

# Capacitación micro-empresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile. Lecciones del CTI del Programa *Chile Joven* (SENCE/INDAP) en dos comunidades mapuches<sup>1</sup>

---

*John Durston*

## PRÓLOGO<sup>2</sup>

Éste es un estudio de los aspectos *institucionales y contextuales* de la capacitación de jóvenes rurales en Chile. Se tocarán los temas del aprendizaje institucional en torno a: *a)* la incursión de los programas de capacitación al área rural e indígena, *b)* la problemática de la microempresa asociativa juvenil, y *c)* los problemas asociados con la administración pública de los servicios de capacitación, por un lado, y con la externalización de los servicios de capacitación al mercado, por otro.

La juventud rural está poco presente en la discusión latinoamericana actual sobre capacitación laboral de jóvenes. Esta discusión tiende a adoptar un enfoque urbano y orientado a mejorar la formación de capacidades que demandan las empresas formales. Esto se debe, en gran parte, al hecho de que los programas de capacitación laboral en general, casi sin excepción, se radican en los ministerios de Trabajo de la región, mientras que el tema de capacitación, específicamente para la población rural, es tradicionalmente competencia de los ministerios de Agricultura, en sus servicios de extensión. En Chile, después del restablecimiento de la democracia hace una década, se dieron las circunstancias para superar esa brecha y aplicar importantes programas de capacitación laboral que concitaran los esfuerzos mancomunados de los

ministerios de Trabajo y de Agricultura, de manera de lograr una presencia de jóvenes rurales en torno al 20% del total de jóvenes capacitados.<sup>3</sup>

El análisis que sigue se concentra en el programa “Capacitación para el Trabajo Independiente” (CTI), del programa *Chile Joven* del Servicio Nacional de Capacitación para el Empleo (SENCE) del Ministerio del Trabajo, ejecutado a través de un convenio celebrado entre el INDAP (Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, del Ministerio de Agricultura) y el SENCE.

Este artículo está basado en el estudio de publicaciones y documentos internos del SENCE y del INDAP, en numerosas entrevistas con diversos funcionarios de ambos programas de gobierno y de los organismos privados de capacitación, y en observaciones directas de varios proyectos productivos juveniles.

El estudio de casos concretos se realizó en dos comunidades indígenas mapuches del sur de Chile, en las comunas (municipios) de Villarrica y Galvarino de la IX Región de la Araucanía. La particularidad de la capacitación de jóvenes de este pueblo indígena es, entonces, una de las tres grandes preocupaciones de este informe, junto los aprendizajes relacionados con la externalización de la capacitación al mercado y los desafíos particulares de la capacitación de jóvenes para la gestión microempresarial.

## INTRODUCCIÓN

**L**a educación desempeña un papel central en las estrategias de vida de los jóvenes rurales chilenos, especialmente en el caso de las mujeres jóvenes. En la última generación ha habido un aumento notable en los niveles educativos de los jóvenes rurales, aun más que en otros países de América Latina. En general, los jóvenes rurales de hoy duplican el nivel de educación sus padres, y empiezan a reducir su enorme desventaja con sus pares urbanos. Más de la cuarta parte de los jóvenes rurales chilenos ha completado la educación secundaria, destacándose las mujeres jóvenes.<sup>4</sup> Este recurso puede servir en algunos de los nuevos puestos de empleo en áreas rurales, tanto en la agricultura moderna como en servicios diversos. Pero también es frecuentemente un vehículo para la emigración, cuando las oportunidades locales son escasas.

Por otro lado, alrededor de un cuarto de los jóvenes rurales no ha completado la educación primaria. Estos jóvenes provenientes de hogares pobres constituyen el grupo objetivo principal de los programas de capacitación laboral de *Chile Joven* en el área rural.

## **EL PROGRAMA CHILE JOVEN**

### **Aspectos generales**

El Programa de Capacitación para el Trabajo *Chile Joven* se inició en el SENCE (Ministerio de Trabajo) en 1991 con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha sido el primero de varios programas similares en Uruguay, Argentina, Colombia y Venezuela. Han sido diseñados para desempleados jóvenes de sectores desfavorecidos, que ya no están en el sistema de educación formal. Contratan la capacitación por licitación pública, a “Organismos (Técnicos) Privados de Capacitación” (OTEC’s) que pueden ser ONG’s, universidades o empresas. Asimismo, consiste en cursos cortos (200-300 horas), que imparten una capacitación en oficios “semi-calificados”. Son autofocalizados (por una oferta de capacitación que es atractiva sólo para la población objetivo) e incluyen un tiempo de práctica en el trabajo.

El programa *Chile Joven* es típico del nuevo estilo de capacitación en América Latina, caracterizado por la asignación de un rol central al mercado y a la autofocalización de los beneficiarios. En el ámbito más específico de la capacitación de “educación-producción” para el trabajo independiente, en microempresas o en cooperativas, el programa chileno es prácticamente emblemático.

La aplicación de un programa específico para formar jóvenes rurales en capacidades microempresariales surgió de manera no planificada, casi casual. En el primer año de *Chile Joven* (1991) se intentó implementar un programa de apoyo a las capacidades para el trabajo independiente dirigido a la juventud desaventajada del área urbana, pero la falta de una oferta adecuada de asistencia técnica poscapacitación y especialmente de crédito para microempresarios jóvenes hizo que el Ministerio de Trabajo se dirigiera al Ministerio de Agricultura, cuyo Instituto de Desarrollo

Agropecuario (INDAP) llevaba años asesorando y apoyando con créditos a microempresas campesinas.

### **Capacitación rural y microempresarial en el CTI**

El CTI (Programa de Capacitación para el Trabajo Independiente Rural) combina dos condiciones poco comunes en el campo de la capacitación laboral juvenil: las vertientes rural y microempresarial. De hecho, esta experiencia ha permitido al SENCE desarrollar pericias en terrenos nuevos para la institución, como son los de la problemática de la juventud rural, con sus carencias y sus fuerzas en el hogar, el conocimiento práctico de la producción agrícola, y la cultura campesina.

Por otra parte, el enfoque microempresarial para el autoempleo juvenil es un tema de debate por las dificultades que presenta.<sup>5</sup> No obstante, más allá de la capacitación propiamente tal, encuentra en el hogar campesino y las redes sociales de las comunidades rurales un asidero sobre el cual construir emprendimientos juveniles. Este aspecto tiene un signo estratégico en el área rural chilena. Si bien durante los años ochenta y noventa crecía el trabajo manual temporal asociado a la exportación de frutas, existía muy poca oferta de puestos estables de trabajo asalariado de calidad, por lo cual el autoempleo se volvió una opción lógica para jóvenes que buscan su primer empleo. Es sabido que es mucho más barato crear un nuevo puesto de trabajo productivo en el sector informal que en el sector formal, y esta coyuntura económica rural parecía ofrecer oportunidades en esta dirección.

El desafío principal era ligar la capacitación con la creación real de autoempleo, y por ende, dentro de la capacitación, cambiar de una lógica de preparar a jóvenes individuales desempleados para ofrecer sus servicios en un mercado de trabajo, a una lógica de preparar a un *equipo* de jóvenes para producir y vender productos.

El Programa de Capacitación para el Trabajo Independiente Rural (CTI) se basa en:

- capacitación por contratos de servicios mediante licitación pública, en que compiten ONG's y empresas consultoras privadas, universidades, con base en una lista de organismos aprobados;

- el desarrollo por parte de estos organismos privados de capacitación (los OTEC) de cursos de capacitación y asistencia técnica en un rubro específico, además de la entrega de créditos aportados por una tercera entidad, para el desarrollo de proyectos productivos a partir del proceso de capacitación;
- la elección de un rubro productivo de parte del OTEC, que debe hacerse en función de las oportunidades del mercado local. En el caso en que el crédito sea solicitado a INDAP, el OTEC debe presentar, de forma previa a la licitación, un perfil de proyecto, el que es revisado y aprobado por INDAP como precondition del otorgamiento posterior por esta entidad de un crédito productivo;
- procesos de focalización/identificación, información, orientación, selección y creación de un grupo de veinte jóvenes de 18 a 30 años;
- becas de aproximadamente 50 dólares por mes;
- formación en capacidades técnicas productivas, formulación de proyectos, estudios de mercado, gestión microempresarial, gestión en organizaciones asociativas.
- la capacitación en aula (250 horas aproximadamente) es sólo una parte de siete u ocho etapas de apoyo a los jóvenes para afianzar su aprendizaje microempresarial en la práctica;
- los capacitados reciben en la etapa post-aula (usualmente del INDAP, pero también de ONG's) créditos (700-1500 \$ US), apoyo a la organización (es una exigencia para recibir asistencia técnica), a la gestión, asistencia técnica productiva y ayuda para la comercialización;
- el apoyo de INDAP está ligado a otros programas dirigido a usuarios adultos, con los cuales los jóvenes realizan alianzas, por ejemplo, para ser sujetos de crédito a pesar de no poseer propiedades para garantía bancaria.<sup>6</sup>

#### Una mirada a los participantes en el CTI

- Hay una alta participación de jóvenes mujeres en el CTI; el 56% de los alumnos aprobados son mujeres. Los proyectos productivos de mujeres tienen los mismos índices generales de éxito que los de varones y los mixtos.

- El CTI está dirigido a los más pobres y mejoró esta focalización entre su tercer o su cuarto año, hasta alcanzar un 62% de beneficiarios en hogares del quintil más bajo de ingreso per cápita rural, y un 85% en el 40% más pobre. La mayoría de los beneficiarios cuenta con sólo educación primaria, completa o incompleta.
- El costo total de capacitación por alumno gira en torno a los 1 000 dólares, un término medio entre el CEL (Capacitación con Experiencia Laboral, una capacitación en aula seguida por la experiencia en una empresa) y el programa Dual/Alternado (con una semana de aula alternada con trabajo en una empresa, el más caro de los tres programas citados; véase gráfico). Los costos de la capacitación propiamente tal en el CTI (sin contar crédito, asesoría técnica a proyectos, o sueldos de práctica) se han mantenido relativamente estables desde 1992 (tercera licitación).
- El CTI ha capacitado a más de 10 mil jóvenes, entre 1992 y 1999. Este número es similar al de los capacitados en empresas en el área rural a través del CEL. El programa Dual es mucho más pequeño.
- Cabe notar que el CTI ha acusado un descenso lento en su cobertura, de 2 499 alumnos en 1993 a 1 029 en 1996, debido a cambios de orientación y la desactivación relativa del Convenio SENCE/INDAP.
- La gran mayoría de los jóvenes capacitados proviene de hogares pobres. La información sobre educación formal permite inferir que los atendidos tienen un perfil de educación formal inferior al promedio de la población rural joven.
- *Resultados de la capacitación:* la situación ocupacional de los egresados del CTI es superior a la de un grupo control. Este resultado guarda relación con el hecho que hasta un 80% de los capacitados llevan a cabo posteriormente un proyecto de microempresa. No se reflejan otros beneficios, como el retorno a la educación formal, mayor autoestima y participación comunitaria, etcétera. Casi el 60% de los beneficiarios se encuentran ocupados después de terminar el ciclo completo del CTI, una tasa 28% mayor que un grupo control de no-beneficiarios.<sup>7</sup>

## **LOS CASOS DE ESTUDIO: EL CTI EN DOS COMUNIDADES INDÍGENAS MAPUCHES**

### **Comparación de las experiencias de Añilco y Huimpil**

Para profundizar en la elucidación de estas preguntas, más allá de lo que pueden aportar los datos en el ámbito nacional, se procedió a realizar estudios de dos casos de capacitaciones en dos comunidades mapuches que combinan elementos de similitud y de contraste. Estos casos no son “representativos” de un universo mayor; tampoco pueden considerarse “típicos” de algunas categorías de capacitaciones. Son únicos. Sin embargo, su estudio permite entender mejor la complejidad real de algunos de los problemas enfrentados en la aplicación del CTI y de los resultados de las soluciones ensayadas.

Ambas capacitaciones fueron realizadas en comunidades con población indígena Mapuche, en la IX Región del sur de Chile (capital en Temuco). En ambos casos, el reducido tamaño de la comunidad (25-45 hogares) obligó a reclutar participantes para el curso en aldeas vecinas.

Por otro lado, también existen diferencias entre los dos casos. Una de las capacitaciones (Añilco) fue realizada en *la primera etapa del Programa* (1992-1994) y la de Huimpil en *la segunda etapa* (1995-1999). La primera etapa fue, por un lado, un período de aprendizaje por parte de SENCE. Por otra parte, fue un período en que el apoyo institucional y financiero a la juventud rural tuvo un fuerte auge en el INDAP. La segunda etapa se inició con el segundo gobierno democrático, y se caracteriza por un cambio de las máximas prioridades del INDAP, en que se dejó a la discreción de los Jefes de Área el apoyo a la capacitación, el otorgamiento de créditos a grupos juveniles, etc. En la segunda etapa (en que se efectuó la capacitación en cultivo y producción de leguminosas secas en la comunidad de Huimpil) se dieron menos cursos con menor cobertura nacional y éstos se efectuaron con mayor independencia del INDAP. También, la segunda etapa fue un período

de aplicación de los aprendizajes institucionales de las primeras experiencias, por parte del SENCE.

Las mismas comunidades y sus entornos geográficos son diferentes entre sí. Huimpil es una zona agrícola y de plantación forestal de colinas bajas, mientras que Añilco está en una zona volcánica y lacustre de mayor pluviosidad, con restos de bosque nativo, en que la actividad de pequeña agricultura se complementa cada vez más con el turismo como fuente de ingreso directo o indirecto.

Huimpil, aunque al igual que Añilco, ha desarrollado durante décadas un proceso de pérdida cultural. Es predominantemente mapuche, conservando algo más el uso de la lengua mapudungún, mientras que la comunidad de Añilco incluye una fuerte contingente de familias campesinas no-indígenas que han llegado a ellas en las últimas dos generaciones.

También se advierten contrastes significantes en los procesos de capacitación llevados a cabo en los dos casos. Algunos de estos contrastes se aprecian en el Cuadro 1. En primer lugar, los alumnos de Huimpil (el curso implementado en la segunda fase del CTI) son más viejos, siete de ellos mayores de 35. En segundo lugar, son más educados que los de Añilco (primera fase del CTI). En Añilco hubo 1.5 mujeres por cada hombre alumno; en Huimpil la proporción fue la inversa. Estas diferencias numéricas, sin embargo, son los aspectos más superficiales de las particularidades de ambas experiencias, cuyos matices pueden apreciarse a través de resúmenes de las dos “historias”.

Los dos casos estudiados tuvieron grados de éxito económico de sus proyectos productivos muy inferiores de los demás casos observados a lo largo del país. No es posible extraer conclusiones en torno a esta diferencia, ya que su selección no obedeció a pretensiones de representatividad. Su estudio sí tiene la ventaja de permitir profundizar en el análisis de las dinámicas de capacitación/producción y de los diversos tipos de problemas que pueden surgir en esta modalidad de capacitación. Esto, al final, es justamente el propósito y el aporte de este tipo de estudio cualitativo de tipo antropológico.



**Cuadro 1**  
**Comparación de dos capacitaciones en comunidades mapuches**

Comunidad:	Añilco	Huimpil
Años de la capacitación:	1993-94 (primera etapa)	1997-98 (2a etapa)
Tema de la capacitación:	Apicultura	Leguminosas
Organismo capacitador	Inst. de Educ. Rural	Agroprincipal
Número de participantes	20	20
Sexo de los participantes:		
Mujeres	12	8
Hombres	8	12
Educación formal al iniciar la capacitación:		
Educación primaria incompleta	1	10
Educación primaria completa	18	5
Educación secundaria	1	5
Edad al comenzar el curso:		
Menos de 25	12	2
“ “ “ ” 25-35	8	11
“ ” “ ” 36 y más	0	7

## Los procesos de capacitación y producción

### *Añilco. Proyecto en la primera fase del convenio SENCE-INDAP*

*Origen:* En 1993, ya existía un Grupo de Transferencia Tecnológica en Añilco y Quetroco, gestionado por el Instituto de Educación Rural (IER) para el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) del Ministerio de Agricultura. Ya se tenía abejas rústicas, de baja productividad, en el lugar. Cuando se promulgó la convocatoria para la capacitación juvenil del CTI, entre los técnicos del IER y los líderes locales se generó entusiasmo para optar a una capacitación en apicultura.

El liderazgo principal provino de un campesino no-indígenas de 33 años de edad. Juntó a amigos y parientes. Para llegar al total

de veinte alumnos que exigía el IER, convencieron a algunos a asistir por la beca de 50 dólares por mes.

*El curso.* Se realizó desde noviembre 1993 a enero 1994. El capacitador tiene años de experiencia en organización comunitaria y en apicultura. Opinó que el nivel escolar del grupo era bastante bajo: sólo educación básica, por lo cual había que repetir muchas veces la información para que la mayoría la captara; cosa que sólo se lograba con la demostración práctica. El capacitador considera que el lugar es apto para la apicultura, porque hay mucha floración buena (ulmo, etcétera), a pesar del frío y la alta nubosidad en el valle de Añilco. Hay buena venta en verano a turistas en la carretera Villarica-Lican Ray a pocos kilómetros de Añilco.

Los contenidos de la capacitación incluyeron una buena base en materia de crianza y cuidado de abejas. Tuvieron clases prácticas de carpintería y construcción de colmenas. Tuvieron tres días de clase sobre nociones de gestión, administración, estructura de proyecto, trámites y leyes comerciales, etcétera.

Las evaluaciones consultadas son unánimes en que el curso fue muy bueno, aunque el capacitador no es veterinario profesional. Logró entusiasmar al curso con la materia, y los dos principales líderes, ambos no mapuches, desarrollaron un discurso de desarrollo local y de un futuro generacional compartido. Se generó un excelente espíritu de grupo. Hubo hasta paseos a la costa (muchos no conocían, e incluso no conocían a todos los vecinos participantes). De manera que se formaron nuevas amistades y algún romance, en un ambiente de esperanza y un proyecto generacional compartido.

El proyecto productivo: agosto 1994 a mayo 1995. INDAP y IER instaron a los alumnos a integrar un proyecto asociativo con créditos individuales. Había en la zona un ambiente y una cultura de morosidad en los créditos, en general con campesinos mapuches, en INDAP. Se optó por la creación de una Sociedad de Responsabilidad Limitada (SRL), porque puede ser sujeto de crédito, propietario de los bienes, y emitir facturas. Los créditos fueron individuales porque la SRL tuvo que pasar muchos trámites hasta constituirse e iniciar actividades. Las abejas, sin embargo, junto con las colmenas, la bodega y la centrífuga, eran propiedad de la SRL. La razón era, aparentemente, técnica: sólo en la práctica se sabe cuáles abejas son buenas productoras y se seleccionarían éstas para ser en-

tregadas para su gestión privada a los diferentes socios. No se compraron trampas de polen. Aunque fueron parte de la propuesta de proyecto no estaban en el presupuesto del préstamo, cada una costaba 11 mil pesos.

El primer año los capacitados que se asociaron para el proyecto productivo fueron acompañados por el capacitador original, contratado por INDAP (no se contemplaba seguimiento del IER). Fue a la zona una vez al mes, y experimentó dificultades para obtener autorización de pago de INDAP nacional.<sup>8</sup>

De los veinte capacitados, el grupo que tomó el crédito se redujo a trece. Sin embargo, seis salieron casi al principio y pidieron la condonación de la deuda. El número de colmenas se mantuvo relativamente constante hasta el año 1997-1998. En esa temporada de frío invierno la mayoría de las abejas murió. Otros murieron en años posteriores debido a enfermedades y, en algunos casos, falta de cuidado de las colmenas.

El INDAP ha tratado de conseguir certificación del Servicio Nacional de Salud para vender la miel en supermercados, bolear al consumidor, etcétera, pero los reglamentos son terriblemente engorrosos y sólo factibles para una industria de escala.

En 1998 el principal líder del grupo entró en la bodega de la Sociedad para limpiar colmenas guardadas allí. Contrajo el virus *Hanta* y murió. Su viuda y su hijo siguen produciendo miel. Ella actualmente participa en un curso de apicultura de la municipalidad de Panguipulli. Actualmente solo cuatro asociados siguen activos en la producción de miel a través de la Sociedad. Están desanimados. Tienen otras demandas de su tiempo de trabajo. Algunos han ido a trabajar a Santiago, en principio para ganar dinero para pagar sus deudas al INDAP.

Hay dos débiles aspectos técnicos en la capacitación que a la postre resultaron importantes: la prevención de varroa (un parásito de la abeja), y la crianza de abejas reinas, que era un tema demasiado avanzado para tratar en ese curso. Por otra parte, las exigencias de gestión de una empresa, tanto del punto de vista de contabilidad y el cálculo de rentabilidad, como el de la gestión de recursos humanos, excedieron en mucho las nociones impartibles en un curso de corta duración.

Otros aspectos dificultaron el logro de un proyecto productivo exitoso, que parecen tener mayor incidencia que las caracte-

rísticas de la capacitación en sí. Por un lado, el liderazgo es clave en una empresa grupal, y la muerte del presidente dejó un vacío difícil de llenar a corto plazo. La reducción del apoyo externo, técnico y de gestión después del primer año de marcha sin duda fue también central en el fracaso. Otro aspecto es el diseño mismo del proyecto productivo: no sólo la bodega y las centrifugas eran compradas en sociedad eran, sino también las abejas mismas. Aunque esta modalidad tiene justificaciones técnicas y de economía de escala, en los hechos contribuyó al desánimo de los participantes debido al duro trabajo de revisar diariamente muchas colmenas que no eran propias. También contribuyó a conflictos al interior del grupo, cuando los líderes criticaron a los que, por dedicar tiempo a otros empleos que reportaban sueldos semanales, no cumplieron cabalmente con el cuidado de las abejas de propiedad común. Algunos de los participantes están interesados en obtener nuevos créditos para empezar de nuevo, pero en forma individual, con la Sociedad en un rol limitado de procesamiento y comercialización del producto.

### *Huimpil. Proyecto en segunda fase del convenio*

*Origen.* El Comité de Pequeños Agricultores de Minas de Huimpil se constituyó en el año 1995 en el contexto de un proyecto regional de fomento campesino que proporcionó ovejas a los miembros. En el año 1996, a través de este organismo impartió un curso en gestión de microempresas, por una empresa privada que ganó la licitación. En ese curso participaron doce personas y resultó muy bien. Quedaron muy entusiasmados.

En el año siguiente, nuevamente la empresa ganó un proyecto en licitación, esta vez para el programa *Chile Joven* del SENCE, con la aprobación del Comité de Huimpil, para realizar un curso de producción de leguminosas secas. Iba a ofrecerse en otra comunidad, pero al no llenarse las vacantes del curso, no pudo realizarse allí.

Del SENCE vinieron a ofrecerles tres alternativas de cursos posibles, cada una realizada por una empresa distinta. Finalmente, ellos optaron por *Agroprincipal*, porque confiaban más en ella, tenían buenas referencias y habían tenido una buena experiencia en el curso anterior.

*El curso.* Por un atraso en el inicio, el curso impartió con una particularidad especial, cual era combinar o intercalar las partes lectiva y práctica (de oficio) del curso, a partir de los treinta días de curso lectivo, mientras que originalmente debía ser después de 2.5 meses de curso lectivo. El curso comenzó con un diseño de horario que luego fue modificado a petición del Comité de Pequeños Agricultores, eliminando las clases de los días viernes y aplicando un sistema de cuatro grupos de trabajo de cinco personas con horario alternado, entre mañana y tarde (así, un grupo que tuvo clases el martes en la tarde, lo tiene el miércoles en la mañana, y el otro en la tarde). También, el Comité de Pequeños Agricultores solicitó que pudieran hacer el curso personas mayores de 29 años, al participar en pocos jóvenes, lo cual también fue aceptado por la Dirección Regional del SENCE.

Comenzaron el curso veinte personas. La fase lectiva se desarrolló con bastante éxito, teniendo una muy buena recepción e impresión en los participantes. El estilo de la enseñanza fue colectivo, y en la parte práctica, asesorías grupales, siempre aprovechando al máximo el abarcar la mayor cantidad de personas. Se les enseñaron múltiples técnicas, como el uso de fertilizantes, el uso de semilla clasificadas, el uso de máquinas trilladoras, planificación y la elaboración de metas, la formación de asociaciones comerciales, y demás.

*El proyecto productivo.* La parte práctica contempló también el período de siembra. Esta fase también incluía la elaboración de un proyecto productivo por cada dos o tres personas; sólo un caso fue individual. Éstos los diseñó la empresa *Agroprincipal*, los beneficiarios no participaron en su diseño.

De acuerdo con el diseño del programa *Chile Joven*, en la fase de comercialización debía constituirse una “red de ayuda” en que la empresa capacitadora ayudaría a los microempresarios a integrarse al mercado, mediante contactos con compradores y acompañándolos en la fase, para que pudieran vender en forma asociativa (aunque con ganancias individuales), y obtener así un mejor precio por el mayor volumen de la producción. Los tipos de clientes serían empresas alimenticias, supermercados, etcétera, que compran en grandes cantidades. Sin embargo, sobrevinieron muchas dificultades (en parte por una importación masiva de arvejas secas de Canadá) y no pudieron concretarse estos contactos, por lo que

debieron conformarse con vender en forma individual y en la calle. Durante este período las exigencias de la presencia de la empresa capacitadora en terreno representaron gastos no anticipados que pusieron en riesgo la rentabilidad de la capacitación.

Se crearon expectativas muy grandes acerca de los precios de la producción, lo que llevó al descontento cuando se enteraron de los precios reales. De este modo, quedó una sensación de frustración entre los campesinos-indígenas de Huimpil. Para el caso de los campesinos, en este momento ninguno continúa sembrando arvejas para seco.

Siguen aplicando, sin embargo, los conocimientos que aprendieron en el curso de capacitación, como el de preparación de la tierra, sistemas de riego, eliminación de malezas, etcétera, pero no las que requieren la posesión de recursos para utilizarlos, como el uso de fertilizantes y semillas clasificadas. Ésta sería una limitación de los cursos y una nueva muestra de la necesidad de la prolongación de los subsidios o créditos por mayor tiempo. Además, por su necesidad de ingreso, cuando se presentan oportunidades, los jóvenes productores trabajan como temporeros en los fundos agrícolas o en las empresas forestales vecinas.

Gran parte del relativo fracaso del curso de capacitación en Huimpil se debe al poco apoyo que tienen los campesinos después de la capacitación. Por un lado, se les introdujo en el mercado, esperando que se comportaran como empresas al asociarse, pero sin la seguridad o el apoyo financiero en caso de fluctuaciones del mercado o para facilitar un proceso de capitalización. Por otro lado, muchas de las técnicas que se enseñan requieren la posesión de recursos que no poseen.

Sin embargo, a pesar de la sensación de frustración que existe en la comunidad, el Comité de Pequeños Agricultores no ha dejado de aprovechar oportunidades de generar beneficios, y en este momento se encuentra recibiendo un curso de transferencia tecnológica ofrecido por la oficina de PRODESAL de la municipalidad. Además, hace poco se constituyeron como Comunidad Indígena bajo la CONADI, como inscripción legal, lo cual les hace confiar en la necesidad de nuevas organizaciones.

## **APRENDIZAJES INSTITUCIONALES DE LA PRIMERA FASE DEL PROGRAMA “CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO INDEPENDIENTE (CTI)”**

*Problema.* La baja calidad de oferta pedagógica, especialmente en los reducidos mercados “provinciales”.

*Solución.*

- Evaluación de los proveedores privados por parte de los usuarios.
- Lista de proveedores aprobados por SENCE, excluidos los de baja evaluación o con irregularidades administrativas.
- Capacitación de los capacitadores con colaboración de MINEDUC.

*Problema.* El curso corto típico de *Chile Joven* no da suficiente tiempo para el éxito de una microempresa.

*Solución.*

- Se exige a la OTE acompañar a los capacitados hasta la primera comercialización del producto (hasta un año).

*Problema.* Se impone fórmulas asociativas juveniles, cuando los enfoques más individualistas o familistas son tradicionales.

*Solución.*

- Se aprovecha la experiencia acumulada de una asociación o cooperativa existente. En estos casos, se invita a que los hijos de los miembros de la asociación participen en el programa y son capacitados para luego contribuir al desarrollo de la entidad.

*Problema.* Hay pocos jóvenes en muchas localidades del área rural de Chile; tienen poca experiencia y capital.

*Solución.*

- Se ha flexibilizado el rango etéreo de las personas. Eventualmente se aceptan personas que bordean los 35 años. Se aceptan postulantes de localidades distantes entre sí, incluso de municipios diferentes.

*Problema.* Se requiere capacitación en organización y gestión.

*Solución.*

- Estas materias reciben un tratamiento más profundo actualmente, y pueden ser objetos de módulos especiales elegidos por los capacitandos.

*Problema.* No se toma en cuenta la particularidad de los jóvenes capacitados pertenecientes a pueblos indígenas.

*Solución.*

- Se creó un programa especial de becas mapuches y se experimenta con capacitación que incluye elementos de cultura mapuche.

## LECCIONES DE LA SEGUNDA FASE DEL CTI

### La sustentabilidad de la microempresa asociativa

El enfoque inicial del CTI reflejaba un bagaje cultural traído de contexto *urbano, individual, para el mercado de trabajo*. Una microempresa, sin embargo, es un proyecto de largo plazo que se inicia con la creación de nuevos puestos de trabajo; la capacitación es sólo una parte. El desafío es consolidar su institucionalidad, darle sustentabilidad. Los jóvenes, especialmente, necesitan un apoyo de varios años en una óptica de aprendizaje permanente.

#### *Sugerencias*

- Invertir la lógica, para centrarse en un proyecto colectivo de consolidación de la microempresa, con un largo subsidio, con capacitación como un elemento entre varios.
- Desarrollar otras modalidades de capacitación adaptables a grupos pequeños o capacitaciones individuales (educación a distancia, becas con internado).

En resumen, la microempresa rural requiere una estrategia de apoyo radicalmente *diferente* de la del *Chile Joven* urbano, porque:



- Los jóvenes rurales *tienen* trabajo, aunque mal remunerado, que limita su participación en cursos y proyectos colectivos.
- La microempresa asociativa es un proyecto de *largo plazo* de creación de puestos de trabajo, producción y competencia en el mercado de bienes, a diferencia del joven que ofrece sus destrezas en un mercado de trabajo.
- Los jóvenes *carecen* de suficientes habilidades de gestión, autonomía, activos y experiencia y contactos para llevar una microempresa en forma independiente.

Por ende, el fomento de la participación de jóvenes en una microempresa asociativa debe *partir* de un emprendimiento grupal, con apoyo o dirección adulta, en que la capacitación es uno de varios elementos y se imparte en forma permanente.

### **“Fallas de estado” en la administración pública de los programas de capacitación**

Desde hace tiempo se han formulado críticas a ineficiencias de la burocracia estatal<sup>9</sup>. En el programa estudiado, es evidente que muchas de estas críticas tienen fundamento. Sin embargo, las mencionadas ineficiencias no se resuelven con la mera introducción de procesos de “externalización” al mercado.

En particular, los cambios en orientación de un programa como el CTI tienen efectos catastróficos en los capacitandos cuando una nueva administración descarta lo pre-existente y reduce drásticamente un programa en marcha. Por otro lado, la coordinación interministerial es frágil, en un ámbito que requiere de una práctica integrada entre capacitación en aula y aprendizaje en la práctica real. En tercer lugar, se nota una insuficiencia de evaluación de impacto para asignar recursos. Se busca abaratar todas las facetas de la capacitación, aumentando la cobertura con la esperanza de ser más eficientes, sin tomar suficientemente en cuenta la utilidad real de la capacitación en las vidas laborales de los capacitados.

### *Sugerencias*

- Desarrollar una cultura de servicio público más preocupada y responsiva por el bienestar de la población atendida con un servicio civil profesional.
- Evitar interrumpir abruptamente programas en marcha.
- Basar decisiones de eficiencia en contextos de eficacia, definida por la evaluación de impacto (ejemplos: preselección, sustentabilidad, efectos sociales).
- Coordinación interinstitucional descentralizada, personal, financiada, normada por convenio general, desde la demanda según proyecto y para la rendición de cuentas).

### **“Fallas de mercado” en la licitación de la capacitación a empresas privadas**

Hay mercados imperfectos en la externalización de los servicios de capacitación en el medio rural regional, porque son mercados pequeños y porque el Estado está compuesto por partidos políticos, grupos de interés y por clientelismos. Ésta es una realidad de la democracia, que puede y debe ser controlada por la sociedad civil.<sup>10</sup>

### *Sugerencias*

- Selección, contratación, pago y evaluación por comunidades.
- Cambios en reglas para estimular más eficacia.
- No pagar por el número de participantes.
- Financiar una cuidadosa preselección de participantes.
- Pagar el valor real de profesionales.
- Pagar el OTEC por entregar una microempresa asociativa viable, a alguna entidad tutora y financiera (SERCOTEC, INDAP, FOSIS).
- Condicionar un pago adicional al OTEC a la viabilidad de los capacitados después de dos años.
- Dar subvención a la microempresa durante por lo menos cinco años.

- Evaluar la idea de que organismos sin fines de lucro son los capacitadores más eficaces.
- Evaluar la idea de involucrar al OTEC como participe en el proyecto comercial del grupo capacitado.

Finalmente, la superación de las fallas de mercado en la capacitación “externalizada” a empresas consultoras requiere un mayor papel de la sociedad civil frente al binomio Estado-mercado. La *comunidad* local pobre, más que *personas* pobres, debe ser “empoderada” para gestionar el proyecto y la capacitación desde su concepción. Debe recibir un *subsidio* para un fondo de capital con el cual selecciona y paga al OTEC y desarrolla la empresa. La capacitación debe ser una oferta *permanente* y diversificada para necesidades *individuales*, destacándose la capacitación *gerencial* de líderes.<sup>11</sup>

### **Contextualización rural local e indígena**

Tiende a aplicarse un modelo estándar de capacitación y apoyo que lleva implícito una baja valoración de las capacidades de cada comunidad local. No se toma en cuenta diferentes *stocks* de capacidades y recursos, así como tampoco se ofrece una variedad de alternativas de capacitación. Asimismo, tiende a imponerse una sola forma de organización y gestión.

Para las muchachas rurales, en las últimas dos décadas la educación formal y la emigración abrieron una alternativa a la vida de mujer campesina. El CTI les abre una tercera alternativa, la de gestionar un emprendimiento independiente, pero con la opción de quedarse en el medio local rural si así lo desean. Las madres apoyan a sus hijas para poder ser más libres. Los hombres tienen que garantizar un aporte monetario al hogar, propio o paterno, en tanto que las muchachas están en muchos casos “inactivas” en quehaceres domésticos y pueden asumir el riesgo, que es también una excepcional oportunidad de capacitación y de generar ingreso propio.

Para los hombres, en contraste, el trabajo asalariado y familiar (para el padre) son centrales. La opción de migración es una decisión crucial, que no conlleva tantas esperanzas de movilidad

ascendente como en el caso de las muchachas, sino más bien refleja una imposibilidad de ganarse la vida en el medio rural local.

El sistema sociocultural del pueblo mapuche ostenta un conjunto de características propias que le son *únicas*, al igual que cualquier cultura o subcultura, sea ésta indígena o no-indígena. Estas características deben ser tomadas en cuenta en cada caso específico para el adecuado diseño de un proyecto o programa para jóvenes. No es posible seguir una misma receta para todas las culturas indígenas, porque cada una es distinta. Tal inversión de análisis y diagnóstico caso por caso se justifica porque muchos de estos elementos serán determinantes del éxito o fracaso de la iniciativa. Varios de ellos, además, constituyen *recursos potenciales* para fortalecer dos aspectos de programas de *asociatividad* y también de *actividades productivas* entre jóvenes. Estos recursos incluyen las relaciones tradicionales de parentesco, los roles de liderazgo culturalmente definidos, la memoria histórica local, el idioma propio, la identidad étnica; las prácticas de reciprocidad difusa, la religión y la cosmovisión, las formas propias de deporte y recreación, y los movimientos políticos mapuches.<sup>12</sup>

“Empoderar” a la juventud rural significa ampliar el abanico de alternativas que representan posibilidades reales. En lo microempresarial asociativo, se presentan *dos grandes opciones*: apoyo a una microempresa asociativa ya existente de adultos con el fin de capacitar a nuevas generaciones, para la sucesión; o a un proyecto generacional exclusivamente juvenil que incluya la capacitación. En el primero, ya hay un proyecto global y una estrategia; el problema suele ser la resistencia a ceder protagonismo a la generación joven. El segundo enfoque logra potenciar el entusiasmo juvenil en un proyecto generacional, pero requiere más apoyo, asesoría y capacitación durante más tiempo. Ambos encierran un cierto nivel de confrontación intergeneracional, pero con diferentes implicaciones en cada caso. Este conflicto debe ser estudiado, anticipado y guiado por la institución que promueve el proyecto.

La beca pagada a los capacitandos requiere de mayor análisis. Atrae a los no motivados, lo que parece ser una desventaja. Pero algunos capacitadores opinan que éstos también pueden ser motivados en la fase inicial de la capacitación. Algunos grupos han dejado las becas en un fondo común que puede servir como capital semilla del emprendimiento poscapacitación. La beca también per-

mite que alumnos que viven a cierta distancia puedan pagar el transporte y la comida fuera de casa y se beneficien de la capacitación, constituyéndose la masa crítica necesaria para la rentabilidad de la capacitación y para generar una dinámica grupal. La beca también compensa las oportunidades de empleo e ingreso, pérdidas por la asistencia al curso. De hecho, el uso del tiempo en el curso parece ser menor que la que se ocupa en la fase de producción. En una etapa inicial, el mayor esfuerzo y riesgo asociados a la producción pueden justificar una beca también en esta etapa hasta la primera comercialización del producto.

Un desafío pendiente es el de diseñar proyectos y programas de capacitación para grupos muy pequeños, lo que implica experimentar con otras modalidades de capacitación distintas de la enseñanza presencial con grupos relativamente grandes en el aula.

### *Sugerencias*

- Instruir a los capacitadores en la óptica de que cada población objetiva tiene capacidades que son facultades en potencia; ha recibido educación y capacitaciones anteriores, cuenta con capital humano y social, tiene fortalezas y debilidades específicas a cada contexto local, y capital social asociado a la comunidad.
- Fomentar líderes entre jóvenes, permitir la competitividad sana entre líderes por el prestigio, y no imponer la ideología de armonía total.
- Partir de la base de que los jóvenes tienen estrategias de vida que deben determinar su capacitación, no al revés.
- Desarrollar proyectos productivos, con la capacitación correspondiente, en trabajo no agrícola. El número de puestos de trabajo en agricultura baja en forma sostenida, mientras que los empleos en rubros no agrícolas, como servicios técnicos y sociales, comercio y turismo, aumentan.
- Recordar que la cultura individual y de grupo varía de una comunidad en otra según la dotación de capital social.
- Dejar lugar a la propiedad personal de los activos adquiridos con crédito cuando se pueda; fomentar lo colectivo sólo cuando la ventaja es muy grande y hay una clara desventaja de lo individual.

- No imponer ideologías (fallas igualmente de la empresa privada y del Estado), así como ofrecer alternativas que respondan a las necesidades diferentes de mujeres y hombres.
- Desarrollar estrategias diferenciadas para motivar y facilitar la participación de mujeres y de hombres, según sus propias estrategias de vida.
- Graduar el subsidio y el tiempo de apoyo al proyecto productivo, en relación inversa al ingreso y al nivel educativo de los capacitados.

## CONCLUSIONES

**E**s importante promover la microempresa entre la juventud rural, en parte por la autogeneración de nuevos empleos que supone. Sin embargo, es necesario realizar mayores evaluaciones de costo-impacto y costo-beneficio para determinar si el resultado final real es positivo. Actualmente, la experiencia adquirida a través de logros y errores ha generado dos modelos nuevos de proyectos juveniles que involucran la capacitación como parte de su desarrollo: el subsidio a las microempresas cooperativas para capacitación de sus miembros jóvenes (SENCE), y el apoyo a proyectos generacionales que surgen de un autodiagnóstico de un grupo de jóvenes de una localidad (Servicio Rural Joven de INDAP). En ambos casos, la subvención por un tiempo largo parece necesaria y justificado por la creación de nuevos empleos permanentes en el medio rural y lo que significa para la supervivencia de comunidades rurales en la nueva generación. La evaluación de impacto es esencial para aplicar estos criterios, y para descubrir las combinaciones de factores que resulten a la vez eficientes y eficaces en apoyar a los grupos desfavorecidos en sus propios esfuerzos por superar la pobreza rural.

Los mecanismos de mercado pueden desempeñar un papel positivo, en la provisión de servicios a los grupos rurales desfavorecidos a ser capacitados. La realización de este potencial depende de una combinación de medidas del Estado para superar las serias imperfecciones existentes en el mercado de la capacitación y, a la vez, realizar una modernización de la administración

pública para hacerla responder mejor a las necesidades reales de los grupos que se pretende beneficiar.

Parece necesario, para este propósito, introducir un tercer actor en este sistema: las comunidades locales y las organizaciones de los usuarios. Éstos, como sociedad civil, como “el sector público no-estatal”, pueden aportar a que la capacitación (y, en este caso, el apoyo al desarrollo de la microempresa asociativa rural) tenga éxito en su propósito de potenciar capacidades latentes en los jóvenes. Esto implica combinar el fortalecimiento del capital social de las comunidades con su “empoderamiento” legal en la gestión de la capacitación.

En los casos específicos analizados en este trabajo, es necesario ayudar a los jóvenes mapuches y a sus comunidades a potenciar los recursos socioculturales propios del pueblo del cual forman parte. El sistema socio-cultural mapuche abarca todo un conjunto de elementos únicos que combinan para constituir un activo importante, una base potencial para el diseño participativo de proyectos de capacitación laboral, asociatividad y producción microempresarial. La pregunta clave para el diseño de un programa de capacitación laboral juvenil en el contexto de una comunidad indígena es “¿qué apoyo puede proporcionar un programa de capacitación laboral a la estrategia propia de la comunidad, basada en su propio sistema sociocultural, en fortalecimiento de éste y aprovechando los activos que ostenta?”

## NOTAS

---

1. Versión revisada de la ponencia presentada al Seminario “Estrategias Alternativas de Educación Para Grupos Desfavorecidos”, IIPE/INA/UCR, San José, Costa Rica, 22-25 de noviembre de 1999. Estudio realizado en el marco del Proyecto UNESCO-IIPE, “Estrategias de educación y formación para los niños y jóvenes desfavorecidos en América Latina” y del Convenio CEPAL/IIPE.
2. El autor agradece la ayuda y los comentarios de Alejandro Avellano, Álvaro Bello, Daniel Duhart, Sergio Ibáñez, Francisca Miranda, Pablo Saini y Heloísa Schneider. Daniel Duhart realizó la mayor parte de la investigación sobre Huimpil en Galvarino; Daniel Duhart, *Detectando capital social: estudio de caso, comunidad de Minas de Huimpil, Comuna de Galvarino, IX Región*, CEPAL, documento de trabajo, División de Desarrollo Social, 2000.

3. SENCE (Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile), *Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes: Creciendo Juntos, Chile Joven*, Santiago de Chile, 1997.
4. CEPAL, *Panorama Social de América Latina 1999-2000*.
5. Enrique Pieck, "Formación para el trabajo en América Latina: incidencia y posibilidades en los sectores de pobreza" en Claudia Jacinto y María A. Gallart (coord.), *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*, OIT CINTERFOR, Montevideo, 1998.
6. José Ignacio Gómez, *Diseño, operación y resultados de programas de inserción productiva y social de la juventud rural*, INDAP, Ministerio de Agricultura de Chile, Santiago, 1995.
7. SENCE, *op. cit.*
8. En 1995, año de desactivación del convenio INDAP-SENCE.
9. Pieck, "El caso de México", en Jacinto y Gallart (coord.), *op. cit.*
10. *Cfr. Ibidem*; Ernesto Rodríguez, *Capacitación y empleo de jóvenes en América Latina*, CINTERFOR, Montevideo, 1995.
11. Para un análisis en la experiencia mexicana de educación con enfoques comunitarios, véase Pieck, "El caso de México", en Jacinto y Gallart (coord.), *op. cit.*, 1998.
12. John Durston, *Añilco: bases institucionales de la cooperación y la organización en una comunidad rural mapuche*, CEPAL, documento de trabajo, División de Desarrollo Social, 2000.

## BIBLIOGRAFÍA

---

CEPAL, *Panorama Social de América Latina 1999-2000*.

DUHART, DANIEL, *Detectando capital social: estudio de caso, comunidad de Minas de Huimpil. Comuna de Galvarino, IX Región*, CEPAL, documento de trabajo, División de Desarrollo Social, 2000.

DURSTON, JOHN, *Añilco: bases institucionales de la cooperación y la organización en una comunidad rural mapuche*, CEPAL, documento de trabajo, División de Desarrollo Social, 2000.

GÓMEZ, JOSÉ IGNACIO, *Diseño, operación y resultados de programas de inserción productiva y social de la juventud rural*, INDAP, Ministerio de Agricultura de Chile, Santiago, 1995.



JACINTO, CLAUDIA Y MARÍA A. GALLART (coord.), *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*, OIT CINTERFOR, Montevideo, 1998.

PIECK, ENRIQUE, "Formación para el trabajo en América Latina: incidencia y posibilidades en los sectores de pobreza" en Jacinto, Claudia y María A. Gallart (coord.), *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*, OIT CINTERFOR, Montevideo, 1998.

PIECK, ENRIQUE, "El caso de México", en Jacinto, Claudia y María A. Gallart (coord.), *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*, OIT CINTERFOR, Montevideo, 1998.

RODRÍGUEZ, ERNESTO, *Capacitación y empleo de jóvenes en América Latina*, CINTERFOR, Montevideo, 1995.

SENCE (Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile), *Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes: Creciendo Juntos, Chile Joven*, Santiago de Chile, 1997.