Sin plan, sin empleo
y mucha juventud

EL PLAN DE EMPLEO JOVEN

Los programas de ajuste macroeconómico se llevan a cabo con el propósito final de mejorar la calidad de vida de toda una comunidad nacional. Sin embargo, en el corto plazo, afectan, ante todo, a la población más pobre. De allí que el Estado deba escoger entre privilegiar políticas sociales universalistas (dirigidas a toda la población), que son más costosas, o políticas focalizadas (dirigidas sólo a la población más vulnerable) que son más difíciles de instrumentar.

Dado que los recursos del Estado son más escasos que las necesidades de la población, se impone privilegiar las políticas focalizadas, en la medida en que exista la posibilidad de instrumentar mecanismos que garanticen que los sectores más vulnerables accedan a los efectos redistributivos de las "medidas sociales". Por supuesto, bajo el entendido de que políticas focalizadas no es sinónimo de políticas compensatorias.

Pedro Montero

En la agenda Venezuela, uno de los programas sociales que se anuncia con mayor entusiasmo por parte del gobierno es el Plan de Empleo Joven (PEJ). El mismo tiene la virtud de pretender concentrar los esfuerzos hacia un segmento de población que sufre los efectos combinados de la pobreza, la exclusión tanto educativa como laboral y la discriminación hacia el joven.

El plan tiene como misión "articular programas y esfuerzos interinstitucionales para generar respuestas pertinentes y ajustadas a las necesidades de atención en materia de empleo y capacitación de la población juvenil, con la finalidad de crear condiciones sociales que posibiliten un desarrollo integral del joven como trabajador y ciudadano con derecho a participar en la dinámica económica y social de Venezuela".

Lo primero que llama la atención es que no se trata de crear programas y esfuerzos interinstitucionales nuevos, ni tampoco se pretende impulsar su creación; se busca articular, coordinar lo que ya existe o pueda surgir en esta materia. Esto de por sí no es malo, pero queda por saber por qué la articulación pasa a ser responsabilidad de una ministro sin cartera y de una fundación adscrita al Ministerio rector de las políticas sociales (Minfamilia), pues debería ser exactamente al revés: Minfamilia debería ser el rector, y la Fundación Juventud y Cambio la ejecutora.

El segundo elemento que llama la atención es que la "articulación de los programas y esfuerzos interinstitucionales" se realiza para generar "respuestas ajustadas a las necesidades de atención en materia de empleo y capacitación". Si aceptamos que el plan pretende atacar la causa del problema, debemos aceptar que detrás de esto hay un supuesto lógico: los programas en materia de capacitación y empleo tienen deficiencias debido a que están *desarticulados*. Esta simplonería pudiera conducir a uno de los errores más tristes de la gerencia: hacer bien lo que no hace falta hacer. En efecto, las debilidades de los programas existentes son múltiples y variopintas: los programas de Juventud Desocupada del INCE, por ejemplo, tienen el problema de que sencillamente no se ejecutan, que están carcomidos por la burocracia, que la oferta no está actualizada (con propuestas curriculares superadas), etc; el Programa de Capacitación de Minfamilia no está burocratizado (en el sentido peyorativo), pero sí tiene debilidades graves que son reconocidas por el mismo Ministerio en publicaciones oficiales (a éstas le dedicaremos un próximo artículo), la intermediación laboral que realiza el Ministerio del Trabajo atiende a menos del 4% de la población desempleada... En fin, la problemática es mucho más compleja que la pura y simple desarticulación.

El tercer elemento que llama la atención en el plan es que con él no se logra directamente el 'desarrollo integral del joven...', sino 'las condiciones que lo posibiliten'. Con respecto a este punto debemos decir que el plan no es susceptible de críticas. No porque esté bien, sino porque en ninguna parte se señala cuáles son las condiciones que hacen posible el desarrollo integral del joven; mucho menos se señala sobre qué se fundamenta que las no dichas condiciones permitan el desarrollo integral pretendido. Pero dejémoslo así. Es un acto de fe. Creamosle. Y sobre todo aceptemos que tenemos un plan que creará ciertas condiciones que, aunque no sabemos cuáles son, sí creemos que por alguna razón aprehensible sólo por los especialistas permitirán que nuestros jóvenes se desarrollen integralmente.

Después de haber revisado la misión

Queda por saber por qué la articulación pasa a ser responsabilidad de una ministro sin cartera y de una fundación adscrita al Ministerio rector de las políticas sociales (Minfamilia), pues debería ser exactamente al revés

del plan, procedamos a los objetivos. Pues bien, el plan no tiene objetivos. Tuvo un objetivo en una versión preliminar. Pero aceptemos que esto forma parte del nuevo paradigma de gestión pública. A lo mejor de este modo revolucionamos el Estado. Creámosle, otra vez.

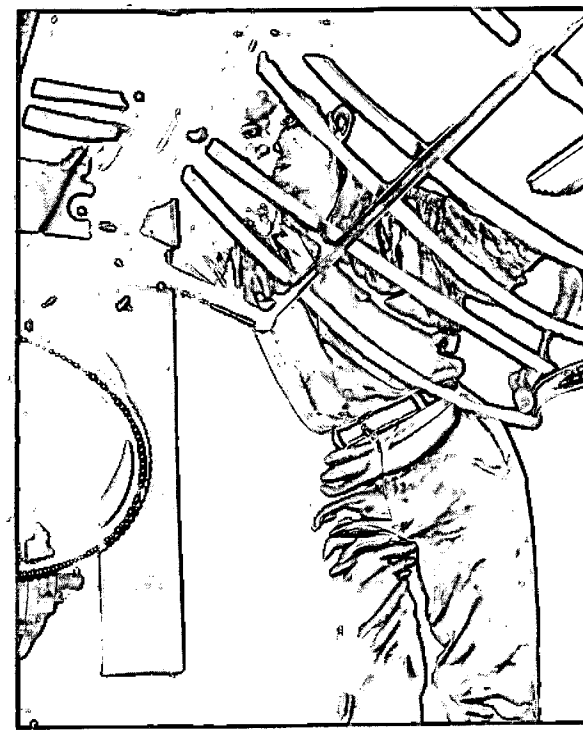
Revisemos las metas. Tampoco están. Al menos no están escritas. Pero hemos oído que las metas que se tienen son la sumatoria de las metas de Minfamilia, el Ince, más otras referidas a las becas que entregará la Fundación Juventud y Cambio. Total, 200.000 jóvenes. No hay metas referidas a logros específicos de la Fundación Juventud y Cambio en cuanto a articulación de programas y esfuerzos; tampoco, obviamente, hay metas relacionadas con las condiciones sociales que hagan posible el desarrollo integral del joven. Pero aceptemos que la juventud debe ser atendida con paradigmas postmodernos que trasciendan las barreras de la razón occidental. Creamos.

Aunque el plan no tiene objetivos, ni metas explícitas, posee estrategia y sobre todo estructura, y vaya si tiene. Veamos.

Empezamos por la estructura de funcionamiento, ya que sin ésta no se puede entender la estrategia operativa del programa. Hay un Comité Coordinador Nacional y una Unidad Técnica Coordinadora en cada entidad federal. El Comité Coordinador Nacional conformado por el Ministerio de la Juventud, Minfamilia, Mindefensa, Mintrabajo, INCE, INVECAPI (INCE Iglesia), Corpoindustria, CTV y INAESIN, y presidido por la Ministra de la Juventud. El comité estará conformado por unidades operativas de gestión y Unidades de apoyo a la gestión. Sus funciones son diversas y tienen que ver más con la dirección que con la coordinación.

La Unidad Técnica de Coordinación (UTC) es la instancia más polémica del plan. Su misión es "instrumentar el plan a nivel estadal o local mediante el uso eficiente de los recursos; así mismo es responsable de la convocatoria social para incorporar a los diversos sectores en los programas de atención al joven".

El plan no tiene objetivos, ni metas explícitas



Las funciones de las UTCs son:

1. Integrar y fortalecer las organizaciones públicas y privadas con programas y capacidades de formación, desarrollo y capacitación del Joven.
2. Sistematizar la oferta de recursos técnicos, de infraestructura, humanos y logísticos del programa.
3. Localizar e incorporar los recursos externos a la red disponibles en la jurisdicción.
4. Estructurar la programación modular e instruccional para los jóvenes a partir de la información suministrada por la comisión "descubrir para producir".
5. Elaborar la oferta de capacitación de los jóvenes, atendiendo a las diferentes áreas detectadas como prioritarias.
6. Diseñar e instrumentar conjuntamente con la red de información la estrategia de promoción del programa.
7. Instrumentar mecanismos de seguimiento, control y evaluación del programa en el plano regional.

La función más preocupante de las UTC es su rol en la estructuración modular e instruccional de la oferta de capacitación, ya que ésto no sólo es un retroceso considerable en el proceso de descentralización, sino que, además, contrasta contundentemente con los principales hallazgos referidos a la eficacia de los centros educativos. De hecho, son ya varias las entidades capacitadoras que revisan su diseño instruccional dando respuesta a las necesidades del entorno inmediato, de los jóvenes de carne y hueso que tienen frente a sí.

La "estrategia operativa" del plan consta de 9 pasos (operaciones).

1. La UTC elabora un registro y un inventario de las ofertas de capacitación. Se podría pensar que en realidad es más fácil que la Fundación se la pida a Minfamilia y al INCE, y de este modo en un día tendrían respuesta de la oferta por Estado y le ahorran ese trabajo a los demás. Sin embargo el inventario incluiría la oferta potencial, y de este modo se podría diseñar una estrategia para realizarla.

2. La UTC aplica una operación, dividida en dos partes que se denomina "Encontrando al joven" y "Descubrir para producir". La primera implica dos acciones: 1) Ubicación y captación de la población juvenil, y 2) Aplicación de "la" encuesta a través de la red de instituciones. Esto merece al menos un comentario. Es una pérdida de tiempo que la UTC se dedique a ubicar y captar al joven; mucho más sencillo, económico y oportuno es que lo hagan directamente las entidades capacitadoras. De hecho, ya lo hacen y lo hacen mejor de lo que podría hacerlo cualquier UTC, por eficiente que sea.

La suboperación "descubrir para producir" recoge ideas valiosas y oportunas. Lo que se pretende es que la UTC identifique espacios productivos donde se pueda insertar a los jóvenes capacitados. Con ello se podría orientar a las entidades capacitadoras a elaborar propuestas más

ajustadas a los requerimientos del mercado de trabajo local. Sin embargo no debe ignorarse que las ONG más exitosas que trabajan en el marco del programa de capacitación de Minfamilia tienen mecanismos artesanales de articulación con el mercado de trabajo que, aunque no son científicamente rigurosos, son efectivos en la práctica. Esto último no disminuye el valor de la propuesta, ya que no todas las ONG son exitosas y las Asociaciones Civiles INCE podrían beneficiarse de las orientaciones suministradas por "Descubrir para producir".

3. En la tercera operación, la UTC formula una oferta de capacitación acorde con las realidades y capacidades locales. Esta operación es la secuencia lógica de la anterior y, como vimos, puede ser un aporte importante para mejorar la pertinencia social de las ofertas de capacitación. Queda por saber si las UTC tendrán herramientas suficientes para cumplir con su cometido. Pero suponemos que no, ya que sus diferentes integrantes usan diferentes metodologías, y éstas no necesariamente son compatibles ni rigurosas desde un punto de vista "científico".

4. La cuarta operación es la convocatoria a inscripción de los jóvenes en los cursos. Aquí no está en absoluto claro quién hace la convocatoria. Si es la UTC o si es cada entidad capacitadora. En el primer caso, se estaría contituyendo una burocracia innecesaria, pues esa labor la pueden realizar, y de hecho así lo hacen, las mismas entidades capacitadoras, sin necesidad de tener personal *ad hoc*. En el segundo caso, se está continuando con un proceso que no tiene problemas de diseño.

5-8. La quinta, sexta, séptima y octava operación de la estrategia tienen que ver con el inicio de la administración de los programas. Se inicia, por fin, el proceso de capacitación y de transferencia de becas para los beneficiarios. Se ofrece formación en oficios, formación integral, así como la iniciación de los emprendedores. Los jóvenes más talentosos recibirán asistencia técnica y crediticia (por quién, no se sabe) para la constitución de microempresas solidarias. Los demás jóvenes son objeto de un proceso de intermediación laboral, gracias al cual deberían insertarse al mercado de trabajo. La primera observación crítica que esto merece es que el programa se presentó como inmediato y con capacidad de respuesta oportuna al problema generado por las políticas de ajuste macroeconómico. Sin embargo, los procesos son largos, delicados, con algunas lagunas y, a menos que se improvise, no estarán en ejecución los programas para el momento que sean requeridos. Esto recuerda el problema señalado por Minfamilia, para el cual una de las grandes dificultades de las políticas sociales es que los tiempos técnicos son más lentos que los tiempos políticos y sociales. Está pendiente por ver, en la práctica, si este mecanismo resuelve el problema mencionado.

Las grandes debilidades de fondo son la verticalidad, el centralismo (a pesar del discurso), la improvisación y, lo más grave, el desconocimiento de los procesos reales

Finalmente, la última operación es la evaluación y el seguimiento del plan. Cómo y con qué criterios se evaluará, no se indica. Pero esperemos que no se olvide que Minfamilia está iniciando la evaluación de impacto del programa. Con esta evaluación se podrá saber en qué medida (en términos de la población que supera su condición de pobreza) los procesos de capacitación mejoran la calidad de vida de los beneficiarios. Es poco probable que las Unidades Técnicas Coordinadoras dispongan de herramientas técnicas para ello. Pero creamos, otra vez.

Ahora bien, aunque una evaluación de impacto rigurosa es más conveniente que la realice Minfamilia, entre otras razones por tener el *now how* y la responsabilidad de hacerlo, el seguimiento del programa lo puede realizar la UTC con mayores probabilidades de éxito que Familia, pues éste organismo tiene pocas herramientas para ello (sobre todo, poco personal). Pero, de todos modos, se debe asumir que con las UTC responsables del seguimiento se corre el riesgo de la politización clientelar del programa. ¿Cómo se evitará? No lo sabemos.

CONSIDERACIONES GENERALES

El PEJ tiene debilidades diversas, como hemos visto. Pero las grandes debilidades son otras que aún no hemos nombrado y que son mucho más de fondo: la verticalidad, el centralismo (a pesar del discurso), la improvisación y, lo más grave, el desconocimiento de los procesos reales.

En efecto, en el país se está empezando a tejer una red de ONG que ofrecen capacitación. Estas tienen una calidad muy desigual, pero comparten la disposición de elaborar proyectos que respondan a las necesidades del entorno de sus beneficiarios. Sus propuestas tienden a mejorar. Por otra parte existe el espacio institucional para que los proyectos de la sociedad civil organizada sean evaluados y reciban respaldo financiero: Minfamilia, a través del Programa de Adiestramiento y Capacitación de Adolescentes y Jóvenes. Allí hay debilidades graves; sobre todo en lo que respecta a la supervisión y evaluación de procesos e impacto.

Y ahora, a la sociedad civil organizada se le pide que participe en comités coordinadores al gusto de las burocracias instrumentales. Pero los procesos de base no están perdidos en caso de que el Comité Coordinador Nacional se empape con la realidad, apoye los procesos emergentes y revise las funciones de las UTC. Y a Carlos Altimari le corresponde ser el abanderado de la evaluación de impacto, de proponer mecanismos modernos de supervisión diferentes a los inútiles controles de la Contraloría General de la República y de garantizar que las trabas burocráticas no se coman el Programa de Adiestramiento y Capacitación de Adolescentes y Jóvenes.