nivel primario, existen déficits cualitativos crecientes que afectan la oferta educativa para los sectores de menores ingresos, lo que coloca a los jóvenes pobres en situación de desventaja ante el mercado de trabajo en la medida que se consolida el círculo vicioso

de mala educación - desempleo - pobreza - mala educación. Esta desventaja es más sensible cuando el contexto de reestructuración productiva hace más exigentes los perfiles de competencias laborales requeridos por los mercados de trabajo y se agudiza cuando crecen aceleradamente las tasas promedio de desempleo abierto, lo que endurece la competencia entre desempleados.

Quedan así los jóvenes pobres en una clara situación de desempleo estructural, *definido como la falta de co-*

**La tendencia internacional al desempleo juvenil, con sus manifestaciones de larga duración y de asociación con formas de empleo precario, señala que se está produciendo un cambio fundamental de alcances globales en la manera como se produce la inserción laboral de los jóvenes**

*rrespondencia entre la estructura de calificaciones de la oferta laboral y aquella que es requerida por la demanda en el mercado de trabajo*<sup>1</sup>. Este es un desempleo que no responde -o lo hace solo marginalmente- a los cambios cíclicos en el mercado de trabajo. Tampoco responde a los instrumentos tradicionales de lucha contra el desempleo friccional, como son los sistemas de información sobre el mercado de trabajo.

164

El desempleo estructural juvenil en toda la región latinoamericana y del Caribe, se expresa principalmente en los grandes contingentes de jóvenes provenientes de hogares pobres que han desertado del sistema educativo y que no estudian ni trabajan, sometidos a prolongados períodos de búsqueda de empleo por primera vez -o que cuando trabajan lo hacen en empleos precarios y temporales-, y que, en cualquier caso, quedan prácticamente sin posibilidades futuras de formación, lo que a su vez restringe aún más sus oportunidades laborales.

Es importante, sin embargo, tener en cuenta que este fenómeno se inscribe en tendencias universales. Naturalmente, hay grandes diferencias entre el desempleo juvenil europeo o norte-

americano y el latinoamericano. Como lo afirma Tokman, "...son más los jóvenes en América Latina, tienen más carencias y disponen de menores redes de protección social"<sup>2</sup>.

Ahora bien, la aparición coincidente de este fenómeno en muy diversas latitudes es indicativa de que nos enfrentamos a un ciclo global, muy seguramente de larga duración, en el que las condiciones son hostiles al empleo para las personas jóvenes. "El crecimiento tendencial del desempleo global está acompañado de un endurecimiento de la competencia entre la población económicamente activa, de un alargamiento de las filas de espera y de un estrechamiento del mercado de trabajo...que afecta especialmente a los jóvenes, quienes entran en largos períodos de espera o se deben someter a un empleo inestable y precario en sus condiciones informales"<sup>3</sup>.

La tendencia internacional al desempleo juvenil, con sus manifestaciones de larga duración y de asociación con formas de empleo precario, señala que se está produciendo un cambio fundamental de alcances globales en la manera como se produce la inserción laboral de los jóvenes, cambio de características tan estructurales en el ámbito social como el de la reestructuración productiva, a la que está asociada en el ámbito económico, con su correspondiente inestabilidad en las estructuras ocupacionales y en los perfiles de competencias laborales requeridas por los mercados de trabajo.

## **2. Antecedentes regionales en materia de capacitación y empleo de jóvenes**

Si bien el interés en el tema específico del desempleo juvenil es un fenómeno relativamente reciente dentro de las políticas sociales en América Latina, existe en la región un copioso bagaje de experiencias en las que la capacitación laboral y otros instrumentos como el crédito, la asistencia técnica, etc., han sido aplicados en estrategias de lucha contra el desempleo, de integración de grupos marginales de población, de apoyo a sectores informales de la economía, etc.

Pero es necesario también reconocer un problema de fondo en la mayor parte de esas experiencias: la tendencia a enfrentar la cuestión con un enfoque de voluntarismo político y/o asistencialista, que genera ofertas de servicios débilmente estructuradas, sin adecuada fundamentación metodológica, con precario respaldo logístico, sin preocuparse seriamente por su focalización, su pertinencia con respecto al mercado, y en general, carentes de evaluaciones sistemáticas que arrojen resultados generalizables sobre la eficiencia y eficacia del esfuerzo<sup>4</sup>.

Específicamente, esta actitud se expresa en los siguientes problemas:

- La tendencia de las instituciones de educación técnica y de formación profesional a convertirse en servicios orientados desde la ofer-

ta, a partir de la necesidad de dar uso a sus capacidades instaladas, es reproducida en el caso de los programas dirigidos a poblaciones pobres, agravada por el hecho de que a éstas se suele asignar los equipamientos más obsoletos y deteriorados y los recursos técnico-pedagógicos más improvisados. Ello conduce a una capacitación muy distante de los requerimientos de los sectores productivos, aun los informales, que con frecuencia disponen de tecnologías más avanzadas.

- También se tiende a sobrevalorar el sector informal como salida ocupacional para los egresados de la capacitación laboral. Se pasa por alto que una de las características esenciales del sector informal es su facilidad de acceso, que requiere de baja calificación laboral y poca dotación de capital. Es precisamente ese hecho el que conduce a una intensa competencia interna cuyo resultado es mantener los ingresos y la calidad del empleo en niveles de gran precariedad. En consecuencia, una capacitación que por su baja calidad y/o su desarticulación con otros servicios complementarios termina de hecho reproduciendo el autoempleo informal, es un esfuerzo redundante y un despilfarro de recursos.
- Se cae con frecuencia en enfoques ingenuos y voluntaristas de “crea-

165

ción de empresas de jóvenes”, como proceso subsecuente a una formación ocupacional que generalmente no se ha preocupado por el desarrollo de espíritu y orientación empresariales. Esta carencia generalmente se trata de suplir mediante una oferta de servicios de formación gerencial indiscriminada e inadecuada; de crédito atomizado, subsidiado y en general desenfocado; y de asistencia técnica de baja calidad. El resultado suele ser una larga lista de emprendimientos fracasados, de experiencias más deseducativas que formativas.

- Si bien en teoría todas las experiencias proclaman su articulación con servicios que complementen su acción para el logro de resultados concretos de empleo, como son los de información sobre mercado de trabajo, colocación, crédito, asesoría administrativa y asistencia técnica, etc., en la práctica son pocos los casos en que se produce una confluencia coherente y orgánica de éstos con la capacitación laboral.
- Se registra una casi completa desarticulación de los programas de capacitación laboral analizados con los sistemas formales de educación técnica o formación profesional, lo que impide la vinculación de los egresados a cadenas de formación continua que son en última instancia, el medio para

superar las barreras de la marginalidad.

- Otro campo en donde hay pocas respuestas prácticas a pesar del reconocimiento generalizado a su necesidad, es el de la integración de la capacitación en destrezas específicas laborales con la formación de competencias sociales y la atención remedial a las carencias de educación básica, aspectos estos fundamentales para el acceso al empleo/autoempleo y el desempeño en ellos.

### ***2.1. Los modelos predominantes de capacitación y práctica laboral***

Durante la década de los noventa se extendieron por diversos países de América Latina un tipo de programas de capacitación laboral dirigida a jóvenes que se encuentran en situación de desempleo estructural y alto riesgo social, cuyo modelo se experimentó y sistematizó inicialmente en Chile durante la segunda mitad de la década de los ochenta bajo la denominación de “Chile Joven”, específicamente dirigidos a poblaciones juveniles en situación de riesgo social y/o de desempleo estructural.

El modelo ofrece un proceso concentrado e intensivo de servicios de capacitación en oficios, formación de competencias transversales de tipo psicosocial, nivelación escolar (opcional) y práctica laboral, mediante las

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

Veamos algunos de los criterios centrales de su estrategia de intervención:

- La orientación desde la demanda, como estrategia para asegurar la pertinencia de la capacitación con relación a las necesidades reales e inmediatas del sistema productivo. Este criterio se asegura mediante la sujeción de la capacitación a la existencia comprobada de práctica laboral en empresas.
- El estímulo a la ampliación y diversificación de la oferta de formación, mediante la contratación de servicios remunerados a precios de mercado.
- La regulación de la oferta de formación por criterios de mercado, mediante la concurrencia de múltiples proveedores públicos y privados a través de sistemas de registro y concurso públicos.
- La oferta de un subsidio económico a los jóvenes participantes en los programas, para optimizar su retención a lo largo del proceso de formación y de práctica laboral.

- La ejecución desconcentrada y los procesos de autofocalización de la población objetivo, con alto protagonismo de la sociedad y los gobiernos locales.
- La articulación de esfuerzos del Estado, la sociedad civil y el sector empresarial.
- El interés en el fortalecimiento institucional de los actores.

El análisis de varias de las primeras aplicaciones del modelo demuestra en términos generales la validez de esta estrategia, que supera muchos de los vicios de los sistemas tradicionales de oferta de capacitación laboral. Pero también ha permitido identificar algunos aspectos débiles, que deben ser cuidadosamente controlados:

- Dificultades con respecto a la focalización de los programas. El dilema básico del modelo con relación a este punto, es que sus exigencias de eficiencia y efectividad, así como una tendencia a la absolutización del criterio de pertinencia de mercado, conducen a sucesivos filtros, más o menos explícitos, a través de los mecanismos de autofocalización y de selección de aspirantes por parte de las instituciones de capacitación - presionadas por asegurar altos índices de retención en la fase capacitadora y de colocación en la fase de pasantía laboral - con

167

**El análisis de las primeras experiencias de aplicación del modelo demuestra la necesidad de que los procesos de desconcentración y diversificación de la oferta de capacitación laboral estén adecuadamente acompañados por una capacidad organizadora de sólida competencia técnica y legitimidad socio-política**

168

lo que se genera un sesgo a favor de aquellos que presentan relativamente mejores niveles de competencias básicas.

- Con respecto a la estructura institucional, una característica - si bien implícita - de la estrategia que sustenta al modelo, es la distancia que asume con respecto a los aparatos institucionales tradicionalmente responsables

de la formación para el trabajo, y la oportunidad que ofrece a la realización del paradigma de los Sistemas Nacionales de Formación. Esta expectativa, es bien claro, solo puede desarrollarse en la medida que los países adopten políticas claras y consistentes de desarrollo de sus sistemas de formación de recursos humanos, producto de consensos sociales de amplio espectro que comprometan al Estado, a la sociedad civil, al sector empresarial y, por supuesto, a las entidades responsables de la capacitación laboral.

- El diagnóstico socio-pedagógico que sustenta al modelo insiste en la necesidad de una estrategia integral de intervención, así como

en una estrategia pedagógica con objetivos formativos. Existen grandes interrogantes sobre la viabilidad de alcanzar este objetivo en una intervención concentrada y puntual, teniendo en cuenta los profundos déficits que presenta la población meta. Incluso en una aplicación integrada, diversificada y realizada en un contexto favorable del modelo, se presentan dificultades asociadas en gran medida al riesgo de que la intervención del programa resulte en un evento aislado y discontinuo, sin resultados efectivos y sostenibles en el tiempo.

Por otra parte, el análisis de las primeras experiencias de aplicación del modelo demuestra la necesidad de que los procesos de desconcentración y diversificación de la oferta de capacitación laboral estén adecuadamente acompañados por una capacidad organizadora de sólida competencia técnica y legitimidad socio-política, que garantice la coherencia y la equidad del sistema desde el punto de vista de inversión pública y que ofrezca los soportes técnicos, financieros y logísticos necesarios para asegurar su adecuado desarrollo.

Desde este punto de vista, se constituye en un reto a la capacidad de las instituciones de educación técnica y capacitación laboral el avanzar en la construcción de una nueva institucionalidad de la formación profesional, ajustada a los requerimientos y oportu-

tunidades de los tiempos, y capaz de responder a las expectativas, no solo de los jóvenes marginados urbanos, sino del conjunto de los recursos humanos y los aparatos productivos de los países de la región.

### **3. Marco de referencia conceptual para una alternativa de políticas de capacitación y empleo de jóvenes en situación de desempleo estructural.**

El punto de partida es el reconocimiento de que esta población carece de las dotaciones de formación básica, de competencias psicosociales y de capacitación laboral que son esenciales para la inserción en el mercado de trabajo.

Estas personas requieren una variedad de servicios: formación remedial en fundamentos de educación básica como lecto-escritura y matemáticas; capacitación en destrezas ocupacionales específicas; desarrollo de atributos personales como motivación, disciplina y persistencia; desarrollo de habilidades para la toma de decisiones. Todas estas necesidades se presentan en el contexto de una presión cotidiana por la supervivencia y de un hábitat precario, cuando no hostil.

Son tantos los requerimientos que es imposible pretender la integración socio-ocupacional de esta población de otra manera que mediante procesos graduales y sistemáticos de formación,

estructurados alrededor de espacios de trabajo formativo, en el transcurso de los cuales deben recibir apoyo de servicios sociales que disminuyan los factores de abandono.

En consecuencia, es necesario desarrollar una oferta de servicios formativos que integre adecuadamente aspectos de educación remedial básica, formación de competencias sociales, incremento de la autoestima personal, capacitación laboral específica, desarrollo de habilidades empresariales, así como prácticas laborales concretas y adecuadas.

Por otra parte, la formación debe ser complementada adecuadamente con servicios eficaces de información y colocación en el empleo o de apoyo al autoempleo, en espacios de mercado competitivos y remunerativos, aprovechando al máximo las oportunidades de inserción laboral-productiva que se presenten a lo largo de los procesos formativos.

Un programa dirigido a actuar sobre un tema tan complejo requiere de un diseño muy cuidadoso, pero que a la vez permita la flexibilidad operacional necesaria para confrontar las muchas circunstancias imprevistas y dilemas operativos que surgirán durante

***El punto de partida es el reconocimiento de que la población joven en situación de desempleo estructural carece de las dotaciones de formación básica, de competencias psicosociales y de capacitación laboral que son esenciales para la inserción en el mercado de trabajo***

169

su implementación. En otras palabras, se requiere un diseño que permita aprender sobre la marcha, pero sin caer en la dispersión. Para ello es conveniente contar con un sólido marco conceptual. En la presente sección se pretende aportar un marco de referencia que cumpla dicha función, extraído de un reciente trabajo del autor sobre el tema<sup>6</sup>.

### ***3.1. El "Espacio de Transición": un nuevo enfoque del proceso de inserción socio-laboral***

Internacionalmente, y no sólo en el mundo en desarrollo, se ha identificado un nuevo patrón del proceso inicial de inserción laboral, caracterizado por la existencia de un "espacio de transición"<sup>7</sup> entre el momento en que la persona joven termina (por abandono o culminación) su etapa de educación básica escolar para salir al mercado de trabajo, y el momento en que alcanza una cierta consolidación ocupacional que le permite afrontar con una razonable dotación de competencias las exigencias e incertidumbres de los mercados de trabajo contemporáneos.

Es un proceso abierto, complejo y relativamente largo, durante el cual la persona joven pasa por distintas experiencias de búsqueda de empleo, desempleo voluntario, empleo temporal, iniciativa empresarial, etc., impulsado por su búsqueda de identidad vital y ante el mundo del trabajo, ade-

más de estar presionado por la necesidad de contar con ingresos.

El espacio de transición se caracteriza por la diversidad, la inestabilidad y la precariedad de las experiencias laborales y es determinado así no solo por la naturaleza exploratoria de la mentalidad juvenil, sino también por la inestabilidad estructural del empleo en el mercado laboral.

Reconocer el espacio de transición como una nueva realidad estructural, obliga a revisar el clásico paradigma del proceso de inserción laboral, con su característica lineal y terminal en el que la capacitación laboral<sup>8</sup> (sea ella formal o informal) es un momento temprano y relativamente finito, ubicado entre la escuela (cualquiera que sea el nivel escolar alcanzado por la persona) y el empleo, para dar lugar a un proceso mucho más complejo en el que hay dos momentos abiertos: el espacio de transición y luego toda la vida laboral, marcada por una inestabilidad estructural en el empleo, que -por otra parte- hace imperativos procesos recurrentes de recalificación a los que se responde con el paradigma de la formación continua.

El espacio de transición es un fenómeno generalizado, pero especialmente crítico para aquellas poblaciones que presentan desventajas sociales y económicas, y que en consecuencia se encuentran seriamente limitadas en sus opciones por la precariedad de

las oportunidades que les ofrece el mercado.

La presencia del espacio de transición modifica los tradicionales procesos de inserción laboral de los jóvenes desaventajados socialmente, con sus dos opciones básicas: i) la inserción productiva temprana en ocupaciones de baja calificación tanto en el sector formal como en el informal, iniciando así un ciclo de vida laboral que les permitía obtener una formación empírica y una cierta estabilidad en el empleo dentro de un contexto de relativamente baja exigencia de productividad; y ii) la formación para el trabajo en escuelas de educación media técnica o en instituciones de formación profesional, como un momento finito relativamente predecible en su duración y características<sup>9</sup>.

El espacio de transición no culmina en una definición ocupacional rígida ni en el tipo de empleo estable y permanente que era dable esperar en los mercados de trabajo tradicionales, sino en una consolidación, o "afirmación ocupacional", que pasamos a describir a continuación.

### **3.2. La Afirmación Ocupacional**

Definiremos como "Afirmación Ocupacional" a la decisión que el individuo toma en el sentido de orientar su vida laboral en un cierto ámbito ocupacional, aquel en el que encuentra la combinación más funcional entre sus competencias y expectativas,

*por una parte, y las posibilidades que realístamente le ofrece el mercado de trabajo, todo ello en el contexto de la evolución de otras variables vitales tales como la familiar y la comunitaria.*

Nótese que la afirmación ocupacional no necesariamente significa el oficio definitivo ni el puesto de trabajo estable de épocas anteriores, sino la adquisición de un paquete de competencias generales y específicas, ligadas a una determinada familia ocupacional, suficientemente sólida para permitir el avance con confianza hacia las aventuras de la formación continua y de ajuste permanente a un mercado de trabajo cambiante.

Es en el espacio de transición, antes de una adecuada afirmación ocupacional, donde suelen quedar atrapados los jóvenes provenientes de estratos pobres de la población, cuyos déficits educativos y de capital social limitan seriamente sus posibilidades de obtener la formación, la información o los contactos necesarios para una afirmación ocupacional económicamente remunerativa y personalmente realizadora, o les condenan a encontrarla en la precariedad de las actividades informales de baja productividad.

### **3.3. La "Formación de Transición" y la "Transición Formativa"**

¿Cómo responder a las necesidades de formación de los jóvenes po-

bres que se encuentran en el espacio de transición? ¿Qué procesos y contenidos son necesarios para conducirlos a una afirmación ocupacional de mejor calidad que la informalidad de subsistencia?

El espacio de transición es por definición largo y abierto a una gama muy amplia trayectorias individuales, desde aquellas relativamente más convencionales y cortas vividas por los jóvenes de sectores sociales menos desaventajados, hasta las que tienden a prolongarse indefinidamente, aquellas de los jóvenes pobres, para quienes se convierte en un callejón sin salida dentro del que muchos caen presa de síndromes de violencia, criminalidad y drogadicción.

172

Existen sobradas evidencias acerca de lo ineficaz que puede ser una oferta puntual de servicios de formación dirigida a esta población, más aún si ella se reduce al puro ámbito de la capacitación laboral. El desarrollo de competencias transversales, la provisión de habilidades específicas de una familia ocupacional, la promoción del espíritu empresarial, la capacitación en principios y técnicas gerenciales básicas, necesarias no solo para aquellos que optan por la aventura empresarial, configuran un amplio abanico de contenidos y procesos que de por sí

**Existen sobradas evidencias acerca de lo ineficaz que puede ser una oferta puntual de servicios de formación dirigida a esta población, más aún si ella se reduce al puro ámbito de la capacitación laboral**

Existen sobradas evidencias acerca de lo ineficaz que puede ser una oferta puntual de servicios de formación dirigida a esta población, más aún si ella se reduce al puro ámbito de la capacitación laboral. El desarrollo de competencias transversales, la provisión de habilidades específicas de una familia ocupacional, la promoción del espíritu empresarial, la capacitación en principios y técnicas gerenciales básicas, necesarias no solo para aquellos que optan por la aventura empresarial, configuran un amplio abanico de contenidos y procesos que de por sí

exigen la vinculación de diversos actores formativos alrededor de un cuidadoso diseño de estrategias curriculares proyectivas, flexibles y coherentes.

Es la clásica aspiración de una formación integral para el trabajo, solo que ahora enfrentando retos más complejos. Si antes la oferta de formación para el trabajo a los jóvenes pobres podía ser suplida por la escuela vocacional o la institución de formación profesional, las que podían aspirar a generar dentro de su ámbito la anhelada integralidad, ahora aparece la necesidad de que ella sea provista por una oferta mucho más diversificada, flexible y sostenida en el tiempo (como lo requiere la naturaleza abierta del espacio de transición).

Dentro de tal proceso, la diferencia entre la inserción saludable, o sea una que desemboca tan rápidamente como sea posible en una afirmación en el empleo, y la que aborta y se convierte en desempleo estructural, estaría determinada por dos factores: i) la calidad de la formación básica y de la dotación de capital social que ella debe aportar; ii) la existencia o no de una oferta adecuada de formación de transición durante el espacio de transición.

De tal manera, la capacitación laboral inicial cambia su naturaleza de intervención puntual y concentrada y se convierte también en un *proceso* de acompañamiento durante el espacio de transición.

Durante la formación de transición, empleo puede significar trabajo asalariado, independiente, prácticas laborales, contratos de aprendizaje, trabajo comunitario etc., lo que implica la presencia de diversos actores empresariales (incluyendo al propio trabajador) y siendo esencial que esos agentes empresariales cuenten con una intencionalidad formadora, para que empleo signifique siempre trabajo formativo, lo que a su vez requiere de la presencia concertada, orientadora y de soporte de los agentes formativos especializados.

A la oferta formativa que cumpla con los anteriores criterios, la llamaremos "Formación de Transición". *Su propósito es dar un carácter formativo al espacio de transición, o - en otras palabras - convertir al espacio de transición en una "transición formativa", y su objetivo es lograr en el joven una buena afirmación ocupacional.*

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

La "Formación de Transición" aquí propuesta no es solamente una

formación remedial de las deficiencias de la escuela de educación básica, y - aunque las puede incluir - es mucho más que las modalidades clásicas de formación para el trabajo, sean ellas el "aprendizaje" y la "habilitación" de los sistemas de formación profesional, o la educación media técnica/vocacional de los sistemas educativos formales.

Por ello, la formación de transición debe empezar desde la escuela y debe estar adecuadamente prevista e implementada dentro del currículum de la educación básica. Recíprocamente, debe haber una coherencia lógica y pedagógica entre la currícula de la escuela y la de las instituciones especializadas en formación para el trabajo.

#### **3.4. Las fases de la Formación de Transición**

173

La estructuración de cadenas formativas e institucionales de soporte a la formación de transición, con tantos agentes como se han identificado en las secciones precedentes, exige un esfuerzo creativo que fácilmente podría caer en la proliferación anárquica de iniciativas poco sostenibles.

Es necesario, por lo tanto, aportar algunos instrumentos analíticos que permitan descomponer el proceso en fases o procesos específicos alrededor de los cuales sea posible estructurar conjuntos de acción internamente consistentes y congruentes entre sí, con

alcances operativamente manejables, controlables y verificables en sus resultados.

Para estructurar las cadenas formativas proponemos diferenciar la formación de transición en cuatro grandes momentos del espacio de transición de los jóvenes: i) cuando ellos aún se encuentran en el sistema educativo, incluyendo el caso de aquellos que combinan estudio y trabajo; ii) cuando salen de este sistema e ingresan a la fuerza de trabajo en busca de su primer empleo; iii) cuando se encuentran ocupados en actividades informales de muy baja productividad y/o en situación de desempleo abierto crónico; y iv) cuando han logrado una afirmación ocupacional y requieren ser integrados a cadenas de formación continuada.

174

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

Es evidente, por lo tanto, que escuela e instituciones de capacitación laboral no sólo deben compatibilizar e integrar mutuamente sus acciones formativas, sino que deben crear articulaciones coherentes y sostenidas con otros actores sociales e institucionales

para el logro de dos propósitos: i) aprovechar formativamente las experiencias que los jóvenes adquieran durante los momentos de trabajo productivo o de interacción social en organizaciones estructuradas que se presenten en su espacio de transición. Para tal fin, hay que convertir tales momentos *en espacios de trabajo formativo*; ii) mantener el contacto con ellos durante los momentos en que están fuera de los ámbitos de formación para el trabajo y evitar así su alejamiento, constituyendo *redes de soporte institucional*, especialmente importantes como redes de seguridad para el acompañamiento a grupos especialmente vulnerables.

### ***3.5. Los espacios de trabajo formativo***

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

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

tuaciones concretas. Ni siquiera los mejor dotados talleres de práctica en la institución de capacitación laboral pueden sustituir la experiencia de práctica en empresa real como instancia de formación para el trabajo.

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

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

tos de autogestión de servicios comunitarios, a las obras públicas de provisión de infraestructura, etc.

No sería esta la primera vez que se propone, a partir de la constatación de que muchos jóvenes de familias pobres encuentran un espacio de inserción laboral inicial en actividades económicas informales, la idea de utilizar estas unidades de producción como espacio de formación. También, aunque menos frecuentemente, se ha propuesto la iniciativa de aprovechar como espacios de trabajo formativo a las organizaciones comunitarias y a sus proyectos de construcción de infraestructura y prestación de servicios sociales<sup>10</sup>.

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

No basta con la creatividad necesaria para identificar este tipo de espacios, ni con la buena voluntad de sus agentes internos para convertirlos en efectivas instancias de formación. Es indispensable integrarlos en procesos estructurados de formación, y para ello se requiere contar con agentes externos especializados, capaces de proveer la perspectiva de procesos, la tecnología y los recursos necesarios para es-

**No se logra una formación de transición con intervenciones puntuales y descontextualizadas, lo que establece la necesidad de construir arreglos institucionales capaces de crear cadenas de formación y práctica laboral de largo plazo**

estructurar la experiencia formativa. Además, es necesario que se generen ambientes sociopolíticos que movilicen y premien con reconocimiento social (y eventualmente con incentivos económicos) a los agentes productivos que presten su concurso - y sus infraestructuras productivas - para crear espacios de trabajo formativo.

vilizar los recursos de la formación de transición; y *ii) las instituciones de soporte* (organizaciones de base comunitaria, ONGs, instituciones especializadas en juventud, organizaciones de jóvenes, etc.), responsables de crear el ambiente formativo y las redes de seguridad para los grupos especialmente vulnerables.

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

### ***3.6. Las redes institucionales y los agentes de la formación de transición***

176

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

Se pueden identificar dos grandes grupos de actores en la construcción de las redes institucionales para la formación de transición: *i) los agentes de formación* (entidades de capacitación laboral, sistema educativo formal, y sector productivo) conforman el eje institucional especializado, responsable de estructurar los procesos y mo-

#### ***3.6.1. Los agentes de formación***

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

La lectura y la planificación en el nivel local/regional debe estar, naturalmente, inserta en un marco de políticas públicas y arreglos institucionales

de nivel macro, responsable de aportar la información y las estrategias nacionales y sectoriales, de proveer recursos técnicos, metodológicos y logísticos y de regular los procesos de control de calidad, certificación y reconocimiento necesarios para dar racionalidad al conjunto.

### ***3.6.1.1. Las Instituciones especializadas de formación para el trabajo***

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

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

Además, deben asumir la responsabilidad de establecer los puentes entre las ofertas formativas de los otros agentes (escuela, empresa, ONG) y sus propias cadenas de formación, permitiendo así la culminación del acceso a

la fase de Afirmación en el Empleo y a la posterior de Formación Continuada.

No se está hablando de otra cosa que del paradigma de los Sistemas Nacionales de Formación para el Trabajo<sup>11</sup>, planteado en los últimos tiempos como alternativa a la obsolescencia de los tradicionales aparatos de oferta pública, monopólica y universal.

El marco institucional aquí propuesto para la Formación de Transición tiene, entonces, plena congruencia con el paradigma de los Sistemas Nacionales de Formación para el Trabajo, pero aporta tres elementos claves que podrían contribuir a evitar que en la práctica el paradigma se convierta en una simple desconcentración institucional. Ellos son: que involucra a la educación básica, que coloca el foco operativo en el nivel local/regional antes que en la concertación nacional/sectorial, y que supone (y estimula) la participación de múltiples agentes formativos, algunos de ellos no tradicionales.

### ***3.6.1.2. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)***

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

177

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

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

Las ONG, por su flexibilidad operativa y administrativa, por su cercanía a la comunidad local, por su vocación de servicio, presentan ventajas comparativas para lograr esa amalgama de factores, pero la tarea es muy exigente para la mayor parte de ellas dado que son muy débiles financiera, organizativa y técnicamente. Por lo tanto, se requiere un sólido esfuerzo de desarrollo institucional, que debe ser aportado por las Instituciones de Formación Profesional en aplicación efectiva de sus políticas, también cada vez más generalizadas en la región, de

creación de Sistemas Nacionales de Educación Técnica y de Formación Profesional.

También es necesario considerar dentro de las redes de soporte institucional a las ONG especializadas en promoción y servicios a la juventud, las que jugarán un papel muy importante en dos frentes: i) la vinculación de organizaciones de jóvenes a la creación y gestión de cadenas de formación de transición; y ii) la articulación de estas cadenas con ámbitos sociales que revisten gran potencial como espacios de trabajo formativo: lo ambiental, lo recreativo, lo cultural, etc.

### **3.6.1.3. La empresa**

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

Es ya un lugar común referirse a las crónicas dificultades de comunicación entre empresa y escuela e instituciones de formación para el trabajo. En esta propuesta se postula que la formación de transición puede constituirse en un terreno adecuado para romper esas barreras, dados dos factores: el carácter movilizador que tiene el problema del desempleo juvenil, y el

hecho de que el escenario óptimo para la formación de transición es la localidad, en la que se establecen relaciones forzadas de vecindad - y deseables de solidaridad - entre empresas, organizaciones comunitarias y gobierno local.

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

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

### ***3.6.2 Las instituciones de soporte***

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

Igualmente, es muy importante la participación de las organizaciones empresariales, tanto en el nivel nacional (para crear las condiciones de ambiente propicio a la vinculación de la empresa individual) como en el nivel local, que es donde se concretan las redes de soporte institucional a la formación de transición.

**No se debe subestimar la participación de las organizaciones juveniles, indispensables en cualquier política general de juventud dirigida a crear ciudadanos plenos y responsables**

Finalmente, no se debe subestimar la participación de las organizaciones juveniles, indispensables en cualquier política general de juventud dirigida a crear ciudadanos plenos y responsables, y que pueden jugar un papel muy importante a la estrategia de formación de transición mediante la creación de los ambientes favorables en la esfera del control social de pares, tan crucial para los jóvenes.

### ***3.7. El marco de Políticas Públicas y el papel de los Gobiernos Locales***

180

El modelo de la formación de transición requiere, para su adecuada y plena realización, de un marco coherente de políticas públicas en los ámbitos del empleo, la educación, la formación para el trabajo, la competitividad, el desarrollo local y regional, la descentralización, etc.

Parece bastante obvia su consistencia conceptual con la tendencia general de los modelos de desarrollo presentes en la región latinoamericana, así como con las políticas públicas prevalentes en los ámbitos antes mencionados, de manera que no es del caso entrar en mayores detalles al respecto en el presente documento, excepto en un aspecto que reviste significación crítica: el papel de los gobiernos locales.

Desde un punto de vista puramente estratégico sería un contrasentido histórico pretender el desarrollo de una política de empleo de jóvenes ignorando la arrolladora tendencia de nuestras sociedades en el avance hacia la descentralización político-administrativa y hacia la valorización de lo local como ámbito primordial de la vida ciudadana. Por otra parte, desde un punto de vista puramente práctico, no es fácil generar articulaciones coherentes y sostenidas entre tan diversos actores institucionales desde niveles nacionales en el aparato estatal.

Sin perjuicio de que la implementación de una política de empleo y productividad de jóvenes debe ser impulsada, orientada y apoyada con recursos desde el Estado en sus niveles nacionales, así como debe contar con la participación comprometida y legitimadora de las organizaciones sociales y empresariales del mismo nivel, la concreción práctica de las cadenas de agentes formativos y de soporte institucional necesarias para estructurar la formación de transición solo se realiza en el nivel local.

La presencia de los gobiernos locales es esencial para asegurar la sostenibilidad de la base institucional de la formación de transición, y para ello deben jugar varios roles: i) incorporando este concepto dentro de sus planes de desarrollo, en los que la competitividad local y regional debe jugar papeles crecientes; ii) poniendo al servicio de la formación sus recur-

... humanos, financieros e institucionales; y iii) creando el ambiente social necesario para generar y sostener compromisos entre los actores sociales involucrados, especialmente entre escuela e instituciones de formación, por una parte, y sectores empresariales, por la otra. ♦

---

## NOTAS

1 López, H. Mercado laboral urbano y desempleo friccional y estructural en Colombia. En: **El SENA del siglo XXI**. Bogotá: SENA, 1994. V.1

2 Tokman, V. Visión desde la OIT sobre el trabajo de los jóvenes en la región. **Boletín técnico interamericano de formación profesional**, Montevideo, Cinterfor, n.128, jul. – set. 1994.

3 Gaude, J. **Relations entre les nouvelles formes de travail, la formation et l'insertion professionnelle**. Ginebra : OIT, 1995. p.9. (traducción libre) Formation: Études de politique, 23.

4 Ramírez, Jaime. **La capacitación laboral como instrumento de lucha contra la pobreza**. Ginebra: OIT, 1996. Estudios de Políticas, 26.

5. El contenido de este aparte es tomado del documento **Los programas de capacitación laboral del modelo Chile Joven en América Latina. Una agenda para el seguimiento**, elaborado por el autor para la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo y actualmente en proceso de publicación.

6 Ramírez Guerrero, Jaime. **La formación de transición: modelo conceptual para una estrategia de intervención contra el desempleo juvenil de tipo estructural**. Documento elaborado para Cinterfor/OIT. Bogotá, noviembre de 1997.

7 Gaude, J., **Op. Cit.**

8 Para los fines de este documento haremos equivalentes los conceptos de “capacitación laboral”, “formación profesional”, educación vocacional”, etc.

9 Middleton et al. **Skills for productivity**. Nueva York: Banco Mundial;Oxford University Press, 1993.

10 Ramírez Guerrero, Jaime. **Diseño global del componente de capacitación laboral de jóvenes en el marco del plan de empleo urbano de la Red de Solidaridad Social**. Ponencia presentada en el Seminario “Capacitación y empleo de jóvenes, cuatro experiencias latinoamericanas”. Red de Solidaridad Social del SENA, Bogotá, Octubre 31- Noviembre 3 de 1994.

11 **Memoria Cinterfor/OIT 1996**. Documento preparado para la XXXIII Reunión de la Comisión Técnica en Santiago de Chile, 15 al 17 de Mayo de 1997.

181