



Documento de trabajo en la serie:  
*Estrategias de educación y de formación para los grupos desfavorecidos*

# Fortalecimiento institucional de entidades de capacitación para jóvenes desfavorecidos

Claudia Jacinto

Para obtener un ejemplar de esta publicación, diríjase a la  
Oficina de Difusión de Publicaciones del IIPE  
[information@iiep.unesco.org](mailto:information@iiep.unesco.org)

El catálogo de los publicaciones y documentos del IIPE  
se pueden consultar en el sitio Web: <http://www.unesco.org/iiep>

Publicación del:  
Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/UNESCO  
7 - 9 rue Eugène-Delacroix, 75116 París

© UNESCO Agosto de 2001



**Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación**





**Estrategias de educación y de formación  
para los grupos desfavorecidos**

---

# **Fortalecimiento institucional de entidades de capacitación para jóvenes desfavorecidos**

**Claudia Jacinto**

con la colaboración de Carla Bessega



Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la UNESCO o del IIEP, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Esta publicación ha sido financiada gracias a la subvención de la UNESCO y a las contribuciones de varios Estados Miembros de la UNESCO, cuya lista figura al final de este volumen.

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

7 - 9 rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris

*information@iiep.unesco.org*

*<http://www.unesco.org/iiep>*

Diseño de la tapa: Pierre Finot

Composición e impresión en el taller gráfico del IIEP

© UNESCO Agosto de 2001

---

## ÍNDICE

	página
<b>Presentación de la serie</b>	<b>9</b>
<b>Introducción</b>	<b>13</b>
<b>La diversificación de los actores institucionales en los programas de formación dirigidos a los jóvenes desfavorecidos ¿Quiénes participan?</b>	<b>17</b>
<b>Problemas no resueltos y las nuevas capacidades requeridas</b>	<b>25</b>
<b>Las iniciativas de fortalecimiento de las entidades de formación de jóvenes desfavorecidos ¿Qué fortalecimiento?</b>	<b>29</b>
<b>¿Cómo y por qué surgen las acciones de fortalecimiento directo?</b>	<b>35</b>
<b>¿Quién fortalece? Arreglos institucionales diversos</b>	<b>37</b>
<b>¿A quiénes se espera fortalecer?</b>	<b>43</b>
<b>Enfoques curriculares ¿En qué contenidos fortalecer?</b>	<b>45</b>
<b>¿Cómo fortalecer las entidades? Metodologías de formación y asesoramiento</b>	<b>53</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>57</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>65</b>



---

## CUADROS

	página
<b>Cuadro 1: Tipo de entidades que desarrollan cursos de capacitación laboral de jóvenes</b>	<b>23</b>
<b>Cuadro 2: Las preocupaciones iniciales de los programas analizados, por programa</b>	<b>36</b>
<b>Cuadro 3: Los programas analizados según tipo de arreglo institucional</b>	<b>38</b>
<b>Cuadro 4: Fuentes de financiamiento de las entidades o redes fortalecedoras y del programa de fortalecimiento</b>	<b>41</b>
<b>Cuadro 5: Destinatarios de los programas analizados</b>	<b>44</b>
<b>Cuadro 6: Contenidos desarrollados por los programas</b>	<b>47</b>
<b>Cuadro 7: Orientación curricular de los programas analizados, según los contenidos enfatizados</b>	<b>49</b>
<b>Cuadro 8: Énfasis de los contenidos en relación a las metodologías pedagógico-didácticas</b>	<b>55</b>



---

## PRESENTACIÓN DE LA SERIE

El tema de la educación y de la formación de grupos desfavorecidos constituye hoy en día una preocupación importante en la mayor parte de los países, ya que remite a un fenómeno mayor: el aumento de la pobreza y de la exclusión social. Inquietante, esta situación es también paradójica porque el aumento de la pobreza y de la exclusión coexiste frecuentemente junto al crecimiento económico. Esta constatación preocupante sugiere que el aumento de la riqueza no es suficiente, sino que debe estar acompañado de la creación de empleos y de una redistribución del ingreso.

Resulta claro que el empleo o la relación con el trabajo está en el centro de los problemas de pobreza y exclusión social. El no-acceso a los sistemas de educación y de formación representa también una causa importante. En efecto, la escolarización débil o directamente la no-escolarización, contribuyen frecuentemente a una inserción precaria en el mercado de trabajo.

Pero el rol de la educación no se limita a favorecer el acceso de los jóvenes al empleo y a un ingreso decente. El acceso de los sectores desfavorecidos a los sistemas de educación y formación se inscribe en una preocupación más amplia de promoción de un proceso educativo a lo largo de toda la vida, condición indispensable, no solamente para una inserción durable en el mercado de trabajo, sino también para una participación activa en la sociedad civil. Además, las inversiones educativas tienen efectos que se inscriben en gran parte en el largo término, por lo cual pueden romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Los sistemas de educación y formación se adaptan mal a las necesidades de los grupos desfavorecidos, tal como lo testimonia la

cantidad de niños que dejan la escuela de manera precoz. Para responder a sus necesidades, el sector público se ha esforzado por implementar diferentes mecanismos; por otro lado, se multiplican las iniciativas privadas, realizadas al margen de la escuela formal por ONGs frecuentemente sostenidas por la ayuda exterior. A pesar del beneficio innegable que estas últimas han aportado a los grupos desfavorecidos, la suma de estas realizaciones no constituye una respuesta satisfactoria frente a la amplitud del problema. Ninguna solución podrá ser realmente encontrada en tanto el sistema educativo continúe produciendo excluidos. Es entonces importante extraer las lecciones aprendidas de estas aproximaciones tanto públicas como privadas, y poner en marcha un proceso de capitalización indispensable para producir una intervención a una escala mayor.

El proyecto de investigación sobre “Estrategias alternativas de educación para los grupos desfavorecidos” que el Instituto está desarrollando, tiene precisamente como primer objetivo recoger y difundir información sobre proyectos y programas de educación y capacitación dirigidos a desfavorecidos. El segundo objetivo es estudiarlos en profundidad; el tercero, observar los mecanismos de articulación entre las estructuras administrativas públicas y las de otros actores implicados; y finalmente analizar los métodos e instrumentos de evaluación de esos proyectos y programas. El objetivo último es favorecer el diálogo político y técnico y reforzar las capacidades nacionales para concebir e implementar programas para los desfavorecidos.

La noción de grupos desfavorecidos es difícil de precisar. Puede ser definida de múltiples formas, según criterios diversos (criterios sociales, económicos, etc.). Además, es una noción relativa: designa una realidad diferente según los contextos. Por este motivo el proyecto

no cubre la totalidad del campo correspondiente a esa noción. Se limita al estudio de los jóvenes sin calificación, que no han tenido acceso a la escolarización o que han sido excluidos prematuramente.

El proyecto se interesa esencialmente sobre el rol jugado por los diferentes actores públicos. Esta preocupación se expresa alrededor de dos series de cuestiones:

- ¿Cómo abrir y adaptar los sistemas de enseñanza y de formación a fin de garantizar el acceso de los desfavorecidos? ¿Es posible? ¿A través de qué estrategias? ¿En qué condiciones?
- ¿Cómo delegar funciones de enseñanza y de formación para los grupos desfavorecidos a otros actores: ONGs, poderes locales, grupos comunitarios, empresas, etc.? ¿Cómo promover, orientar, controlar, coordinar, financiar y evaluar su acción?

Estas dos opciones son complementarias. En efecto, puede suponerse que la experiencia adquirida en las acciones dirigidas a grupos desfavorecidos generará efectos de retorno de los cuales se podrá beneficiar la política educativa en su conjunto.

Los grupos desfavorecidos no son bien atendidos por el sistema educativo, ni el sector social en general. Los niños de la calle, en particular, representan un grupo que está fuera del alcance de la mayor parte de los servicios sociales existentes. Esta exclusión tiene muchas consecuencias, entre ellas la negación de los derechos fundamentales de los niños a la educación y el desarrollo personal. Por ende, es necesario explorar métodos nuevos y diversos que busquen reincorporar a estos niños en la sociedad.

Durante la década de los noventa, se desarrollaron en América Latina numerosas iniciativas públicas y privadas de formación para el

trabajo de jóvenes que han abandonado la educación formal sin haber adquirido una calificación profesional, debido a que ellos constituyen uno de los grupos sociales más afectados por el desempleo.

La implementación de estas estrategias focalizadas de acción en el campo de las políticas sociales y de la capacitación laboral se tradujo en la aparición de nuevas entidades de capacitación, y también en la ampliación o adecuación de las intervenciones de viejas entidades a las nuevas realidades del mundo del trabajo y de la formación. De la mano de la descentralización de las políticas sociales y educativas, también los gobiernos locales como los municipios empezaron a jugar un rol en la formulación y gestión de la capacitación laboral de jóvenes desfavorecidos.

La mayoría de estos nuevos actores de la formación han mostrado dificultades para el diseño e implementación de los proyectos de capacitación en un contexto de crisis del empleo y cambio en las demandas de formación. Como respuesta a estas dificultades, se han desarrollado algunos programas de fortalecimiento de las entidades de formación, que se proponen la capacitación y asistencia técnica en cuestiones tanto pedagógicas como en gestión institucional.

El análisis comparativo de algunas de estos programas de fortalecimiento es el objeto central de este trabajo. Estos programas tienen un origen relativamente reciente, y han sido escasamente examinados con anterioridad. Su análisis permite mostrar algunos caminos innovadores en relación a la flexibilidad para responder a situaciones diversas según los contextos y las condiciones locales y nacionales de la formación, y señalar diferentes posibilidades para la organización de programas de fortalecimiento institucional y formación de formadores.

---

## INTRODUCCIÓN

Este documento analiza y compara algunas estrategias de fortalecimiento institucional y pedagógico de entidades de capacitación laboral de jóvenes surgidas en los últimos años.

Los programas de fortalecimiento empezaron a aparecer como respuesta a la diversificación de las entidades de capacitación acaecida durante la última década y a los cambios en los enfoques de la capacitación laboral relacionados con las transformaciones en los mercados de empleo y en las formas de organización del trabajo<sup>1</sup>. Especialmente se analizan los programas dirigidos a fortalecer las iniciativas de formación para el trabajo de jóvenes que han abandonado la educación formal sin haber adquirido una calificación profesional, uno de los grupos sociales más afectados por el desempleo. En este campo se cuentan las instituciones públicas de formación profesional, que en algunos casos tienen antecedentes de acciones o programas dirigidos a los sectores desfavorecidos, y se han sumado más recientemente ONG de diverso tipo, desde organizaciones técnicas profesionalizadas hasta centros comunitarios de base, municipios y todo un conjunto de otros tipos de instituciones, universidades, institutos privados de capacitación laboral, sindicatos, que han comenzado a participar de la ejecución de cursos en el marco de amplios programas nacionales de formación vocacional de jóvenes.

Esta diversificación se registró en el marco de varios fenómenos que se vienen desarrollando durante la década del noventa. Por un lado, la implementación de programas de lucha contra la pobreza para atender los costos sociales del ajuste económico se expresó en la puesta en marcha de programas sociales focalizados en poblaciones con las

---

1. Numerosos documentos dan cuenta de estos procesos. Véase CINTERFOR, 1990 y 1999.

mayores dificultades de inserción social. Entre estas poblaciones se ha incluido los jóvenes que abandonan el sistema educativo formal tempranamente, no cuentan con una formación profesional, y tienen serias dificultades para insertarse laboralmente. Muchos de los programas sociales llevados adelante en las comunidades locales y en el medio rural tuvieron componentes de formación profesional y/o se orientaron a promover microemprendimientos juveniles, estando a cargo de ONG.

Por otro lado, en un contexto de cuestionamiento y renovación de los institutos tradicionales de formación profesional de la región<sup>2</sup>, se ha promovido una diversificación de las entidades de capacitación y un cambio en los mecanismos de financiamiento, por el cual se apela, en mayor o menor medida según los países, a la subcontratación de cursos a una diversidad de entidades capacitadoras. Con este enfoque, se han desarrollado varios programas de formación profesional focalizados en jóvenes desfavorecidos en distintos países de América Latina (Chile, Argentina, Uruguay, Colombia, Venezuela, Perú) cuyo financiamiento fue provisto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El modelo adoptado se caracteriza por proponer: a) capacitación laboral flexible y orientada por la demanda del mercado de trabajo a través de la inclusión de pasantías en empresas; b) autofocalización de la población objetivo; c) subcontratación de la capacitación a entidades principalmente privadas (aunque también se ha incluido algunas públicas) a través de licitaciones. De este modo, mientras que la formulación general del programa, la coordinación, la supervisión y la financiación, quedan en manos del Estado central, el diseño pedagógico, la ejecución de los cursos, y la negociación de las pasantías en las empresas pasan a una serie de entidades subcontratadas.

---

2. Se ha apelado a cambios de diversa índole en los sistemas de formación profesional latinoamericanos, que tienden a flexibilizarlos, orientar la formación hacia la demanda, cambiar sus formas de gestión, renovar su diseño curricular y promover la articulación con otros actores sectoriales y sociales (CINTERFOR, 1999).

El tipo de actores de la sociedad civil que ejecutaron la capacitación es diferente en los distintos programas y países. Algunos de los programas, como es el caso del Projoven uruguayo y el de Comunidade Solidaria en Brasil, promovieron especialmente la participación de ONG con experiencia en la atención de jóvenes desfavorecidos en la ejecución de los cursos; en otros casos, fueron predominantemente instituciones privadas con fines de lucro quienes actuaron como capacitadoras, tal el caso de Chile; en otros casos, la estrategia llevó a la conformación *ad hoc* de entidades privadas pequeñas y efímeras, como fue el caso de Argentina, situación que intenta corregirse en la segunda etapa del programa.

La implementación de estas estrategias focalizadas de acción en el campo de las políticas sociales y de la capacitación laboral fue entonces el escenario de la aparición de nuevos actores, y también de ampliación o adecuación de las intervenciones de viejos actores de la capacitación a los nuevos lineamientos planteados<sup>3</sup>.

De la mano de la descentralización de las políticas sociales y educativas, también los gobiernos locales como los municipios empezaron a jugar un rol en la formulación y gestión de la capacitación laboral de jóvenes.

Habiendo transcurrido ya cierto tiempo de implementación de estos enfoques, se observa que la mayoría de estas nuevas entidades capacitadoras muestran dificultades para el diseño e implementación de los proyectos de capacitación. Como respuesta a este panorama, se han desarrollado algunas iniciativas de fortalecimiento directo de las entidades de formación, que se proponen la capacitación y asistencia técnica en cuestiones tanto pedagógicas como en gestión institucional. El análisis comparativo de algunas de estas experiencias será el objeto central de este documento.

---

3. Anteriormente, las iniciativas habían estado acotadas a algunos programas específicos llevados adelante por las IFP y a los proyectos llevados adelante por ONG, en general con financiamiento internacional. En un documento previo se realiza una detallada descripción de esta evolución (Jacinto, 1999).



---

# LA DIVERSIFICACIÓN DE LOS ACTORES INSTITUCIONALES EN LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN DIRIGIDOS A LOS JÓVENES DESFAVORECIDOS<sup>4</sup>

## ¿QUIÉNES PARTICIPAN?

¿Cómo pueden entonces identificarse y caracterizarse hoy las entidades que participan en la formación para el trabajo de jóvenes? Son diversos y heterogéneos en cuanto a sus trayectorias previas, sus propósitos, sus características institucionales y sus estrategias de intervención. Dado que la caracterización de estos actores en el presente documento sirve de base para el análisis de los programas de fortalecimiento institucional, se privilegiará la descripción de aquellos que son en general los destinatarios del fortalecimiento: ONG, centros públicos de formación profesional, municipios e institutos privados de capacitación.

En primer lugar, se trata de **ONG de diverso tipo**, las más antiguas de las cuales contaron anteriormente con financiamiento de la cooperación internacional. Ante la reducción de esos fondos, y la aparición del Estado como financiador de programas sociales, buena

---

4. Como se verá, la parte central de este documento gira en torno al análisis comparativo de cinco programas de fortalecimiento. La riqueza de las sistematizaciones de los programas y la excelente predisposición de los coordinadores a aportar información y responder a los interrogantes efectuados ha sido la base fundamental de mis argumentos. Agradezco muy especialmente a Kichi Martin y su equipo (Argentina); Celia d'Avila (Brasil); Pedro Milos (Chile); Juan Carlos Hernandez (Colombia) y Javier Pereira (Uruguay) así como también a Javier Lasida, Ernesto Rodriguez, Elcira Berrutti y obviamente a Francoise Caillods por los intercambios mantenidos acerca de las versiones preliminares de este documento. A todos ellos pido también disculpas por eventuales imprecisiones contenidas en este documento y por el hecho de que, como los datos sobre los programas han sido recogidos durante 1998/99, algunos de ellos pueden haber avanzado y reformulado algunos aspectos posteriormente. Carla Bessega colaboró en la sistematización de la información y en la edición del documento.

parte de su actual financiamiento proviene de fondos públicos y eventualmente privados. Muchas ONG se han organizado en el último decenio, aunque en el terreno de la formación de jóvenes existen antecedentes de organizaciones técnicas que vienen desarrollando programas y metodologías innovadoras desde hace algo más de 15 años (como los casos del CIDE de Chile y el Foro Juvenil de Uruguay). Las estrategias de intervención son diversas: en algunos casos están centradas en la formación laboral, en otros en el desarrollo de una actividad productiva incluyendo capacitación (microemprendimientos), y en otros casos se adopta un enfoque de atención social más integral, uno de cuyos componentes es la capacitación laboral.

Los tipos de ONG que intervienen en este campo presentan mucha diversidad, desde asociaciones comunitarias de base hasta ONG técnicas altamente profesionalizadas, teniendo también un papel relevante las organizaciones vinculadas o promovidas por la Iglesia<sup>5</sup>.

Las ONG que han participado en los programas nacionales de capacitación de jóvenes son las que han podido adecuarse a los mecanismos de presentación de proyectos en licitaciones y a los criterios de evaluación impuestos por estos programas. Entre las que no han participado se evidencian al menos dos situaciones. Algunas intentaron hacerlo pero fracasaron, debido a su dificultad para adaptarse a los procedimientos impuestos y a la necesidad de lograr acuerdos con empresas que proveyeran pasantías. Otras cuestionaron

---

5. La fortaleza de las ONG de base suele ser su articulación con el ámbito local. En el caso de las ONG técnicas, los proyectos de intervención suelen estar diseñados más rigurosamente, pero pueden no tener una fuerte integración al medio en que se desenvuelven; en ocasiones, se trata de experiencias dirigidas a probar metodologías de intervención que puedan ser replicables en una escala mayor. Las organizaciones eclesiales se diferencian especialmente por su legitimidad, su capital social y su sustentabilidad y permanencia en el tiempo.

el enfoque acotado de la formación que postulan estos programas y consideraron que su rol debía seguir siendo alternativo y de desarrollo de proyectos más amplios<sup>6</sup>.

Al enfrentarse a estos nuevos mecanismos, las ONG corren algunos riesgos de limitar su autonomía estratégica, la amplitud y la experimentación de las intervenciones, lo cual forma parte de la riqueza tradicional de estas organizaciones y de su sentido (Jacinto, Lasida y otros, 1998). Sin embargo, algunas de ellas especialmente aquellas que ya tenían experiencia en la formación de jóvenes, han demostrado la flexibilidad necesaria para adaptarse a las nuevas condiciones sin alejarse de sus objetivos institucionales, mostrando al mismo tiempo capacidad para realizar articulaciones y vocación por efectuar intervenciones más integrales.

Ahora bien, de un modo general puede decirse que la mayoría de las ONG, especialmente pero no exclusivamente las de base, adolecen de importantes debilidades tanto respecto a herramientas de gestión (administrativa, financiera, negociación con otros actores, etc.) como respecto a la propia implementación de la formación. Estas debilidades, como se verá después, son compartidas con otros actores.

**Los centros de formación profesional públicos**, dependientes de las instituciones de formación profesional, y/o de ministerios de educación de los distintos países han actuado o actúan en la atención de sectores desfavorecidos de manera acotada. Las experiencias dirigidas a estos sectores toman la forma de talleres en actividades puntuales surgidos a veces a partir de programas específicos dirigidos

---

6. La cuestión de la nueva relación entre ONG-Estado ha sido objeto de variados análisis durante la década ya que ha habido un sustancial cambio como producto de la tendencia a descentralizar políticas sociales a través de ONG. El movimiento ha provocado numerosos debates al interior de las ONG históricas que solían considerarse como “alternativas” a la acción estatal. Ver Coraggio, 1995; Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998.

por ejemplo al sector informal, y en otros casos, se trata de centros de formación profesional que por su inserción territorial o por el hecho de estar asociados a organizaciones de la sociedad civil, deben responder a una problemática precisa. Tradicionalmente, los sectores más desfavorecidos han accedido al segmento de menor calidad de la formación profesional. Los programas dirigidos a sectores de pobreza han sido escasos, entre ellos: el POCET en Honduras, los talleres públicos del INA en Costa Rica, el CECAP en Uruguay, el SENA de Colombia con sus programas especializados de capacitación y consultoría de microemprendimientos, etc.

En el marco de programas sociales, en tiempos recientes se ha promovido la articulación de centros de formación profesional o al menos de sus instructores con ONG que llevan adelante programas con jóvenes desfavorecidos (el centro de formación profesional se hace cargo de la capacitación laboral, en el marco de una intervención más amplia desarrollada por la ONG). Ejemplos de este tipo se registran en los programas de servicio a la comunidad del SENAI y del SENAC en Brasil, en el INA de Costa Rica, en los centros de formación profesional dependientes de los sistemas educativos provinciales en Argentina, entre otros.

La participación de los centros de formación en los nuevos programas de capacitación de jóvenes ha sido acotada aunque no despreciable: en promedio, y según los países, ha representado alrededor del 20% de las entidades ejecutoras (Jacinto, 1997). Se estima que han participado los centros más flexibles y con mayor capacidad para adecuarse a las nuevas condiciones. La importancia de la participación de este actor de la formación reside en que implica la capitalización de la experiencia anterior y la posibilidad de acumular aprendizajes en instituciones estables. Por ejemplo, se ha señalado que en el caso de Brasil, el Plan Nacional de Calificación del Trabajador

(PLANFOR) implementado por el Ministerio de Trabajo, se beneficia de una larga tradición de preparar cursos, desarrollar materiales y entrenar instructores proveniente de un consolidado sistema de formación técnica y profesional nacional (Castro, 1999).

Sin embargo, muchos de estos centros públicos de formación profesional adolecen de poca flexibilidad para adaptarse a las cambiantes condiciones del mercado de trabajo y la alta burocratización: plantas de instructores rígidas, cursos cuyos contenidos se repiten año tras año, escasa vinculación con posibles demandas del mercado de trabajo zonal y coexistencia de ofertas desarticuladas.

Como ya se ha señalado, otro nuevo actor que ha empezado en los últimos años a participar e implementar programas de formación laboral de jóvenes desfavorecidos es **el municipio**. En algunos casos, esta participación está enmarcada en la descentralización al nivel municipal de programas sociales o de empleo nacionales o provinciales, tal como puede verse en muchos ejemplos en países como Brasil, Argentina y Chile. El municipio a veces aparece entonces como coordinador local; como gestor que contrata o asigna recursos a organizaciones que ofician de ejecutoras y/o participa en los procesos de selección de los participantes. En otros casos, el origen de las iniciativas es el propio municipio. Estas experiencias tienen su origen en la búsqueda de una respuesta a los problemas de quienes abandonan el sistema educativo tempranamente, y difícilmente encuentran espacios de inserción social y laboral. Estos jóvenes, especialmente adolescentes, que deambulan por los barrios marginales, en ocasiones empleados temporalmente y en otras ocasiones desempleados o inactivos, corren el riesgo de verse involucrados en conductas anómicas y/o violentas.

Las potencialidades de las intervenciones municipales se vinculan a que ese nivel permite al menos teóricamente: a) mayor cercanía con los propios jóvenes y por lo tanto, mayor posibilidad de encontrar

respuestas adecuadas a los distintos grupos y necesidades; b) articular y movilizar actores locales, entre ellos escuelas, ONG técnicas, centros comunitarios, parroquias, y también las empresas (muchas con disposición para apoyar proyectos de desarrollo en el ámbito local); c) relevar y usar información socio-ocupacional local; etc.

Uno de los problemas con el que se enfrentan estas iniciativas es que los municipios, por su falta de recursos y su escasa experiencia, suelen ser un actor con gran debilidad técnica tanto en lo que concierne a los problemas de la capacitación laboral y formación social de jóvenes como respecto a la gestión. Otro problema suele ser que existe un terreno de indefinición en las competencias y recursos entre los municipios y los programas nacionales (Ramírez, 2001). Los riesgos son evidentes: si la descentralización no tiene en cuenta el apoyo técnico y financiero, pueden generarse situaciones aún más inequitativas entre los municipios con mayores capacidades técnicas y financieras, y aquellos más débiles en ambos aspectos; la selección de los beneficiarios y de las entidades ejecutoras, la gestión local y la distribución de fondos se ven expuestas muy claramente a clientelismos políticos y/o a desviación de fondos a otras prioridades; la debilidad técnica puede conducir a que las acciones tomen un carácter meramente asistencial y no formativo para los jóvenes.

Por último, debería mencionarse un actor que ha crecido en el terreno de la formación de jóvenes desfavorecidos en relación a los programas que licitan cursos. Son **instituciones de capacitación privadas con fines de lucro**, que amplían su negocio a partir de este financiamiento<sup>7</sup>. Entre ellas, se cuentan consultoras, que habitualmente proveen capacitación y asesoramiento a empresas; instituciones de capacitación que venden sus cursos; o directamente empresas, algunas

---

7. En todos los programas que se inspiraron del modelo Chile Joven participaron instituciones privadas de capacitación. El peso de estas últimas fue relativamente amplio especialmente en Chile y Perú.

de ellas grandes, que participan para formar a su propio personal a través de lo que resulta ser un subsidio estatal, y otras pequeñas y medianas, para las cuales la participación responde a una doble lógica: proveerlos de mano de obra a bajo precio para tareas poco calificadas, y ampliar su negocio, ya que la propia capacitación les resulta rentable porque utilizan capacidad instalada, y como instructores, a su propio personal (Jacinto, 1997). De este conjunto de instituciones privadas suele sostenerse que en general tienen algunas fortalezas en la gestión pero sus debilidades provienen especialmente de su inexperiencia en relación a la población objetivo y a la falta de una lógica con sentido social en sus acciones (Milos, 1998).

### **Cuadro 1: Tipo de entidades que desarrollan cursos de capacitación laboral de jóvenes**

<b>ONG:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Asociaciones comunitarias</li><li>• ONG técnicas profesionales</li><li>• Organizaciones vinculadas o promovidas por la iglesia</li></ul>
<b>Centros públicos de formación profesional</b> dependientes de las instituciones de formación profesional, y/o ministerios de educación
<b>Municipios:</b> Programas sociales o de empleo nacionales o provinciales descentralizados <ul style="list-style-type: none"><li>• Iniciativa de los propios municipios</li></ul>
<b>Instituciones privadas de capacitación</b>



---

## PROBLEMAS NO RESUELTOS Y LAS NUEVAS CAPACIDADES REQUERIDAS

El tiempo transcurrido en la implementación de las nuevas modalidades de programas dirigidos a jóvenes desfavorecidos ha permitido poner en evidencia sus límites tanto a nivel de la formulación de políticas públicas como a nivel del desarrollo de la capacitación a través de las entidades.

Aunque no es el centro de atención de este documento, conviene reseñar someramente que, a nivel del diseño global, los programas sociales, de capacitación para el empleo y para el autoempleo de sectores desfavorecidos se han enfrentado a un fuerte obstáculo: el aumento del desempleo estructural en la mayor parte de los países donde se implementó, producto de los procesos de ajuste económico y apertura de la economía. Por esta razón, muchas veces no hubo oportunidades de empleo para los jóvenes a la salida de la capacitación y se han puesto en tela de juicio cuáles pueden ser los impactos de estos programas en tal contexto (CINTERFOR, 1998).

Más allá de ello, el conjunto de intervenciones en paralelo y desarticuladas (programas sociales de lucha contra la pobreza, programas de capacitación laboral de jóvenes, microemprendimientos juveniles, algunos programas focalizados dentro de las instituciones tradicionales de FP de la región) no ha derivado necesariamente en la creación de una oferta de formación de calidad, articulada y ajustada a necesidades de los jóvenes y a sus posibles nichos de inserción en el mercado de trabajo. A la falta de coordinación de las iniciativas, se suma la convivencia de criterios distintos para el registro y acreditación de las instituciones y organizaciones, y la ausencia de un sistema de certificación de competencias, que plantee equivalencias y relaciones entre los distintos circuitos capacitadores y el empleo.

Las condiciones de financiamiento, desde las licitaciones a los subsidios puntuales, pronto pusieron en evidencia las dificultades para resguardar aunque fuera una mínima institucionalización de las entidades de capacitación. ¿Cómo posibilitar la acumulación de aprendizajes sobre “las buenas prácticas” en la formación, y una cierta sustentabilidad y permanencia de las entidades en el tiempo?

Otro aspecto especialmente débil de los programas recientes ha sido la falta de inversión en la preparación de materiales didácticos y en la capacitación de los entrenadores (Castro, 1999), actividades que por razones de economía de escala no resulta eficiente que sean desarrolladas por cada entidad capacitadora, aún en el supuesto caso de que contaran con la solvencia técnica adecuada.

Otra cuestión pendiente es el establecimiento de relaciones entre estas experiencias y los sistemas regulares de formación profesional y educación en el marco de la conformación de sistemas de educación permanente. Esto es clave para facilitar que los jóvenes reingresen a la educación formal, lo cual resulta cada vez más necesario.

Las organizaciones e instituciones que se encargan de la ejecución de los cursos se enfrentan a las nuevas tareas con relación al diseño curricular, a la gestión institucional, articulación con otras instituciones y con el mercado de trabajo, y no necesariamente saben responder a estos desafíos.

Ya se han enumerado las diversas dificultades de las entidades para la gestión interna de la institución: desde debilidades en gestión administrativa y económica hasta desconocimiento de estrategias para la planificación institucional y las comunicaciones internas.

Algunas de ellas, a pesar de trabajar cerca de la población objetivo, tienen muchas dificultades para encontrar respuestas adecuadas a los

distintos grupos de los jóvenes según sus perfiles socio-demográficos, sus expectativas, sus situaciones familiares, etc. No hay que olvidar que la categoría de “desfavorecido” o pobre incluye una diversidad de situaciones desde grupos en condiciones de gran marginalidad y fuerte aislamiento (indígenas, “niños de la calle”, etc.) hasta sectores urbanos pauperizados o jóvenes rurales.

Respecto a las dificultades de articulación con otros actores, merece examinarse especialmente la relación con eventuales lugares de trabajo donde pudieran insertarse los jóvenes. Muchas dificultades han aparecido respecto a la calidad de las pasantías y en la articulación con oportunidades concretas de trabajo. Aún en el marco de los programas que han enfatizado el mecanismo del “mercado” para seleccionar los mejores cursos, las pasantías han sido un punto crítico de las negociaciones con las empresas. Muchas veces éstas han sido de baja calidad, no respondiendo a la formación realizada en la primer parte del curso y/o los perfiles de los jóvenes no correspondían a las expectativas. Se ha señalado también que a veces las empresas se involucran más por responder a una función social, que porque necesiten estos trabajadores. Otra dificultad que se presenta es resguardar (tutorear) el contenido formativo de la pasantía ya que hay evidencias de que ciertas empresas (en especial las pequeñas y medianas) utilizan esta posibilidad para reclutar personal debido a su muy bajo costo.

De este modo, la situación actual de la formación parece distanciarse bastante de los objetivos propuestos. ¿Cuáles serían las nuevas capacidades que deberían adquirir las organizaciones e instituciones que desarrollan los cursos de capacitación laboral de jóvenes? De forma sintética, podrían clasificarse las siguientes nuevas capacidades que parecen críticas:

- Visión global e integral de la problemática: competencias para informarse y comprender las tendencias del mercado de empleo, las

políticas de capacitación y empleo, distintos tipos de empresas y distintos tipos de poblaciones.

- Competencias en gestión administrativa y económica, en generación y evaluación de información para la gestión; herramientas de organización interna de la entidad capacitadora, en gestión de recursos humanos y materiales.
- Competencias en diseño curricular vinculado preferiblemente a una familia de ocupaciones, a través de procedimientos que permitan partir tanto de la situación de la ocupación en el mercado del trabajo como de las características de los propios jóvenes. Planteo de metodologías pedagógico-didácticas para conducir el proceso de aprendizaje, especialmente en lo que concierne la adquisición de competencias técnicas y básicas, y la articulación entre ambas.
- Competencias para la negociación y articulación con otros actores desde las organizaciones de base locales hasta las instituciones educativas, los responsables municipales, los sindicatos y obviamente los eventuales lugares de trabajo.

---

## LAS INICIATIVAS DE FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES DE FORMACIÓN DE JÓVENES DESFAVORECIDOS ¿QUÉ FORTALECIMIENTO?

En el marco de los cambios y dificultades planteadas, se han comenzado a desarrollar acciones orientadas al fortalecimiento de las entidades de formación, que se proponen la capacitación y asistencia técnica en cuestiones tanto pedagógicas como en gestión institucional de los equipos a cargo de los proyectos. Paradójicamente, estas iniciativas, con algunas excepciones, han partido más de actores privados que de los propios programas públicos.

Antes de comenzar a describir y analizar comparativamente estas experiencias recientes, conviene precisar qué se entiende por “fortalecimiento de las entidades”. La perspectiva de este documento es que el fortalecimiento tiene al menos dos grandes dimensiones:

- la creación de **condiciones** que indirectamente facilitan o permiten el desenvolvimiento de las entidades;
- la realización de **acciones directas** con las entidades.

Las condiciones están dadas por las características macro-institucionales de los organismos, programas o servicios que atienden a los jóvenes desfavorecidos, y a los mecanismos legales, financieros, de información, etc. que facilitan la implementación de la formación. Por ejemplo, se incluyen mecanismos destinados a: a) brindar sustentabilidad económica (aunque sea mínima) desde el sistema, a través por ejemplo de la permanencia de las licitaciones, y/o de la regularidad de las fuentes de financiamiento; b) crear y proveer informaciones sobre mercado de trabajo (observatorios de empleo, relevamientos, etc.); c) crear incentivos legales a la contratación de jóvenes; etc.

En cuanto a las acciones directas destinadas a mejorar las estrategias pedagógicas y de gestión de las entidades, ellas incluyen la provisión de materiales de apoyo, la formación de formadores y/o de gestores y el asesoramiento técnico.

¿Cuáles han sido las iniciativas en este terreno? A continuación se desarrolla un análisis comparativo de algunas experiencias recientes y en curso en cinco países de la región que permiten profundizar el tratamiento del tema. Este documento se referirá especialmente a los programas de **fortalecimiento directo** de las entidades de capacitación.

Se han seleccionado cinco de ellas, de diferentes orígenes, orientaciones y alcances, a fin de efectuar un análisis comparativo que ilustre sobre los caminos posibles y las lecciones aprendidas. Todos los programas<sup>8</sup> han tenido su origen en la década del noventa, algunos recientemente y son emergentes de los nuevos contextos. Se presenta a continuación una somera descripción de cada uno de ellos<sup>9</sup>.

1. El programa de fortalecimiento institucional de ONG de las fundaciones empresariales colombianas Antonio Restrepo Barco, FES y Corona, y el Consejo Gremial Nacional de Colombia, se desarrolla en el marco de un programa nacional de educación y trabajo. Surgió como respuesta a dos preocupaciones: a) muchas ONG y entidades que capacitan poblaciones provenientes de sectores sociales desfavorecidos sufren debilidades financieras, metodológicas, operativas, organizativas y administrativas que se convierten en obstáculos para responder a las nuevas condiciones y desafíos; b) también tienen enormes potencialidades y fortalezas: su creatividad,

---

8. En rigor, sólo en los casos de Brasil, Colombia y Chile se trata de programas que se autodenominan como tales; en el caso de Uruguay, se trata de un curso que lleva hacia un diploma y en el caso de Argentina, son denominadas acciones de capacitación.

9. Se ha analizado numerosa información documental sobre los programas y se ha entrevistado a todos los coordinadores de los mismos.

su agilidad, su cercanía a los sectores sociales de donde provienen las personas que reciben su acción formativa (Ramírez, 1998). El proyecto **Fortalecimiento institucional de ONG de formación para el trabajo de jóvenes**, iniciado en 1998, tiene por objetivo “producir un modelo de fortalecimiento institucional para ONG e instituciones educativas y capacitación no formal que ofrecen servicios de formación para el trabajo”. Se desarrolla en Medellín, a cargo de la organización Paisajoven, y en Bogotá, a cargo del Instituto Ser. Se analizará su implementación en Medellín donde participan 17 organizaciones en las que se han seleccionado facilitadores para ser formados en la implementación de la propuesta. Se trata, más que de un curso de formación, de una asesoría que se orienta a generar procesos estructurados y endógenos de desarrollo institucional.

2. En el marco de los cambios operados en los últimos años en la organización y financiamiento de programas de capacitación de jóvenes desfavorecidos, en Uruguay se han generado diferentes acciones de fortalecimiento. Durante 1999-2000 se implementa un curso denominado **Diploma en Diseño y Gestión de Cursos de Capacitación Laboral**<sup>10</sup>. En sus orígenes, el diseño de esta iniciativa contó con la participación de Foro Juvenil, la Dirección de Empleo y la Universidad Católica. Su ejecución actual está a cargo de esta última y se dirige a responsables, coordinadores, técnicos, asesores y gestores de los programas de capacitación laboral existentes en el sector público y el sector privado; a personal de ONG con programas orientados a favorecer el empleo y prestar servicios de capacitación laboral; a personal técnico del sistema educativo formal; a profesionales del área de las ciencias sociales y la educación; y a integrantes de organizaciones sociales

---

10. Este programa tiene como antecedente un curso de capacitación de docentes organizados anteriormente por las mismas entidades.

vinculadas a la capacitación, cámaras empresariales, sindicatos, asociaciones de entidades de capacitación. El diploma consiste en 12 módulos de clases teóricas de 22 horas cada uno, dictados una semana al mes. El curso tuvo 25 asistentes durante 1999.

3. En Chile, el CIDE, ONG con varios años de experiencia en el diseño y ejecución de capacitación de jóvenes desfavorecidos, organizó entre 1991-1998, un programa dirigido a promover técnicas adecuadas para elaborar proyectos de capacitación y a facilitar la profesionalización de la función del coordinador de programas de capacitación, con financiamiento de la cooperación alemana. El **Curso de Coordinadores de Programas de Capacitación**, estuvo dirigido a diversos actores involucrados en la capacitación de jóvenes, provenientes de: municipalidades, organismos no gubernamentales, centros y organismos de capacitación y establecimientos de educación media técnico-profesional que trabajan con jóvenes y mujeres de sectores populares. Incluyó 140 horas presenciales (8 horas durante 6 días, 3 veces al año), 40 horas de trabajo individual en terreno, durante tres meses y medio para realizar el diagnóstico y formular proyectos, y 10 horas de tutorías (dos visitas con cada participante). Hasta 1998, habían participado alrededor de 160 personas.
4. En Brasil, el programa de capacitación de jóvenes de *Comunidade Solidaria*<sup>11</sup>, viene implementando una estrategia de capacitación acompañada por monitoreo y evaluación participativa que se

---

11. *Comunidade Solidaria* es un programa creado por un decreto presidencial, compuesto por un consejo formado por representantes de la sociedad civil y los ministros de estado, y una secretaría ejecutiva, que articula los tres niveles de gobierno. Sus acciones están orientadas a combatir la pobreza y todas las formas de exclusión social. Los recursos son obtenidos mediante la Asociación de Apoyo al Programa *Comunidade Solidaria*. A través del apoyo de organizaciones de la sociedad civil, empresas públicas y privadas y agencias internacionales de desarrollo.

orienta a fortalecer a las entidades que participan en el programa. El **Proyecto de Gestores Sociales** está destinado a profesionales que desempeñan funciones de coordinación o gerenciamiento de proyectos sociales en secretarías de estado y municipales, sistema S (SENAC, SENAI, SENART y SENAT), sindicatos, fundaciones, ONG, universidades. El curso consiste en dos talleres de 40 horas en dos semanas no consecutivas. Hasta julio de 1999 habían capacitado a unas 351 personas. En 1999, se comenzó a implementar el programa Oportunidades y Negocios, que está dirigido a capacitar en procedimientos necesarios para desarrollar autoemprendimientos.

5. En Argentina, una organización de carácter eclesial que reúne y gerencia fondos de carácter benéfico viene desarrollando, desde 1996, una serie de acciones de **Capacitación de una red de Centros de formación profesional** que trabajan con jóvenes desfavorecidos en localidades de la zona norte del conurbano bonaerense. Estas acciones, que están destinadas a instructores, maestros de apoyo<sup>12</sup>, orientadores productivos y orientadores sociales que forman parte de la red, surgió de un diagnóstico que evidenció la situación de aislamiento de los equipos docentes, y del estímulo creado por una propuesta de capacitación docente, impulsada por la reforma educativa provincial. La actividad consiste en jornadas mensuales de 4 horas en las que participan todos los integrantes de los equipos y otras jornadas en las que se reúnen según sus roles, unas 80 horas en total por año. A lo largo de su desarrollo ha contado con diferentes financiamientos provenientes de programas públicos y privados. Participan de este programa unos 35 docentes y 8 orientadores productivos y socio-comunitarios.

---

12. Maestros de nivel básico que desarrollan las áreas teóricas, esencialmente matemáticas y lengua.

El análisis comparativo de estos programas ha permitido identificar distintos enfoques y estrategias de fortalecimiento que indican tendencias, lecciones aprendidas y desafíos pendientes<sup>13</sup>.

---

13. A fin de facilitar la lectura y la identificación de los programas, a partir del próximo punto se los menciona según el país donde se desarrollan. Sin embargo, interesa remarcar que no se trata en modo alguno de experiencias amplias de carácter nacional, sino de programas de acotado alcance a cargo mayormente de actores privados. El interés de su análisis reside en los arreglos institucionales novedosos que implican y en las estrategias que despliegan. Por otro lado, resulta evidente la escasez (prácticamente absoluta) de programas de fortalecimiento amplios a cargo de organismos públicos.

---

## ¿CÓMO Y POR QUÉ SURGEN LAS ACCIONES DE FORTALECIMIENTO DIRECTO?

Los programas de fortalecimiento analizados se fundamentan en diagnósticos iniciales muy similares en los distintos países. Pareciera que los cambios operados en las concepciones de la capacitación en los últimos años han puesto en evidencia debilidades similares en las entidades capacitadoras. Estas debilidades aparecen fundamentando los objetivos de los proyectos de fortalecimiento. Se señalan allí, con diversos matices, las necesidades de mejorar la formulación y ejecución de proyectos de capacitación de jóvenes enfatizando especialmente aspectos que se refieren a la gestión institucional y en menor medida, al diseño pedagógico. Las condiciones externas que plantean nuevos desafíos a la capacitación aparecen a través de diversos énfasis: por ejemplo, mientras que el programa uruguayo fundamenta centralmente su proyecto en el cambio de escenario que implican las nuevas formas de financiamiento de la capacitación, el argentino fundamenta el cambio de escenario en las condiciones creadas por la reforma educativa y la necesidad de formular proyectos institucionales. El caso chileno, que se inició mucho antes que los otros programas en 1991, se planteó profesionalizar la gestión de la oferta de capacitación dirigida a jóvenes pobres y al sector informal de la economía: actualmente se propone ampliar y reformular estos objetivos para tener en cuenta nuevas condiciones contextuales, especialmente la complejización de las competencias a desarrollar en los jóvenes. Un aspecto de la gestión institucional aparece reiteradamente y de diversos modos entre los aspectos a fortalecer: la capacidad de establecer articulaciones interinstitucionales. Mientras que en el programa brasileño aparece como la necesidad de establecer convenios efectivos, el colombiano y el argentino señalan el aislamiento de las entidades capacitadoras y el desafío de establecer mecanismos de relacionamiento que les permitan desarrollar proyectos conjuntos.

**Cuadro 2: Las preocupaciones iniciales de los programas  
analizados, por programa**

<b>Programa</b>		<b>Preocupaciones iniciales</b>
<i>Argentina</i>	<b>Capacitación de Centros de Formación Profesional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preocupación por el aislamiento institucional</li> <li>• Necesidad de diseñar el proyecto educativo institucional en el marco de la reforma educativa</li> </ul>
<i>Brasil</i>	<b>Proyecto de Gestores Sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debilidades de las ONG seleccionadas para la ejecución respecto a: <ul style="list-style-type: none"> <li>• la selección de población objetivo,</li> <li>• la adecuación de los contenidos y de metodologías del programa de capacitación,</li> <li>• establecer convenios efectivos</li> </ul> </li> </ul>
<i>Chile</i>	<b>Curso de Coordinadores de Programas de Capacitación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de reforzar o “profesionalizar” la función que cumplen los responsables o coordinadores de proyectos o programas de capacitación laboral de jóvenes</li> </ul>
<i>Colombia</i>	<b>Fortalecimiento institucional de ONG de formación para el trabajo de jóvenes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desorientación y aislamiento de las instituciones</li> <li>• Falta de estrategias de mediano y largo plazo</li> <li>• Débil institucionalización</li> <li>• Desarticulación de la oferta</li> </ul>
<i>Uruguay</i>	<b>Diploma en Diseño y Gestión de Cursos de Capacitación Laboral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de elevar la calidad de la oferta de capacitación laboral</li> <li>• Cambios en la forma de financiamiento: <ul style="list-style-type: none"> <li>• mejor diseño de la oferta</li> <li>• lógica empresarial</li> </ul> </li> </ul>

---

## **¿QUIÉN FORTALECE? ARREGLOS INSTITUCIONALES DIVERSOS**

El análisis de los programas revela la aparición de arreglos institucionales muy diversos en el origen de las acciones.

Una primera distinción que puede hacerse se refiere a qué tipo de institución u organización se hace cargo del fortalecimiento (ver cuadro 3). La diversidad es grande:

- En Uruguay, se trata de una institución confesional de educación superior privada que desarrolla un curso de capacitación. Si bien la universidad coordina y ejecuta el curso, tanto en el momento del diseño inicial como en la captación del público y en el otorgamiento de becas fue apoyada por la Dirección Nacional de Empleo y por una ONG pionera en el país en la capacitación laboral de jóvenes (Foro Juvenil).
- En Brasil, el programa de fortalecimiento es organizado en el marco de un programa tendiente a promover el desarrollo de la sociedad civil, que financia acciones de capacitación ejecutadas por diferentes efectores, entre ellos ONG.
- En Chile, es una ONG con experiencia en el diseño y ejecución de programas de capacitación de jóvenes que vuelca el conocimiento acumulado en un programa de fortalecimiento de otras ONG que ejecutan cursos; se trata más bien de una experiencia de multiplicación.

**Cuadro 3: Los programas analizados según tipo de arreglo institucional**

<b>Programa</b>	<b>¿Quién organiza?</b>			
	<b>Tipo de institución</b>	<b>Tipo de actor social según sus fines</b>	<b>Objetivo institucional principal</b>	<b>Relación entre entidad fortalecedora y entidad fortalecida</b>
<i>Argentina</i>	Red de centros de FP públicos promovida por una organización eclesial	Privado sin fines de lucro	Fortalecimiento de los centros de FP	Servicio interno
<i>Brasil</i>	Programa de fortalecimiento de la sociedad civil	Privado sin fines de lucro	Fortalecimiento de la sociedad civil	Servicio interno
<i>Chile</i>	ONG	Privado sin fines de lucro	Diseño y ejecución de proyectos sociales	Servicio externo
<i>Colombia</i>	Programa de una red de fundaciones empresariales y el Consejo Gremial Nacional	Privado sin fines de lucro	Financiamiento y fortalecimiento institucional de ONG que realizan FP  Divulgación de experiencias	Servicio externo
<i>Uruguay</i>	Universidad	Privada confesional	Educación superior	Servicio externo rentado

En Argentina y en Colombia, se presentan tal vez los arreglos institucionales más innovadores: dos redes de organizaciones que, más allá de esta coincidencia, representan dos tipos de arreglos institucionales muy diferentes entre sí.

- En Argentina, se trata de una red de centros de formación profesional públicos constituida por la convocatoria de una ONG de carácter eclesial;
- En Colombia, se trata de un acuerdo entre tres fundaciones empresariales de gran envergadura y el Consejo Gremial Nacional para desarrollar un programa nacional de educación y trabajo, una de cuyas acciones es desarrollar un programa de fortalecimiento institucional de ONG en Medellín y Bogotá.

Una segunda dimensión de análisis es determinar la índole de la relación entre quien fortalece y quien es fortalecido: ¿la necesidad de fortalecer surge al interior de la propia experiencia de formación laboral de jóvenes o constituye un servicio externo, brindado por organizaciones y/o instituciones que detectaron una demanda de formación de formadores? En los programas analizados, es interesante observar que se presentan experiencias de los dos tipos:

- Los programas argentino y brasileño surgen como respuesta a las necesidades de fortalecimiento de entidades capacitadoras concretas que forman parte de una acción mayor: en el primer caso, centros de formación profesional creados a partir de un convenio entre la Dirección de Formación Profesional del Ministerio de Educación provincial y un obispado, son objeto de acciones de fortalecimiento organizadas por una asociación civil vinculada al obispado; en el segundo caso, un programa privado sin fines de lucro que financia la capacitación de jóvenes detecta necesidades de fortalecimiento en las instituciones que financia y organiza acciones en ese sentido. Se trata pues de acciones organizadas como un servicio interno.

- Los programas chileno, colombiano y uruguayo son organizados externamente a las propias entidades capacitadoras y no tienen vínculo institucional con aquellas. Se ofrece el fortalecimiento a entidades con un determinado perfil desde una red de fundaciones y el Consejo Gremial Nacional (Colombia), una ONG (Chile) o una universidad (Uruguay). Se trata de un servicio externo ofrecido a otros que, sin embargo, es de carácter gratuito para los asistentes en los dos primeros casos.

La existencia de servicios externos de este tipo está señalando dos cuestiones: a) el rol dejado vacante por el Estado en la organización de acciones de formación de formadores y de fortalecimiento institucional en este terreno; b) la aparición de un mercado privado potencial para este tipo de fortalecimiento. En la medida en que permanezcan las actuales tendencias de organización y financiamiento de experiencias de capacitación laboral, la demanda de los propios actores estará presente y el Estado debería responder a las necesidades de capacitación emergentes del modelo impuesto, más allá de las iniciativas privadas o de los propios actores.

Finalmente, otra dimensión interesante respecto a los arreglos institucionales es la diversidad de las fuentes de financiamiento de los programas que combinan de diversos fondos públicos y privados: desde los modelos con mayor tradición, tales como una universidad confesional privada cuyo curso es pagado por los propios usuarios (Uruguay), una ONG cuyo programa es financiado por la cooperación internacional (Chile), un grupo de fundaciones privadas nacionales que financian a otros ejecutores para que lleven adelante el programa (Colombia), hasta arreglos más novedosos en los que tanto la entidad o red fortalecedora como el propio programa de fortalecimiento reciben financiamiento público y privado (Argentina y Brasil).

**Cuadro 4: Fuentes de financiamiento de las entidades o redes fortalecedoras y del programa de fortalecimiento**

	<b>Financiamiento de la entidad o red fortalecedora</b>	<b>Financiamiento del programa de fortalecimiento</b>
<i>Argentina</i>	Público-privado (organismo de formación profesional, fundaciones y programas sociales públicos)	Público-privado (fundaciones y programas sociales públicos)
<i>Brasil</i>	Público-privado (empresas públicas y privadas, agencias internacionales de desarrollo, programas sociales públicos)	Público (Fondo de Amparo al Trabajador)
<i>Chile</i>	Público-privado (cooperación internacional, programas sociales públicos)	Privado (cooperación internacional)
<i>Colombia</i>	Privado (fundaciones empresariales)	Privado (fundaciones y Paisajoven)
<i>Uruguay</i>	Privado (usuarios)	Privado (usuarios) y becas públicas

En resumen, la diversidad de arreglos institucionales presentes en los programas analizados pone de manifiesto la nueva estructuración de las relaciones entre lo público y lo privado derivado de las actuales formas de implementar las políticas sociales. Salvo en uno de los casos analizados (Brasil), el Estado ha estado prácticamente ausente de la iniciativa de estos programas y lo que se ha puesto en juego es más bien la participación creativa de otros actores. Fueron organizados por actores sociales relevantes en el campo de la sociedad civil en el caso de los programas externos ante la detección de una demanda o como producto multiplicador de una estrategia ya probada en la propia organización; y en el caso de los programas internos, surgieron como respuesta a necesidades evidenciadas en la

práctica.

Pero, más allá de quien generó la iniciativa, el Estado ha aportado económicamente a ellos en algunos casos a través de diversos tipos de programas sociales. Sólo en un caso ha estado presente conduciendo y orientando el esfuerzo.

No debe perderse de vista sin embargo que prácticamente en ningún caso el fortalecimiento representa un esfuerzo sistemático, se trata de programas *ad hoc*, con financiamientos inestables, cuya sostenibilidad en el tiempo está expuesta a los avatares que implican estas condiciones de funcionamiento.

---

## ¿A QUIÉNES SE ESPERA FORTALECER?

El interrogante respecto a **quién se fortalece** es más complejo de lo que puede parecer a simple vista. Naturalmente, aparece la cuestión de fortalecer a las entidades que ejecutan cursos de capacitación y entre ellas, especialmente a las ONG, por su cercanía a la población objetivo, su flexibilidad institucional, etc. Sin embargo, los cambios en la estructura organizativa de los mecanismos de provisión de la formación profesional, la descentralización, la orientación a determinados públicos focalizados, la inclusión de prácticas laborales, etc. son elementos que resultan escasamente conocidos también entre los funcionarios que tienen a su cargo los programas en los distintos niveles de gestión pública: nacional, regional, municipal. Por lo tanto, también son público meta de las acciones directas de fortalecimiento.

En realidad, la cuestión de a quién se fortalece está estrechamente relacionada con si se trata de un servicio interno o si es externo a la propia acción de capacitación de jóvenes, variando a lo largo de un continuum. El caso del programa argentino representaría la situación en la que se capacita exclusivamente al personal (instructores, maestros de apoyo, orientadores) implicados en la capacitación laboral; el caso brasileño muestra un programa que además de implicar a quienes desarrollan proyectos en el marco de Capacitación Solidaria, se abre a otros ejecutores de proyectos sociales; los programas chileno y colombiano seleccionan a las instituciones que participan del programa a partir de un perfil amplio que incluye desde ONG hasta responsables municipales de programas e instituciones públicas de formación profesional y técnica. En el otro extremo, el programa uruguayo apunta a un público más amplio siendo el único caso en que además de personas responsables de entidades o programas de capacitación laboral sin fines de lucro, incluye profesionales interesados en la temática y responsables de capacitación de empresas privadas y sindicatos. Esta amplitud se ve reflejada también, como se verá, en el curriculum.

**Cuadro 5: Destinatarios de los programas analizados**

<b>Programa</b>	<b>¿Para quién?</b>
<i>Argentina</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instructores</li> <li>• Maestros de apoyo</li> <li>• Orientadores productivos</li> <li>• Orientadores comunitarios de los centros de formación profesional que forman parte de la red</li> </ul>
<i>Brasil</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profesionales que desempeñan funciones de coordinación o gerenciamiento de proyectos sociales en: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarías de estado y municipales, sistema S, sindicatos, fundaciones, ONG, universidades</li> </ul> </li> </ul>
<i>Chile</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsables de capacitación de jóvenes en: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipalidades</li> <li>• ONG</li> <li>• Centros y organismos de capacitación (OTECS municipales: organismos técnicos de capacitación)</li> <li>• Establecimientos de educación media técnico-profesionales</li> </ul> </li> </ul>
<i>Colombia</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ONG y instituciones de educación y capacitación no formal</li> </ul>
<i>Uruguay</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsables, coordinadores, técnicos, asesores y gestores de los programas de capacitación laboral y empleo en: ONG y el sistema educativo formal</li> <li>• Profesionales del área de las ciencias sociales y la educación</li> <li>• Integrantes de ONG, cámaras empresariales, organizaciones sindicales, asociaciones de entidades de capacitación</li> </ul>

---

## ENFOQUES CURRICULARES

### ¿EN QUÉ CONTENIDOS FORTALECER?

El análisis de los contenidos de los programas revela una notable diversidad de enfoques pedagógicos, curriculares y didácticos que contrasta con la mayor uniformidad observable sobre todo en los diagnósticos iniciales y en alguna medida también en los objetivos de las experiencias. Los enfoques van desde el énfasis en contenidos generales planteados en una escala amplia (problemáticas nacionales, estado de la cuestión sobre determinados temas conexos, etc.) hasta acciones de capacitación que se van diseñando “a la medida” de las problemáticas concretas que surgen de la implementación de un programa de formación de jóvenes en una localidad dada.

El cuadro 6, que presenta los tipos de contenidos presentes en los distintos programas, muestra claramente la predominancia de ciertos temas y niveles de abordaje.

El caso del programa uruguayo es el que presenta mayor amplitud de temas abordándolos en general en un nivel de análisis teórico y amplio, aunque alcanza mayor especificidad en temáticas vinculadas al diseño pedagógico de los cursos. El programa colombiano presenta un fuerte énfasis en la gestión institucional, concentrando los contenidos en temáticas habitualmente abordadas en los cursos destinados a ONG que desarrollan proyectos sociales<sup>14</sup>. Se nota la influencia de las concepciones en boga en el mundo empresarial, por ejemplo, a través

---

14. Las ONG que desarrollan proyectos sociales nacionales financiados por la cooperación internacional y/o por bancos multilaterales son convocadas habitualmente a talleres y seminarios de formación vinculados a la adquisición de técnicas de diseño, formulación, gestión y evaluación de proyectos. Habitualmente, cada agencia tiene sus propios modelos aunque algunos de ellos gozan de amplio consenso y son utilizados por la mayoría a lo largo de algún periodo de tiempo.

de la incorporación de contenidos y metodologías vinculados al desarrollo organizacional y a la calidad total. El programa brasileño también está centrado en la gestión de proyectos pero se incluye un módulo que aborda el diseño pedagógico y curricular de la capacitación de jóvenes. Los casos de Chile y Argentina presentan un mayor énfasis en el abordaje de la problemática a escala local: en ambos aparecen cuestiones como la articulación comunitaria y el diagnóstico local. Los dos incluyen algunos aspectos sobre gestión institucional pero su preocupación central parece ser más bien pedagógica, vinculada al diseño de la capacitación. En el caso chileno, el énfasis aparece en la elaboración de un proyecto de formación que se base en el diagnóstico socio-laboral local (especialmente el que concierne al sector informal) y en las necesidades formativas de los propios jóvenes. En el caso argentino, la preocupación por el diseño y la implementación pedagógica se refleja en el peso dado al aprendizaje de una metodología didáctica basada en proyectos tecnológicos, que articulan conocimientos técnicos y básicos. Una particularidad de este programa es que no ha contado con un diseño preliminar sino que se van seleccionando contenidos y actividades de acuerdo a las necesidades que emergen de la práctica cotidiana de instructores y maestros de apoyo.

**Cuadro 6: Contenidos desarrollados por los programas**

	<b>Uruguay</b>	<b>Brasil</b>	<b>Colombia</b>	<b>Chile**</b>	<b>Argentina**</b>
<b>Contexto general</b>					
Transformaciones en el mundo del trabajo	X	*			X
Marco jurídico de la capacitación	X	*			
Datos sobre organización de la oferta de capacitación	X			X	
<b>Identidad</b>					
Misión, institucional, objetivo			X		X
<b>Formulación del proyecto</b>					
Diagnóstico local como base de desarrollo del curso, articulación comunitaria		*		XX	XX orientadores
Elaboración y planificación de proyectos sociales		X	X	X	X
Perfiles docentes, situaciones y condiciones de trabajo				%	X
Población objetivo, distintos perfiles, localización, características, necesidades		% (heterogeneidad cultural, ficha del alumno)		X	
Atención de poblaciones específicas	X				

\*Estos contenidos son considerados en el Programa Oportunidades y Negocios; \*\* Énfasis en lo local; \*\*\*Desde 1999, los contenidos se desarrollan sólo en el monitoreo; \*\*\*\* Se prevé incorporar contenidos de la capacitación en fases anteriores.

XX: más de un módulo sobre el tema; X: un módulo sobre el tema; % parte de un módulo sobre el tema

Cuadro 6 *continua*

	Uruguay	Brasil	Colombia	Chile**	Argentina**
<b>Gestión</b>					
Gestión financiera, presupuestación		*		%	
Gestión de recursos humanos en las empresas; enfoques de cambio organizacional; herramientas	X	X	X		
Gestión institucional de las entidades capacitadoras, relaciones y comunicaciones internas; división y complementación de tareas	% (gestión de las pasantías)	X	XX		% (trabajo en equipo)
<b>Diseño pedagógico</b>					
Evaluación	%	X	XX	% (eval. de proyectos)	%
Planificación pedagógica y diseño curricular	X (vinculación con el mercado de empleo)	X***	****	X	XX (proyecto tecnológico; articulación con básica)
Enfoque de las competencias como referente curricular	X				
Enfoque curricular de articulación entre competencias básicas y técnicas		X			
Enfoque de la ciudadanía como referente curricular					
Orientación ocupacional	X				

**Cuadro 7: Orientación curricular de los programas analizados, según los contenidos enfatizados**

<b>Programa</b>	
<i>Argentina</i>	Elaboración e implementación de proyectos de FP, <b>con énfasis en la implementación didáctica, en la articulación local</b> y, en menor medida, en las relaciones internas
<i>Brasil</i>	<b>Gestión de proyectos sociales</b> (mayor énfasis en la implementación pedagógica y de la pasantía se realiza en el monitoreo)
<i>Chile</i>	<b>Elaboración e implementación de proyectos sociales con énfasis en la gestión pedagógica de la FP y en la articulación local</b>
<i>Colombia</i>	<b>Gestión institucional interna</b> y, en menor medida, las articulaciones con otros actores
<i>Uruguay</i>	<b>Teórico</b> , temas más generales y amplios sobre políticas públicas, enfoques de la capacitación y algunos temas <b>prácticos</b> , como diseño de componentes de la formación

Básicamente entonces los programas difieren no sólo respecto a la preponderancia de uno u otro tema sino también en la escala en que son tratados (desde más general y teórica a más concreta y local). Algunos, tales como los casos de Uruguay, Colombia y Brasil, privilegian más los temas de gestión o de visión global. Pero mientras que en el primer caso el programa parece promover la incorporación de una visión empresarial en general (tal como es hoy concebida en las grandes empresas), en los otros dos casos se plantean tecnologías organizativas apoyadas en esa visión pero desarrolladas más específicamente para la gestión de proyectos sociales. La orientación a la escala local y la situación de la población atendida aparece con mayor fuerza en los programas chileno y argentino: en el primer caso, probablemente en razón de la historia institucional vinculada al trabajo con proyectos de desarrollo comunitario, en el segundo caso, probablemente

porque se trata de la única entre las experiencias analizadas que ha surgido “desde la base”.

Analizando el conjunto de los contenidos aparecen algunas paradojas vinculadas a temas vacantes o escasamente tratados:

- Respecto a los temas generales, llama la atención el escaso peso dado al marco jurídico de la capacitación: en el único programa que lo trata, el uruguayo, parece abordarse principalmente en un nivel general. Sin embargo, cuestiones tales como la reglamentación de las pasantías, el status del alumno-trabajador, y la reglamentación de microemprendimientos parecen ser claves respecto a la temática. Otro tema que no aparece en varios de los programas es la organización de la oferta de capacitación, crucial si se piensa en posibles articulaciones interinstitucionales y en eventuales fuentes de financiamiento.
- Respecto a los ítems a tener en cuenta en la formulación de un proyecto de formación, la cuestión de las poblaciones atendidas y su heterogeneidad interna, sus condiciones y necesidades, parece no estar presente con el peso que requeriría el diseño adecuado.
- Respecto a los contenidos de gestión, es sorprendente la escasa presencia de la cuestión de la gestión financiera, tanto a nivel de la formulación de proyecto como a nivel de la implementación.
- Respecto a las cuestiones de diseño curricular de la formación vocacional, aunque esta problemática aparece en la mayoría de los programas analizados<sup>15</sup>, está presente en diferentes niveles y con diferentes concepciones. Mientras que el programa uruguayo enfatiza el diseño curricular a partir de metodologías vinculadas al análisis de las competencias requeridas en el mercado de trabajo,

---

15. El programa colombiano omite la cuestión. Probablemente se debe a que se orienta principalmente hacia el fortalecimiento de la gestión. Se prevé asesorar sobre cuestiones de contenidos y metodologías de la capacitación en etapas posteriores.

en el programa argentino las competencias como referente curricular aparecen en relación a la estrategia didáctica llamada “proyectos tecnológicos” que enfatizan la articulación entre competencias básicas y técnicas. En tanto, el programa chileno y el brasileño presentan cierta similitud en este punto al plantear como referente de desarrollo curricular el diagnóstico socio-laboral del sector informal (Chile) o nichos del mercado de trabajo inexplorados para los jóvenes de bajos recursos (Brasil). Los programas son menos explícitos al señalar el tratamiento o no de estrategias didácticas concretas que pueden o deben conducir a la adquisición de saberes o competencias, que sin embargo es el punto crítico.

- ¿Cuál es la concepción de la formación profesional que reflejan estos contenidos curriculares? En principio, se observan algunos consensos tales como el valor de la práctica laboral dentro de la formación. Tal vez los elementos más innovadores y que responden mejor a las tendencias recientes respecto a la reformulación de la formación profesional (CINTERFOR, 1998; CINTERFOR/OIT, 1999; Jacinto, Lasida y otros, 1998) son la incorporación de criterios tales como las competencias ocupacionales, las relaciones entre formación y ciudadanía, y la articulación entre competencias básicas y técnicas.
- Llama la atención también que los perfiles docentes, los criterios de selección, las condiciones de contratación no aparezcan en los programas con orientación más general o en gestión. Otra cuestión importante que resulta difícil de incluir en programas de este tipo tiene que ver con la actualización curricular y didáctica de los instructores según sus especialidades, problema habitual en cuanto se implementa un curso de formación laboral: el instructor ¿cuánto conoce él mismo sobre la situación de la ocupación en el mercado de trabajo?, ¿reproduce prácticas obsoletas?, ¿sabe introducir criterios de calidad, de organización de las tareas, etc.?



---

## **¿CÓMO FORTALECER LAS ENTIDADES? METODOLOGÍAS DE FORMACIÓN Y ASESORAMIENTO**

Las metodologías pedagógico-didácticas implementadas en los programas ponen de manifiesto por qué estas iniciativas pueden considerarse programas de fortalecimiento y no sólo instancias de formación de responsables o coordinadores de experiencias. La mayoría de las metodologías puestas en marcha tienen enfoques participativos, se apoyan en talleres de discusión y aportan materiales teóricos y prácticos como base de las actividades. La intención de estas estrategias es reflexionar sobre las prácticas. La excepción es el programa uruguayo que como se ha visto tiene un enfoque más amplio y teórico, está abierto a un público más diverso, y privilegia clases teóricas de diversos especialistas, aunque el tratamiento de algunos temas prevé clases teórico-prácticas.

Más allá del compartido enfoque participativo, pueden distinguirse estrategias didácticas diversas entre los programas, todas ellas con componentes innovadores.

Dos programas, el colombiano y el chileno, desarrollan, además de las instancias de capacitación propiamente dicha, asesorías a las experiencias a través de modalidades distintas. El CIDE chileno propone diferentes etapas: algunas de taller utilizando la simulación de casos, y otras centradas en el trabajo individual de cada participante con un tutor que visita el lugar de trabajo y lo apoya en la elaboración de un proyecto de capacitación. Posteriormente, cada proyecto es evaluado por una comisión conformada por los docentes, los tutores y eventualmente sus pares. En el caso del programa de Paisajoven en Medellín, la estrategia se basa en la selección y capacitación de los llamados “facilitadores” dentro de cada organización que son quienes

conducen la primera fase del proceso, la autoevaluación institucional; en la segunda fase, denominada de “fortalecimiento” se desarrollan tutorías y asesoramiento para la implementación de la metodología aprendida.

En cuanto a los dos programas realizados como servicio interno, las acciones de capacitación propiamente dicha vienen acompañadas por monitoreo y asistencia técnica a la implementación de la capacitación de jóvenes. En Comunidad Solidaria, los proyectos son monitoreados por un equipo de técnicos contratado por la Asociación de Apoyo al Programa que tiene por objetivos: acompañar, registrar y evaluar la implementación, los resultados u los impactos de los proyectos financiados, y el intercambio entre las organizaciones participantes. Se realizan visitas técnicas de los equipos de evaluación durante todo el desarrollo del proyecto, y reuniones con el objetivo de incluir a los gestores, instructores y jóvenes en el proceso de monitoreo y evaluación. Temas especialmente abordados durante la asistencia técnica son las estrategias pedagógicas y la gestión de las prácticas de los alumnos. En el caso argentino, luego de varios años de implementar talleres de capacitación y autodiagnóstico, se fueron creando en los centros dos roles que fortalecen la gestión: orientadores comunitarios y orientadores productivos. En 1999, se decidió también implementar asistencia técnica directa a los centros, a través de una especialista pedagógica y un psicólogo que atiende las cuestiones de manejo de la disciplina y las comunicaciones internas institucionales.

**Cuadro 8: Énfasis de los contenidos en relación a las metodologías pedagógico-didácticas**

<b>Énfasis de los contenidos</b>	<b>Énfasis en gestión</b>	<b>Énfasis en proceso pedagógico</b>	<b>Énfasis en visión global</b>
<b>Metodología pedagógico-didáctica</b>			
Clases principalmente expositivas			Uruguay
Talleres de trabajo grupal, materiales de discusión más visitas y apoyo tutorial	Colombia	Chile	
Talleres de trabajo grupal, materiales de discusión más monitoreo y asistencia técnica	Brasil	Argentina	

Todos los programas que adoptan metodologías participativas reconocen el aporte de las vivencias prácticas como estrategia didáctica, recuperando, en mayor o menor medida, enfoques desarrollados en la larga tradición de educación popular latinoamericana. Más allá de la llamada “crisis actual del paradigma educativo” de las organizaciones de educación popular ante las actuales condiciones (Coraggio, 1995), entre sus mayores aportes históricos se cuenta justamente el desarrollo de una pedagogía alternativa, que en estos casos es puesta al servicio del cambio de las prácticas.



---

## CONCLUSIONES

El conjunto de programas analizados muestra una gran creatividad en la generación de respuestas adecuadas a problemas surgidos del contexto cambiante de las políticas sociales de los noventa. Todos ellos han sido elaborados desde un diagnóstico de la situación de partida, y de las dificultades evidentes para quienes monitoreaban el desarrollo de las acciones. A menudo su diseño es producto de la reflexión compartida entre varios actores relevantes de la formación de jóvenes desfavorecidos en el ámbito local y/o nacional.

Los programas reflejan las nuevas relaciones entre lo público y lo privado a partir de las orientaciones de las políticas sociales que tienden a desestatizar manteniendo el carácter público de las prestaciones. Se ha visto sin embargo que la participación del Estado suele ser limitada. Y ha sido más bien la sociedad civil quien desde la concepción, el diseño, y la ejecución ha asumido por ahora las acciones. Tal vez por ello ha sido un terreno de interesante innovación en relación a la flexibilidad para responder a situaciones diversas según los contextos y condiciones locales y nacionales de la formación. Es preciso reconocer este aporte, y la necesidad de sistematizarlo y evaluarlo para conocer sus resultados y las “mejores prácticas”. El alcance de estas experiencias es limitado, se trata más bien de microexperiencias, tal vez a excepción de la experiencia de Comunidade Solidaria en Brasil, razón por la cual la implementación de programas de mayor alcance requeriría una evaluación acerca de cuales de los aspectos de los programas serían replicables en un nivel más masivo. De cualquier modo, como se verá, es conveniente primeramente clasificar los distintos tipos de objetivos y niveles que pueden alcanzar estos programas y después evaluar la necesidad de implementar experiencias de mayor alcance.

Es deseable que sigan surgiendo iniciativas de la sociedad civil en este sentido, que son posibles a través de múltiples arreglos institucionales. Pero parece ser hora también de que el Estado asuma un rol de apoyo, articulador y regulador para ampliar el alcance de las experiencias, institucionalizar los mecanismos y crear las condiciones adecuadas para ir consolidando el fortalecimiento de los actores institucionales que participan de la formación. También para poner en marcha esfuerzos por construir ingenierías organizativas que permitan un aprovechamiento público más amplio y articulado del conjunto de los recursos (Tiramonti, 1999).

Respecto a la orientación de los programas, el análisis comparativo permite plantear la posibilidad de desarrollo de tres tipos de programas de fortalecimiento según la escala a la que apuntan:

### **1er nivel:**

#### **Programas de formación teórica dirigidos a formar diseñadores, planificadores y evaluadores de programas amplios en la materia**

Los programas de este nivel tendrían como objetivos que los participantes:

- comprendan la globalidad del problema de la formación y los enfoques teórico-metodológicos posibles a partir del análisis comparativo de experiencias nacionales e internacionales;
- manejen instrumentos para el diagnóstico y selección de la población objetivo, y para la adecuación de las estrategias a la diversidad de la misma;
- adquieran herramientas para la gestión de programas ejecutados por otras entidades, entre ellos de negociación entre actores, criterios de selección de entidades según los tipos de programas;
- aprendan a desarrollar materiales de apoyo a la gestión institucional y pedagógica de las entidades;

- conozcan técnicas de monitoreo, sistematización de datos de la implementación y evaluación de ejecutores y de impacto.

No necesariamente este tipo de programa debe incluir contenidos vinculados a la ejecución directa de la formación. Lo que resulta esencial es que la metodología pedagógico-didáctica plantee estrategias de análisis de casos, simulación y desarrollo de instrumentos y proyectos. Este tipo de programas podría estar a cargo de universidades e institutos de planificación e investigación de reconocida trayectoria.

## **2do nivel:**

### **Programas de fortalecimiento externos dirigidos a ONG, municipios, centros de formación públicos y privados que desarrollan o pretenden desarrollar acciones de formación de jóvenes desfavorecidos**

Puede tratarse de un programa de formación inicial o uno de capacitación posterior. Tendría como ejes curriculares posibles:

- la gestión de la propia institución (administrativa, económica, de recursos humanos, equipamiento, etc.);
- técnicas de diseño curricular y de metodologías pedagógico-didácticas adecuadas a la población atendida;
- la articulación con otros actores y el mundo del trabajo;
- criterios y técnicas de autoevaluación y sistematización de la información.

La estrategia pedagógica debería incluir etapas de capacitación propiamente dichas (con metodologías participativas) y etapas de aplicación y simulación. Este tipo de programas podría estar a cargo de instituciones u organizaciones idóneas por sus trayectorias y capacidad técnica para actuar en este nivel.

### **3er nivel:**

#### **Programas internos de fortalecimiento, flexibles y a partir de autodiagnósticos institucionales**

El objetivo es estructurar acciones que combinen momentos de capacitación con asistencia técnica y monitoreo permanente. En la instancia de capacitación se desarrollarían contenidos críticos básicos, incorporando otros de acuerdo a las necesidades detectadas. Metodológicamente, se basaría en la realización de ejercicios de aplicación a la práctica cotidiana. La instancia de asistencia técnica realiza un acompañamiento *in situ*, monitoreando dificultades y avances, dando recomendaciones, y elementos de autoevaluación y sistematización de la propia práctica. Se trata de programas de acompañamiento interno organizados *ad hoc* para satisfacer las necesidades de la práctica. Los propios ejecutores, articulados en redes, pueden tener un papel en el diseño de las acciones<sup>16</sup>.

**Otra cuestión que emerge del análisis realizado es que el fortalecimiento directo no es más que una parte del camino a recorrer para desarrollar un conjunto de organizaciones o instituciones que se hagan cargo con solvencia de los programas formativos dirigidos a los sectores antedichos. Es preciso también actuar a nivel de la creación de condiciones externas que favorezcan este desarrollo. Desde diferentes dimensiones de la política pública puede actuarse en ese sentido.**

Una de las cuestiones más críticas tiene que ver con la sostenibilidad básica de estas entidades. La estrategia de subsidios puntuales a plazo determinado para la ejecución de proyectos y la de las licitaciones puede

---

16. La constitución de redes de entidades que emprendan acciones conjuntas de acuerdo a sus autodiagnósticos resulta altamente recomendable. Sin embargo, uno de los obstáculos para construir un intercambio y saber conjunto entre las entidades es que los mecanismos de obtención de financiamiento, al ser muy competitivos, debilitan estas iniciativas solidarias.

ser que prevengan contra la burocratización, pero también es evidente que atentan contra la permanencia institucional. Es indudable la necesidad de incorporar mecanismos que estimulen la continuidad de las acciones de aquellos actores que han demostrado estrategias adecuadas y buenos resultados. Un camino interesante en este sentido es el abierto por Chile a través de la creación del Fondo Nacional de Capacitación que contempla el financiamiento directo de la ejecución de acciones de capacitación y formación de jóvenes de bajos recursos emprendidas por instituciones privadas sin fines de lucro que se dediquen exclusivamente a trabajar con jóvenes, a las cuales se les asigna un monto anual según la cantidad de cursos y matrícula de su plan de acción. Existen otras propuestas vinculadas al financiamiento básico estable pero vinculado a la obtención de ciertos resultados. Obviamente deberían precisarse con anticipación qué son estos buenos resultados (¿jóvenes insertos en el mercado laboral según una media de inserción, baja deserción, o por ejemplo, indicadores más cualitativos de proceso o de participación social de los jóvenes?).

Otras estrategias para apuntalar la sostenibilidad son continuidad de las licitaciones y la posibilidad de implementar un sostenimiento que permita cubrir costos administrativos básicos, eventualmente ligado a los resultados obtenidos. Lo que resulta evidente es que es preciso encontrar un punto de equilibrio que viabilice lo que podría considerarse la *institucionalización flexible* de las experiencias.

Otra línea de creación de condiciones se vincula a la promoción de instrumentos de inserción de los jóvenes en ámbitos laborales.

Por un lado, este aspecto se relaciona fundamentalmente con la puesta en marcha de reglamentaciones adecuadas para la implementación de pasantías, diversas formas de práctica laboral, contratos de

aprendizaje formativo, etc. y en general, distintos subsidios a la demanda de las empresas. Este es un terreno donde la mayoría de los países ha instrumentado acciones pero, como ya se ha mencionado, se deben hacer esfuerzos por mejorarlos, por diversificarlos, para adaptarlos a distintas situaciones y sobre todo distintos perfiles de jóvenes, y garantizar su carácter formativo y las condiciones de desarrollo. Asimismo hay en este rubro un espacio para apoyar el desarrollo de microemprendimientos con jóvenes o a cargo de jóvenes, aunque en este terreno se debe ser cuidadoso ya que evaluaciones existentes señalan que este tipo de experiencias con jóvenes tienen alta mortalidad, especialmente de los perfiles aquí tratados (Corvalán y otros, 1990; Ramírez, 1998).

Por otro lado, existe una serie de acciones vinculadas fundamentalmente al relevamiento y sistematización de informaciones tanto sobre el mercado de trabajo (fundamentalmente a nivel regional y municipal) como sobre la oferta de formación que resultan insumos claves para las entidades a la hora de formular proyectos formativos, y diseñarlos. Estos insumos van desde cuestiones tan simples como directorios institucionales hasta observatorios de empleo locales que detecten nichos ocupacionales, las tendencias más generales del empleo, así como previsiones de inversiones económicas públicas y privadas en los planos regional y local que eventualmente pudieran requerir de mano de obra formada por las entidades.

Finalmente, otra línea crítica de creación de condiciones tiene que ver con la promoción de articulaciones con el sistema educativo formal. La visión ampliada de educación de la Conferencia de Jomtien, proponiendo variedad de sistemas para la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de jóvenes y adultos, orientan a la constitución de “un sistema integrado, complementario, de modo que se refuercen

---

17. Documento Conferencia de Jomtien, artículo 5.

mutuamente, tengan estándares comparables y... contribuyan a crear y desarrollar las posibilidades para el aprendizaje permanente”<sup>17</sup>. Sin embargo, este circuito de articulaciones y complementariedad entre educación sistemática y educación no formal o entre la educación escolar y extraescolar no ha logrado plasmarse (Torres, 2000). Los programas de capacitación laboral de jóvenes desfavorecidos se desarrollan más bien en el terreno de estrategias compensatorias, muchas de ellas de baja calidad, sin que se planteen equivalencias o articulaciones con la educación formal, ni que se inserten en circuitos formativos secuenciales (Jacinto, 1999). Estas debilidades se reflejan también obviamente en el terreno de la institucionalidad de quienes se desempeñan en ese ámbito, conformando un circuito en el que están presentes muchas organizaciones inestables y, en ocasiones, enfoques técnicos débiles o asistencialistas. El emprendimiento de acciones políticas concretas que promuevan las articulaciones entre las entidades capacitadoras y las escuelas en la atención de sectores desfavorecidos, tiene una gran potencialidad tanto en términos del fortalecimiento institucional de las entidades como en relación a la ampliación de las oportunidades educativas de los propios jóvenes en el marco de la educación permanente y la conformación de trayectorias. Se trataría de ir conformando sistemas nacionales de educación, formación profesional y empleo que tuvieran “puentes” entre los diversos circuitos.



---

## BIBLIOGRAFÍA

- Bresser Pereira, L. y Cunill Grau, N. (Eds.). 1998. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD-Paidós.
- Castro, C. de M. 1999. “Estrategias de Capacitación para el BID”, ponencia presentada en *Reunión de la Comisión Técnica*, 8 al 10 de abril, documento de referencia n°2. Montevideo: CINTERFOR/OIT.
- CINTERFOR. 1999. *Formación, trabajo y conocimiento: la experiencia de América Latina y el Caribe*. Montevideo: CINTERFOR.
- CINTERFOR/OIT. 1998. “Jóvenes y capacitación laboral. El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional”. En: *Juventud, educación y empleo* (pp.119-173). Montevideo: CINTERFOR.
- CINTERFOR/OIT. 1990. *La formación profesional en el umbral de los 90*. Montevideo: CINTERFOR.
- Coraggio, J.L. 1995. *Desarrollo humano, economía popular y educación*. Buenos Aires: REI Argentina - Instituto de Estudios y Acción Social - Aique.
- Corvalán, O.; Andreani, R.; Palma, C. y Luch, E. 1990. *Juventud y Trabajo. Una opción de capacitación para el Chile democrático*. Santiago de Chile: CIDE.
- Jacinto, C. 1997. “Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores”, En: *Boletín técnico interamericano de formación profesional*, número 139-140 abril-septiembre (pp. 57-88). Montevideo: CINTERFOR/OIT.
- Jacinto, C. 1999. *Programas de educación para niños y jóvenes desfavorecidos: Enfoques y tendencias en América Latina*. IPE Programme de recherche et d'études: Stratégies d'éducation et de formation pour les groupes défavorisés. París: UNESCO/IPE.
- Jacinto, C.; Lasida, J.; Ruétalo, J. y Berrutti, E. 1998. “Formación para el trabajo de jóvenes de sectores de pobreza en América Latina. ¿Qué desafíos y qué estrategias?”. En: Jacinto, C.; Gallart, M.A. (Comp.): *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables* (pp. 7-32). Montevideo: CINTERFOR/OIT-RET.

- Milos, P. 1998. *Lo público y lo privado en la formación para el trabajo de jóvenes en riesgo de exclusión: el caso de programas públicos de capacitación en Chile*. Ponencia presentada en el seminario “Lo público y lo privado en la formación para el trabajo. Nuevos contextos, nuevos actores, nuevas estrategias”, 21-22 de octubre, 1998, Bogotá.
- Ramírez, J. 1998. “La “Formación de Transición”: Modelo conceptual para una estrategia de intervención contra el desempleo juvenil de tipo estructural”. En: *Juventud, educación y empleo* (pp. 237-273). Montevideo: CINTERFOR/OIT.
- Ramírez, J. 2001. *El rol de los actores locales en la formación e inserción laboral de jóvenes: la experiencia de la corporación Paisajoven de Medellín (Colombia) y otros casos en América Latina*. París: UNESCO/IPE.
- Tiramonti, G. 1999. “Orientaciones para la formación de funcionarios públicos en el área de educación”, en el informe de un foro sobre “La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina”(1999). Buenos Aires: UNESCO/IPE Buenos Aires.
- Torres, R.M. 2000. *Una década de Educación para todos: la tarea pendiente*. Buenos Aires: UNESCO/IPE Buenos Aires.

### **Listado de documentos consultados sobre los programas**

- Capacitação Solidária.1997. *Sociabilidade, profissionalização, auto-estima*. San Pablo, Boletín n°1, noviembre.
- Capacitação Solidária. 1998. *Sociabilidade, profissionalização, auto-estima*. San Pablo, Boletín n°2, julio.
- Comunidade Solidaria. 1999. *Relatorio sobre os cursos “Gestores Sociais” e “Oportunidades e Negócios”*. San Pablo, enero-junio.
- Corporación Paisajoven. 1999. *Proyecto de Fortalecimiento institucional de entidades formadoras para el trabajo. Fase de Fortalecimiento*. Medellín: Proyecto de fortalecimiento institucional de entidades formadoras para el trabajo de jóvenes en Medellín.

- Corporación Paisajoven. 1999. *Planes de desarrollo estratégico. Proceso de autoevaluación*. Medellín: Proyecto de Fortalecimiento institucional de entidades formadoras para el trabajo de jóvenes en Medellín. Mimeo.
- Corporación Paisajoven. 1999. *Análisis del proceso de autoevaluación*. Medellín: Proyecto de Fortalecimiento institucional de entidades formadoras para el trabajo de jóvenes en Medellín. Mimeo.
- Corporación Paisajoven. 1999. *Caracterización institucional*. Medellín: Proyecto de Fortalecimiento institucional de entidades formadoras para el trabajo de jóvenes en Medellín. Mimeo.
- Hernández Arroyave, J. C. y Miralles Castellanos, M. 1999. *Sistematización del proceso de autoevaluación (primera fase)*. Medellín: Proyecto de Fortalecimiento institucional de entidades formadoras para el trabajo de jóvenes en Medellín, Corporación Paisajoven/GTZ. Mimeo.
- Obispado de San Isidro. 1999. *Memoria del proceso de capacitación. Abril 98-marzo 99*. Buenos Aires: Red de Formación Profesional - Centro de Formación Profesional n°401. Mimeo.
- Obispado de San Isidro. 1999. *Resultados de la capacitación. Abril 98-marzo 99*. Buenos Aires: Red de Formación Profesional - Centro de Formación Profesional n°401. Mimeo.
- Ramírez Guerrero, J. 1998. *Diagnóstico de la formación para el trabajo en Colombia*. Bogotá: Fundación FES, Fundación Corona, Consejo Gremial Nacional, Fundación Antonio Restrepo Barco.
- Universidad Católica. *Diploma en diseño y gestión de cursos de capacitación laboral*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación.



## Publicaciones y documentos del IIEP

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación ha publicado más de 1.200 títulos de libros y documentos sobre los diferentes aspectos de la planificación de la educación. Estas figuran en un catálogo completo que presenta los siguientes temas:

### *Planificación de la educación y cuestiones globales*

Estudios generales - cuestiones globales y de desarrollo

### *Administración y gestión de la educación*

Descentralización - participación - educación a distancia - mapa escolar - profesores

### *Economía de la educación*

Costos y financiación - empleo - cooperación internacional

### *Calidad de la educación*

Evaluación - innovación - supervisión

### *Distintos niveles de la educación formal*

Desde el primario hasta el superior

### *Estrategias alternativas de educación*

Educación permanente - educación no formal - grupos desfavorecidos- educación de mujeres

Para obtener el catálogo, diríjase a la  
Oficina de Difusión de Publicaciones del IIEP  
*information@iiep.unesco.org*

Los títulos y resúmenes de las publicaciones más recientes se pueden consultar en el sitio web: <http://www.unesco.org/iiep>



## Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP), creado por la UNESCO en 1963, es un centro internacional de formación e investigación avanzada en el campo de la planificación de la educación. La financiación del IIEP es asegurada por la contribución de la UNESCO y por donaciones de los Estados Miembros. Durante los últimos años, los Estados Miembros que han brindado contribuciones voluntarias al Instituto son los siguientes: Alemania, Dinamarca, Finlandia, India, Irlanda, Islandia, Noruega, Suecia y Suiza.

El objetivo del Instituto es contribuir al desarrollo de la educación en el mundo mediante la difusión del conocimiento y la oferta de profesionales competentes en el campo de la planificación de la educación. En esta perspectiva, el Instituto coopera con las organizaciones de formación e investigación interesadas de los Estados Miembros. El Consejo de Administración del IIEP, que aprueba su programa y presupuesto, se compone de un máximo de ocho miembros elegidos y cuatro miembros designados por la Organización de las Naciones Unidas, así como por algunos de sus organismos especializados e institutos.

### *Presidente:*

*Dato'Asiah bt. Abu Samah* (Malasia)

Directora, Lang Education, Kuala Lumpur, Malasia.

### *Miembros designados:*

#### *Torkel Alfthan*

Jefe, Unidad de Políticas de Formación y Empleabilidad, División del Desarrollo de Competencias, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza.

#### *Eduardo A. Doryan*

Vice-Presidente, Red de Desarrollo Humano (HDN), Banco Mundial, Washington D.C., EEUU.

#### *Carlos Fortín*

Secretario General Adjunto, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCED), Ginebra, Suiza.

#### *Edgar Ortegón*

Co-ordinador de ILPES y Encargado de Relaciones con la Oficina del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago, Chile.

### *Miembros elegidos:*

#### *José Joaquín Brunner* (Chile)

Director, Programa de Educación, Fundación Chile, Santiago, Chile.

#### *Klaus Hüfner* (Alemania)

Profesor, Universidad Libre de Berlín, Berlín, Alemania.

#### *Faïza Kefi* (Túnez)

Ministra del Medio Ambiente, Ariana, Túnez.

#### *Teboho Moja* (Sudáfrica)

Profesora visitante, Universidad de Nueva York, Nueva York, EEUU.

#### *Teiichi Sato* (Japón)

Asesor Especial del Ministro de Educación, Ministerio de Educación, Ciencia y Deportes, Tokio, Japón.

#### *Tuomas Takala* (Finlandia)

Profesor, Universidad de Tampere, Tampere, Finlandia.

#### *Michel Vernières* (Francia)

Profesor, Universidad de París I, Panteón-Sorbona, París, Francia.

### *Las consultas sobre el Instituto deben dirigirse al:*

Secretariado del Director, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación  
7-9, rue Eugène Delacroix, 75116, París, Francia.