

Juventud, educación y empleo

---

*Herramientas para la transformación*

El rescate de la calificación

*Elenice Monteiro Leite*

Formación y legislación del trabajo

*Héctor-Hugo Barbagelata*

Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos

*Leonard Mertens*

Formación basada en competencia laboral

Competitividad, redes productivas y competencias laborales

*Marta Novick - M.A. Gallart (coordinadoras)*

Por una segunda oportunidad:

la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables

*Claudia Jacinto - M. A. Gallart (coordinadoras)*

La eficiencia productiva: cómo funcionan las fábricas

*Jean Ruffier*

Juventud, educación y empleo

Cubierta: Alfredo Zalce (mexicano). Construcción de  
Escuelas. 1950. Linoleum.  
Original 21.5 x 30

---

# Juventud, educación y empleo



Oficina Internacional del Trabajo



ORGANIZACIÓN  
IBEROAMERICANA  
DE JUVENTUD



**Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT) 1998**

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo están protegidas por el copyright de conformidad con las disposiciones del protocolo núm. 2 de la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, podrán reproducirse breves extractos de las mismas sin necesidad de autorización previa, siempre que se indique la fuente. En todo lo referente a la reproducción o traducción, de dichas publicaciones, deberá dirigirse la correspondiente solicitud a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, Montevideo, Uruguay. Cinterfor/OIT acoge con beneplácito tales solicitudes.

Primera edición: Montevideo, 1998  
ISBN 92-9088-078-5

**CINTERFOR**  
**Juventud, educación y empleo.**  
**Montevideo: Cinterfor, 1998.**  
**276 p.**  
**(Herramientas para la transformación, n° 8)**

ISBN 92-9088-078-5

/POLITICA SOBRE LA JUVENTUD/ /EDUCACION/ /EMPLEO DE JOVENES/  
/POLITICA DE FORMACION/ /POLITICA DE EMPLEO/ /DESEMPLEO DE JOVENES/  
/MUJERES/ /TRABAJADORA/ /AMERICA LATINA/  
/PUB CINTERFOR/



El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas, incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que Cinterfor/OIT las apruebe. Las denominaciones empleadas en publicaciones de la OIT, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en esta publicación no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las publicaciones del Centro pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, E-mail: [dirmvd@cinterfor.org.uy](mailto:dirmvd@cinterfor.org.uy), Fax: 902 13 05, Montevideo, Uruguay, página WEB: <http://www.cinterfor.org.uy>. Puede solicitarse un catálogo y lista de nuevas publicaciones a la dirección anteriormente mencionada.

Hecho el depósito legal núm. 309.608/98

Impreso en los talleres gráficos de Cinterfor/OIT

## Índice

### Presentación

#### Una oportunidad para todos

#### 1ª Parte: El Encuentro Internacional sobre Juventud, Educación y Empleo en Iberoamérica de Río de Janeiro

- Reseña
- Informes de relatoría
- Propuesta de Plan de Acción sobre Educación y Empleo de los Jóvenes
- Agenda

#### 2ª Parte Juventud, Educación y Empleo

- Jóvenes y ciudadanía en los modelos de sociedad emergentes en América Latina  
Víctor Tokman
- El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional en materia de educación para jóvenes  
Germán Rama
- Jóvenes y capacitación laboral. El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional  
Cinterfor/OIT
- Políticas de inserción de los jóvenes en los mercados de trabajo en la Unión Europea  
Lorenzo Cachón
- Cuidado ... mujeres jóvenes trabajando.  
Mónica G. Moreno Figueroa
- Corporación Paisajoven: Concertación que se traduce en hechos  
Paisajoven

3ª Parte Después de Río

- La “Formación de Transición”: Modelo conceptual para una estrategia de intervención contra el desempleo juvenil de tipo estructural  
Jaime Ramírez Guerrero

## Presentación

Las consecuencias que se derivan del proceso de internacionalización económica definen las agendas mundial y regional en la etapa actual. Mayores demandas de competitividad, en un entorno de transformaciones tecnológicas permanentes, revierten en nuevas exigencias en materia de competencias para los trabajadores. Las alteraciones que esto ocasiona en el mercado laboral muestra el crecimiento de tendencias excluyentes. Estos cambios ponen sobre la mesa un conjunto de aspectos críticos, entre los cuales la relación entre los jóvenes y el mercado de trabajo se ha constituido en uno prioritario. Tasas de desempleo juvenil significativamente superiores a las del conjunto de la población económicamente activa marcan un alerta en este sentido. En nuestra Región, esta situación se suma a la baja calidad de la mayoría de los nuevos empleos, multiplicando situaciones de marginación que afectan a jóvenes tanto en su condición material como en las dimensiones social y política.

Esta problemática abre un conjunto de desafíos de primer nivel a las políticas públicas, entre las cuales desempeña un papel fundamental la formación en una doble faz; como sustento del desarrollo y como herramienta para la equidad. Para la OIT, esto representa un tema de especial significación. En este sentido, se ha buscado dar respuesta a las demandas que en este terreno se plantean, tanto a través de la información y el análisis como de la asistencia técnica en el diseño de programas.

Si se observa el papel creciente que la formación adquiere en el marco de las políticas activas de empleo que vienen desarrollando los gobier-

nos de la Región y en especial los Ministerios de Trabajo, surge con nitidez la actualidad de las materias que se abordan en esta entrega. Esto se vió reflejado en la importante asistencia registrada en ocasión de celebrarse en julio de 1997 en la ciudad de Río de Janeiro el Encuentro Internacional sobre Juventud, Educación y Empleo en Iberoamérica. La riqueza de los aportes, tanto a través de las exposiciones como, principalmente, a través de los planteos de los participantes, justifican de por sí la documentación de aquella instancia.

Por otra parte, esta publicación recoge el desafío de avanzar en algunas de las direcciones señaladas en aquel evento. Es así que se incluyen aportes sobre dos aspectos cuya trascendencia fue marcada en la oportunidad. Por una parte, un artículo referido a la situación en México, busca incorporar a la consideración la particularidad de las condiciones que, en relación con el empleo, enfrentan las mujeres jóvenes. La potencialidad e importancia de la gestión local de las políticas de empleo y capacitación para jóvenes es el otro de los aspectos señalados. La experiencia desarrollada en la ciudad de Medellín a través de la Corporación Paisajoven representa un caso de interés para la búsqueda de estrategias que permitan avanzar en la pertinencia de las respuestas.

Los modelos formativos e institucionales que asuman las políticas orientadas a dar respuesta a las situaciones de pobreza y exclusión social de jóvenes demandan un esfuerzo analítico que dé cuenta de los procesos particulares de los grupos afectados, de modo de estructurar acciones consistentes y congruentes entre sí. A modo de cierre se presenta una propuesta que, bajo la forma de un modelo, brinda un marco conceptual para la intervención en el terreno de la inserción laboral de jóvenes.

La presente publicación representa un nuevo aporte desde la OIT, a través de Cinterfor, en su vocación por apoyar a los actores involucrados en el tratamiento de la temática abordada. La misma fue hecha posible a través de la colaboración del Instituto de la Juventud (INJUVE), la cual se enmarca en los esfuerzos de cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España y la OIT.

**Victor E. Tokman**  
*Subdirector General de la OIT*  
*Director Regional para las Américas*



## Una oportunidad para todos

Fruto de la concertación entre diversas instituciones y organismos internacionales se realizó en Río de Janeiro, en julio de 1997, el ***Encuentro Internacional sobre Juventud, Educación y Empleo en Iberoamérica***.

Esta actividad caracteriza un período de renovado interés sobre el tema de juventud y un nuevo clima que viene expresándose crecientemente en los países iberoamericanos en el curso de los últimos años.

Las temáticas que abordó el Encuentro de Río de Janeiro, relacionadas con la educación y la capacitación para el empleo, –entre otras– han venido a sustituir a aquellas relacionadas con la recreación, el deporte y el tiempo libre que otrora caracterizaron o disfrazaron la ausencia de políticas de juventud en la región. Otros ingredientes tales como la salud de los adolescentes; la ciudadanía y la participación de los jóvenes en la sociedad democrática; o los derechos de los jóvenes, vienen a nutrir un nuevo concepto de la política de juventud en nuestros países.

Sin duda nos encontramos en un momento relevante para estas políticas sectoriales. Las convocatorias de la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud y de la I Conferencia Mundial de Ministros Responsables de Juventud, ambas que tendrán lugar en Lisboa en agosto de 1998, supondrán un momento importante para medir las propuestas, decidir sobre las políticas e impulsar las nuevas vertientes de pensamiento que están construyendo una concepción más democrática del sujeto joven en tanto actor del desarrollo y capital estratégico de nuestras sociedades.

Para la Organización Iberoamericana de Juventud ha sido un motivo de especial orgullo el haberse asociado al Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional de la Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor-OIT) y a otras prestigiosas instituciones –entre las cuales se encuentran el Convenio Andrés Bello, la Fundación MUDES y los Ministerios de Trabajo y de Educación y Deportes de Brasil– para convocar a este importante Encuentro Internacional y profundizar con los principales actores institucionales y no gubernamentales en los asuntos relacionados con la educación y el empleo de los jóvenes, toda vez que ambas problemáticas se encuentran intrínsecamente ligadas a cuestiones que tienen que ver con la equidad y la lucha contra la pobreza.

La exclusión social de los jóvenes hunde sus raíces más profundas en las incapacidades manifestadas por sistemas educativos anacrónicos y en la desigualdad a la cual les condena la desocupación o el acceso a mejores o peores empleos. Millones de jóvenes de menores recursos no tienen otro horizonte que la desesperanza y la frustración a causa de un sistema que les ha transformado en involuntarios eslabones de la infernal cadena de reproducción de la pobreza.

Urge tomar medidas que se traduzcan en reformas profundas y en una modernización de los sistemas educativos, que tengan como norte una mejora sustantiva de la calidad de la educación pública y que garanticen el acceso a ésta de los más pobres, de los excluidos. Asimismo, urge traducir el crecimiento económico que se manifiesta en la mayoría de los países iberoamericanos en nuevos empleos (y de calidad), en el primer peldaño para acceder a la vida adulta en condiciones de dignidad y en la construcción de nuevas y mayores oportunidades para los jóvenes.

Las proximidades de fin de siglo y el advenimiento del nuevo milenio pueden ser una oportunidad inédita, no sólo por la característica emblemática que asume este tránsito cronológico, sino fundamentalmente porque la revolución tecnológica en curso nos ofrece un escenario también lleno de oportunidades y de nuevos desafíos para las nuevas generaciones que no debemos desaprovechar.

Las reflexiones realizadas en el Encuentro Internacional sobre Juventud, Educación y Empleo, así como la profundización del debate en el cual participan también otros destacados autores que reproduce este volumen, son una base importante para que los tomadores de decisión y

la sociedad toda se hagan cargo de estos nuevos enfoques, redimensionando el protagonismo de cada quien, asumiendo cada uno su propia responsabilidad, en torno a un problema donde –hasta ahora– había primado la idea que era un asunto privado de cada familia, de cada padre, de cada joven, sin darnos cuenta que, en su esencia, es una responsabilidad de la sociedad, en fin, de todos y de cada uno de nosotros.

**Miguel Angel Briones**  
***Secretario Ejecutivo de la Organización***  
***Iberoamericana de Juventud***



## Cuidado... mujeres jóvenes trabajando

**Mónica G. Moreno Figueroa\***

### I

Las consideraciones a las que quiero hacer referencia en el presente trabajo se desprenden del encabezado de la Jornada Académica en la que fue presentado como ponencia: "Cuidado... mujeres jóvenes trabajando".

Cuando recibí la invitación me llamó mucho la atención esta frase. ¿A qué se refiere cuando dice "cuidado"? Dentro de un panorama nacional de crisis en todos los sentidos, desde lo político hasta las más íntimas relaciones familiares y personales, no sé si esta palabra se refiere a un cuestionamiento, a una advertencia, a una amenaza, a una necesidad o a un augurio. A mi parecer tiene algo de las cinco.

*Cuestionamiento*, porque pareciera que las mujeres jóvenes, apenas en esta época, están "trabajando", y esto no es así, ya que las mujeres han trabajado, por lo menos en el ámbito doméstico, desde siempre. No hay que tener cuidado porque ahí vienen, sino tal vez porque apenas nos estamos dando cuenta de que ya estaban ahí.

*Advertencia*, porque la cantidad de jóvenes que salen al mercado de trabajo remunerado, en especial el número de mujeres, va en aumento.

*Amenaza*, porque la situación de desempleo ha llegado a niveles inauditos.

\* Comunicóloga, investigadora y productora de materiales didácticos interactivos. Artículo extractado de JOVENES Revista de Estudios sobre Juventud, Cuarta época, N° 2, oct.-dic. 1996. Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud (CIEJ), México. Se agradece la autorización de los editores para su reproducción.

*Necesidad*, porque ya no es un privilegio ni un desatino el que la mujer salga a la escena laboral extradoméstica.

*Augurio*, porque no sólo ya desde hace un buen tiempo empezamos a exigir que se nos acepte en ese escenario sino porque las mujeres seguiremos saliendo a la calle, cada vez con más fuerza, a exigir mejores condiciones.

El que se hable de mujeres jóvenes hace referencia a que no se trata de cualquier tipo social, sino de un grupo específico que requiere y ofrece ciertas características, que necesita ser explicado y estudiado desde lo que implica ser mujer joven hoy día, cuando ya estamos disfrutando de un buen momento de logros que las que nos precedieron, lo reconozcamos o no, sudaron para que nosotras los gocemos y mejoremos. Sería importante mencionar aquí que cuando hablo de jóvenes me estoy refiriendo al grupo de personas cuya mínima característica es que están comprendidos en un rango de edad de los 14 a los 29 años de edad, según la UNESCO, el cual nos permite ponernos de acuerdo, por lo menos en la cuestión de la edad, ya que el término juventud es complejo de definir.

¿Qué pasa cuando nos referimos al trabajo? Inmediatamente caemos en el lugar común de que el trabajo es aquella actividad que está remunerada y socialmente concebida y aceptada como una acción productiva. Pero es precisamente el que sea un trabajo realizado por mujeres, lo que amplía el abanico de posibilidades y entonces hay una necesidad de revalorar la misma definición de trabajo, ya que implica desde las labores domésticas, las labores propias de la reproducción y la crianza de los hijos, el voluntariado, el trabajo social no pagado, hasta lo propiamente remunerado. Para utilizar un lenguaje común, propongo unirnos a la conceptualización que hacen Brígida García y Orlandina de Oliviera en su texto *Trabajo femenino y vida familiar en México* sobre trabajo doméstico y extradoméstico. Ellas entienden por trabajo extradoméstico al conjunto de actividades que permiten la atención de recursos monetarios mediante la participación en la producción o comercialización de bienes y servicios para el mercado. Este puede llevarse a cabo en el hogar (trabajo a domicilio) o fuera de la casa (asalariado de tiempo completo o parcial, patronos y trabajadores por cuenta propia). Por otro lado, el trabajo doméstico comprende las actividades requeridas para el mantenimiento cotidiano de las familias y la crianza de los niños. Este no es remunerado y, generalmente, es llevado a cabo por mujeres.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> García Brígida y de Oliveira, Orlandina, *Trabajo femenino y vida familiar en México*, El Colegio de México, México, 1994, p. 25.

La incorporación de la mujer al mercado de trabajo extradoméstico, ya sea para aumentar el ingreso familiar, como una posibilidad de realización personal o ambas, hace viable el fenómeno denominado doble jornada de trabajo, donde trabajo doméstico y extradoméstico se presentan con su propio desgaste y tensión.

Aquí se alza una llamada de consideración hacia todas aquellas mujeres que se gastan y desgastan en un sin fin de actividades que demuestran su versatilidad, la gran cantidad de áreas en las que tenemos injerencia y en especial nuestra posibilidad de una visión holística, total, de la realidad y sus relaciones. Lo anterior nos permite tener la capacidad, si igualmente tenemos la oportunidad de desarrollarla, de estar un paso adelante, de poder ser igualmente eficientes y sensibles. Ser mujer implica que en cada momento, en cada actividad, somos todos los roles sociales a la vez, somos madres, hijas, esposas, amantes, profesionistas, obreras, campesinas, indígenas, urbanas, de cierta edad, pertenecientes a una concreta clase social, de una raza específica, con nuestra sexualidad siempre presente, por mencionar algunos, y en vez de negarnos al estar en una circunstancia delimitada – y tal vez sea esta primera invitación – habría que aprovechar este *ser mujer* para dar a cualquier actividad el toque femenino y creativo, que aunque allá afuera no se considere y se nos exija “la propiedad, la decencia y la cordura”, quizá conforme el elemento dinamizador de nuestro quehacer cotidiano, cualquiera que sea.

## II

Muchas mujeres jóvenes, además de cargar con un sin fin de actividades dentro del hogar – el trabajo doméstico – que les significan un verdadero esfuerzo cuando no una carga, tienen que salir a la calle a buscar ingresos económicos. Es innegable que en las mujeres jóvenes se concentra por partida doble la desigualdad generada por la edad y el sexo. Para seguir adentrándonos en esta problemática, Celia Aramburu en un texto titulado “Aproximaciones a mujer joven y mercado de trabajo”,<sup>2</sup> de 1984 y que considero de gran validez para hoy día, remarca la importancia de tomar en cuenta dos aproximaciones a esta problemática que se desprenden de las investigaciones realizadas sobre la participación femenina en el desarrollo económico. La primera hace referencia a las condiciones externas, que son aquellas relacionadas con las posibilidades reales de trabajo extradoméstico y remunerado; y la segunda está relacionada con las condiciones internas, tanto subjetivas como objetivas, y que son aquellas que se relacionan directamente con la em-

<sup>2</sup> Aramburu Ceñal, Celia Ma. Del Pilar, “Aproximaciones a mujer joven y mercado de trabajo” en *Revista de Estudios sobre la Juventud*, CREA, nueva época, No. 4, setiembre-diciembre de 1984.

pleada, fundamentalmente reducidas al contexto familiar, la biografía y nuestra cultura predominantemente patriarcal.

*Sobre las condiciones externas es importante hacer un alto en la situación actual de crisis nacional en la que el desempleo es un fenómeno crucial que va en aumento. Aunque la información sobre el desempleo es sumamente escurridiza encontramos cifras aproximadas que nos dicen que en enero de 1995 el desempleo afectaba a 7.7 millones de personas y en noviembre a 11.5 millones.<sup>3</sup>*

No hay datos precisos sobre la cantidad de mujeres jóvenes en el escenario laboral, pero podríamos acercarnos a ciertos datos que nos proporciona el *XI Congreso Nacional de Población* del INEGI, esperando que no por ser números dejemos de ver detrás de ellos a personas muy concretas. Para 1990, la cantidad de mujeres que vivíamos en este país era de 41.355.676. Del total de la población, el 15.1 % corresponde a mujeres entre los 15 y los 29 años. La población económicamente activa es de 38.625.000; de esta cantidad, el 37 % corresponde a la población económicamente activa femenina, y de ésta, el 77.2 % estaba laborando como empleados u obreras; el 2.4 % como jornaleras o peones; el 13.3 % como trabajadoras por su cuenta; el 1.6 % como patronas o empresarias, y el 1.2 % trabajaba en negocios familiares sin remuneración. Algo alarmante es que para 1990, el 2.8 % de estas mujeres no recibía ningún tipo de ingreso mensual; el 22.4 % recibía menos de un salario mínimo; el 42.7 %, de 1 a 2 salarios mínimos; el 14.6 % más de 2 y menos de 3 salarios mínimos; el 8.3 % más de 3 y menos de 5, y solamente el 5 % recibe más de 5. Esto nos habla de una gran cantidad de mujeres laborando extradomésticamente, recibiendo un salario muy bajo –si consideramos que el salario mínimo es de aproximadamente \$ 25.00 diarios–, lo que permite condiciones miserables en este momento de crisis y recesión económica, como oímos y leemos diariamente en los noticiarios, en las denuncias y protestas, en las huelgas, así como cuando volteamos a ver nuestro bolsillo.

En cuanto a las condiciones internas, quisiera hacer referencia a las implicaciones del ser joven: la juventud como un espacio de preparación para la vida adulta, según Gloria Poal Marcet,<sup>4</sup> lleva de la mano:

- La adquisición de una identidad personal y social más clara y consciente.
- Un proceso de internalización intensa de pautas de cultura y valores significativos.

<sup>3</sup> Márquez Ayala, David. "Reporte económico, el desempleo en 1995", en *La Jornada*, lunes 4 de marzo de 1996, pp. 54-55.

<sup>4</sup> Poal Marcet, Gloria. *Entrar, quedarse, avanzar. Aspectos psicosociales de la relación mujer-mundo laboral*. Siglo XXI, España, 1993.



- El desarrollo de tareas y conductas adaptativas diversas.
- La aparición de una consciencia moral más autónoma, más crítica y flexible.
- El establecimiento de la decisión vocacional, y el proyecto de vida y la correspondiente necesidad de tomar decisiones fundamentales.
- El perfeccionamiento de habilidades técnicas, comunicativas y sociales.
- El desarrollo de una cierta autonomía personal respecto al medio (familia, autoridades, adultos en general, e incluso grupo de iguales).
- Establecimiento de nuevos lazos sociales, sexuales, etc.

Es importante tomar en cuenta estos elementos ya que son los que van a darle el matiz propio de la juventud al insertarlos en el contexto del trabajo extradoméstico.

### III

Ahora pasemos a ver aspectos generales en cuanto a la historia de la inserción laboral de las mujeres y de cómo se da y lo viven las jóvenes. Aramburu señala que para que sea posible

*hablar de una presencia de la mujer como parte de la población económicamente activa se necesitó de su inclusión en la vida pública, es decir, la calificación e integración en el mercado específico del trabajo asalariado.*<sup>5</sup>

Para García y de Oliveira,

*...uno de los rasgos distintivos del mercado de trabajo en México hasta 1970 fue la reducida presencia de las mujeres en las actividades extradomésticas destinadas a la producción de los bienes y servicios.*<sup>6</sup>

Pero debido a la consecuente recesión económica, esto cambió y empezó una apertura más necesaria que por el sólo gusto. Además, agregan que

*... las tradiciones, valores y normas culturales plantean como responsabilidad femenina los trabajos reproductivos, procreación, cuidado y socialización*

<sup>5</sup> Aramburu, op.cit. p. 12.

<sup>6</sup> García y de Oliveira, op.cit., p. 25.

*de los hijos y las tareas domésticas de manutención cotidiana. De esta suerte, la participación femenina en la actividad extradoméstica, sobre todo en décadas pasadas, tenía lugar principalmente en ocupaciones consideradas como prolongación de las actividades desempeñadas en el hogar.<sup>7</sup>*

*[Es así como] las tareas productivas de la mujer tienden a concentrarse en actividades que son: a) compatibles [...] con el cuidado de los niños y niñas (hijos, hijas, hermanos-hermanas, etc.); b) condicionados por la clase social a la que pertenecen; c) subordinadas al trabajo del hombre y también a relaciones jurídicas entre personas de distinta edad; d) consideradas como una extensión de las condiciones domésticas y e) concentradas en actividades permanentes y menos pagadas.<sup>8</sup>*

Sin dejar de reconocer la propia problemática de las mujeres adultas, es necesario señalar que las mujeres más jóvenes tienen algunas ventajas frente a ellas en la escena laboral: menores responsabilidades familiares, mayor formación, mejor disposición de los empleadores, etc. La menor experiencia vital de las jóvenes, que tiene ciertas desventajas, puede suponer por otra parte mayor “frescura”, espontaneidad y creatividad que la que pudiera tener una persona de mayor edad. Además hay una tendencia a que las jóvenes valoren el mundo laboral como un elemento cada vez menos incuestionable al terminar sus estudios y también se tiende menos a abandonarlo al casarse y tener hijos.

Todo lo anterior, que podríamos considerar como avances y aspectos positivos, puede suponer para las jóvenes, por otro lado, una mayor frustración al no encontrar algún tipo de trabajo extradoméstico. Porque, además, hay que considerar que aunque las jóvenes tienen más oportunidades que las mujeres adultas, están en un segundo plano en relación a los jóvenes varones. Para muestra basta un botón, y se pueden leer los anuncios clasificados que de entrada descalifican a la mujer.

También es cierto que para muchas mujeres un claro espacio de independencia y libertad viene de la mano con la independencia económica a través del trabajo extradoméstico. Por lo tanto, en las mujeres jóvenes, el choque entre sus esperanzas y expectativas y la realidad social de desempleo puede tener una especial relevancia, resultando quizá más frustrante y cuestionador para la propia autoestima que en una mujer adulta.

Gloria Poal Marcet, menciona algo muy importante: habla de que debe tenerse en cuenta que en los procesos de socialización y en la crea-

<sup>7</sup> Idem, p. 26.

<sup>8</sup> Benería, Lourdes, “Reproducción, producción y división del trabajo”, en *Revista Fem*, Vol. IV. Número 17, febrero-marzo, México, 1981, p. 13.

ción de la identidad individual de los y las jóvenes, el empleo juega un importante papel por lo que supone el ocupar un lugar en la sociedad, los sentimientos de pertenencia, la oportunidad de descubrir nuevas experiencias, de probarse a sí mismos, etc. Además, todos estos aspectos son relevantes en un período de cambio y consolidación del concepto de sí mismo como lo son la adolescencia y la juventud.

Específicamente las jóvenes se enfrentan a ciertos problemas que se derivan de lo anterior, en especial por expresarse en ese momento crucial de la vida, cuyo valor social se da exclusivamente por ser una etapa de “dejar de ser para poder ser”. Lo que señalaré a continuación corresponde especialmente al ámbito urbano.

Uno de estos problemas, compartido también con los varones, es el que se refiere a la cantidad de discursos contradictorios. Al joven se le considera ya lo suficientemente adulto o adulta como para hacer ciertas cosas (elegir una carrera o profesión, estudiar o trabajar); a la vez es demasiado adulta o adulto para otras (llorar, despertarse, ser irresponsable) y aún demasiado joven (o no suficientemente adulto o adulta) para otras cosas (tener ciertos privilegios o decidir y actuar libremente en aspectos personales como, por ejemplo, tener relaciones sexuales).

Otra situación paradójica se refiere a las mujeres jóvenes que ya trabajan, en relación a los diferentes roles contradictorios que tienen que jugar. Por un lado el ser empleada supone independencia, responsabilidad y madurez, y por otro lado al volver a casa sigue siendo la hija, la niña, con lo que supone de dependencia, expectativas de, o trato paterno con base en una real o supuesta inmadurez e irresponsabilidad.

Otra cuestión viene al caso en relación a la familia, su influencia es importante no sólo cuando la joven ya trabaja sino previamente. A veces los padres preferirían que siguiera estudiando y diversas investigaciones han demostrado que a mayor apoyo familiar hacia los y las jóvenes, más posibilidades de inserción en el mercado laboral tienen. Lamentablemente para las mujeres, las familias no están tan preocupadas por el éxito profesional-laboral ni apoyan con igual intensidad a sus hijas que a sus hijos, y tal vez preferirían que su hija encontrara un “buen partido” que la mantenga y “la organice por la derecha”.

Una última problemática a la que quisiera hacer referencia y que pueden tener que enfrentar las mujeres jóvenes, en el caso de que ya hayan encontrado un empleo, es la del acoso sexual. Aunque con este

problema pueden encontrarse mujeres de todas las edades, según los datos recopilados por Gloria Poal Marcet, las más expuestas a él son aquellas mujeres que son percibidas por los hombres como más vulnerables, sin compromiso o no “pertenecientes a” o “protegidas por” otro varón, es decir las mujeres divorciadas/separadas y, muy especialmente, las chicas y mujeres jóvenes. El acoso sexual es una de las más desagradables discriminaciones contra la mujer que se dan en el mundo laboral.

Todo este panorama general nos da una idea de la complejidad que supone para la mujer joven el tratar de conciliar sus expectativas y necesidades personales con un contexto familiar marcado fuertemente por nuestra cultura patriarcal y conservadora, dentro de una situación nacional crítica.

#### IV

Se plantean entonces, diversos retos que requieren ser revisados, solicitados, pedidos y, en su caso, exigidos, en primera instancia por las principales afectadas, nosotras las mujeres jóvenes.

- Explotar nuestra capacidad holística, de ver el conjunto, de enfrentarnos a la totalidad y complejidad de la existencia, para hacer que la presencia femenina en el trabajo extradoméstico y doméstico sea igualmente eficiente, sensible y creativa.
- Buscar que nuestro trabajo extradoméstico no esté desvinculado de nuestras experiencias vitales, que no se confronte con nosotras mismas sino que sea un espacio donde nos complementemos, donde tengamos voz, donde podamos echar a andar nuestra creatividad, donde no seamos un número más o una cuota sindical.
- Pugnar porque haya mejores condiciones de trabajo en cuanto a apoyos, desde seguridad social hasta cuestiones legales, que pasen igualmente por su revaloración en la sociedad, que permitan que la inserción al mundo laboral extradoméstico no sea un proceso tenso que parece que nos necesita pero no hace nada para facilitar el que estemos allí.
- Abrirnos espacio en otras áreas laborales extradomésticas. No dejar pasar la oportunidad de ver que si nos es posible realizar actividades que no sean necesariamente una extensión de las condiciones domésticas.

- Aprovechar nuestra creatividad para contrarrestar y expresar al máximo la relativamente poca experiencia vital que tenemos en comparación con mujeres adultas.

- Ver el mundo laboral extradoméstico no solamente como la manera de tener ingresos económicos, sino también como el espacio en el que podemos expresarnos, crecer como personas, probarnos a nosotras mismas, madurar en nuestras relaciones personales, crear, dar alternativas y ponerlas en marcha para el beneficio de nuestra realización personal, de nuestra comunidad, de nuestro país.

- Analizar los problemas a los que como jóvenes y como mujeres, nos enfrentamos en la escena laboral. Discutirlos y ser valientes para enfrentarlos, denunciarlos, buscarles soluciones alternativas.

Para todo lo anterior es necesario buscar espacios de reflexión personales y grupales, con nuestros congéneres, junto con otros donde haya hombres, jóvenes y adultos, así como espacios de organización en que las diferentes demandas puedan expresarse y las soluciones canalizarse adecuadamente, desde donde se pueda ir conformando la toma de conciencia necesaria que implica el ser responsables con nosotras mismas y con nuestra comunidad, el darnos la importancia y el respeto que merecemos, de entrada, por el simple hecho de ser personas.

En algún momento hablé de que ahora gozamos de los logros que la lucha de muchas mujeres que nos precedieron y que fueron abriendo espacios que ahora nosotras disfrutamos y que a veces ni nos damos cuenta de que significa todo un logro el estar ahí. Pero también hablé de que no sólo se trata de gozarlos sino de mejorarlos. Pareciera que el camino nunca se acaba de recorrer, aún así, avancemos en lo que nos corresponde.

### **Bibliografía**

- Aramburu Ceñal, Celia Ma. Del Pilar, "Aproximaciones a mujer joven y mercado de trabajo" en *Revista de Estudios sobre la Juventud*, CREA, nueva época, No. 4, setiembre-diciembre de 1984, pp. 11-19.
- Beneria Lourdes, "Reproducción, producción y división del trabajo", en *Revista Fem*, Vol. IV, Número 17, febrero-marzo, México, 1981, p. 13.
- García, Brígida y de Oliveira, Orlandina, *Trabajo femenino y vida familiar en México*, El Colegio de México, México, 1994.
- Márquez Ayala, David. "Reporte económico, el desempleo en 1995" en *la Jornada*, lunes 4 de marzo de 1996, pp. 54-55.
- Poal Marcet, Gloria, *Entrar, quedarse, avanzar. Aspectos psicosociales de la relación mujer-mundo laboral*. Siglo XXI, España, 1993.

## Corporación PAISAJOVEN: Concertación que se traduce en hechos

**PAISAJOVEN**

### **¿QUÉ ES PAISAJOVEN?**

El “Programa de Apoyo Institucional a los Jóvenes de Medellín”, PAISAJOVEN, se inscribe dentro de un convenio de Cooperación Técnica entre Colombia y Alemania, cuyo objetivo es elevar el nivel de vida de la población juvenil de escasos recursos económicos de la ciudad de Medellín.

Los antecedentes de PAISAJOVEN datan de 1991, cuando la Presidencia de la República de Colombia creó la Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana, como una instancia especial del Ejecutivo para iniciar con otras instituciones nacionales e internacionales, programas y proyectos tendientes, básicamente, a la inversión social para los jóvenes de la capital del Departamento de Antioquia.

Dos años después, en octubre de 1993, la GTZ, agencia de cooperación técnica del gobierno alemán, en respuesta al llamado de la Consejería Presidencial, envió a la ciudad un equipo de expertos consultores, quienes en asocio con profesionales locales, se dieron a la tarea de realizar un claro diagnóstico que orientara la formulación de un proyecto que verdaderamente respondiera a la situación del momento.

Entre otros factores, concluyeron que encontrar alternativas para la preocupante situación que afrontaban los jóvenes en Medellín, consistía

en centrar la atención en aspectos que van más allá de la generación de empleo, idea predominante en ese entonces. En consecuencia se propuso una estrategia integral para intentar cambiar la cultura de la violencia y la falta de reconocimiento y de oportunidades para los jóvenes, así como para incidir en una oferta de programas y servicios que para tener impacto requerían superar la fragmentación, baja calidad, duplicidad de esfuerzos y, en general la falta de respuestas concertadas entre los sectores público y privado.

De esta forma, PAISAJOVEN surgió en 1994, como una corporación mixta (entidad privada sin ánimo de lucro, en la cual diferentes instancias públicas e instituciones de la sociedad civil pueden participar) En esta corporación, contando con la asistencia técnica de la GTZ, tienen asiento los diferentes sectores del Estado y la sociedad civil. Así lo demuestra su Junta Directiva compuesta por representantes de la Alcaldía, la Secretaría de Bienestar Social de la Alcaldía de Medellín, el Consejo Municipal, la Iglesia, las organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias, universidades y centros de formación, el Consejo Municipal de Juventud y diversos gremios empresariales. En la actualidad se cuenta con 46 entidades miembro, pertenecientes a los sectores representados en la Junta Directiva.

### ¿QUE HACE PAISAJOVEN?

A **nivel organizacional**, PAISAJOVEN posibilita el **desarrollo institucional** de sus entidades miembro, fortaleciendo su capacidad de gestión y **promoviendo sus proyectos**; se incide así en la **calidad, impacto y pertinencia** de sus acciones. A **nivel social**, como red de entidades que trabajan con jóvenes, busca la **concertación** mediante la identificación de **perspectivas comunes y alianzas estratégicas**.

Sus herramientas son la capacitación y la asesoría en Metodologías de planeación, gestión y evaluación de proyectos, la sistematización de experiencias reconocidas como exitosas o con gran potencial de ser replicadas, además de la evaluación y publicación de experiencias de trabajo con la juventud. Se entiende aquí por sistematización, dar cuenta de lo que se hace, por qué, para qué, cómo y desde que fundamentos filosóficos, políticos, éticos y científicos se dirige la actuación. Es hacer una reconstrucción y reflexión analítica de una experiencia vivida, distinguiendo aciertos y errores. Busca obtener una visión común sobre el proceso, transmitir y contrastar experiencias que permitan construir teorías y metodologías.



Para lograrlo PAISAJOVEN se concentra en tres áreas de trabajo que contemplan: la **organización juvenil** para el fortalecimiento de los procesos de convivencia y participación ciudadana; la **educación**, como una vía para ampliar y mejorar la intervención de las instituciones que apoyan procesos de participación escolar y el diseño de modelos pedagógicos, y en tercera instancia, la **capacitación y promoción para el empleo** de la cual nos ocuparemos en este documento, que intenta mejorar la calidad de los programas de promoción y adiestramiento para el trabajo de jóvenes.

### SUS LOGROS:

En sus ya casi tres años de funcionamiento y después de la evaluación de la primera fase (mayo de 1995 a mayo de 1998), destacamos como principales logros:

1. El diseño, la creación y la puesta en funcionamiento de una institución *sui generis*: la **Corporación PAISAJOVEN**, la cual se ha posicionado como núcleo de promoción y coordinación de la red de instituciones relevantes para la juventud en la ciudad y ha sentado precedente de eficacia y eficiencia en la gestión de las instituciones que trabajan con jóvenes. El marco institucional de corporación mixta, ha probado ser vehículo idóneo y estable para la concertación de políticas, planes y programas entre los sectores público y privado y para las sinergias creativas entre ellos. En esta medida se puede decir que se trata de un desarrollo institucional pionero para la creación de escenarios de encuentro entre gobierno y sociedad civil.

2. En la perspectiva de **cooperación interinstitucional** se ha avanzado de manera significativa en la aclimatación del trabajo asociativo formando subredes alrededor de temas específicos entre instituciones públicas y privadas que comparten información, se refuerzan mutuamente y con el apoyo de PAISAJOVEN para el mejoramiento de su gestión, y congregan recursos para la ampliación de la oferta y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de sus miembros.

3. Con respecto al trabajo con jóvenes se ha ganado mucho terreno en la consolidación del lugar de preeminencia del **tema específico del joven dentro de la ciudad** y la puesta en común de diagnósticos y de aproximaciones a soluciones a su problemática específica. Se puede decir entonces que hay una mayor conciencia de los retos que plantea el joven de la ciudad. Específicamente en el área de empleo juvenil PAISAJOVEN

en unión con la Consejería Presidencial para Medellín y su área metropolitana patrocinó la publicación del estudio realizado por la Universidad EAFIT: “*Desempleo juvenil: caracterización y alternativas*”. Así pretendió posibilitar una mayor conciencia de los retos que plantea el joven de la ciudad y elevar el nivel de reflexión y de aplicación sobre el tema.

4. La identificación y **sistematización de experiencias** de ofertas en materia de educación, empleo y de ámbitos propios de la vida del joven en la ciudad de Medellín, es otro aporte significativo a la ciudad, pues a partir de estas lecciones se ha logrado construir sobre los aciertos y desaciertos de proyectos en marcha.

5. La oferta de **capacitación** que se ha estructurado principalmente alrededor de un Diplomado intensivo y talleres cortos de tres días, con gran énfasis en aprender haciendo y en aprender de otros, ha mostrado también sus ventajas pues no sólo se ha logrado la apropiación y práctica de unos métodos y técnicas de trabajo, sino que también ha posibilitado que los participantes profundicen su conocimiento mutuo y el de sus instituciones. A partir de esta experiencia se han incrementado las relaciones de cooperación y concertación y se han materializado en el apoyo para el desarrollo de actividades concretas.

**El diplomado en metodologías de planeación, gestión y evaluación de proyectos sociales:** Certificado por la Universidad Pontificia Bolivariana consta de cuatro módulos: Planeación Participativa, Monitoreo y Evaluación, Liderazgo y Dirección, Organización y Gestión.

El valor agregado está en su orientación hacia **cómo** hacer las cosas, en la implementación de temas transversales de gran importancia tales como la **participación** y la **perspectiva de género** y en el diseño de estrategias para superar el usual cuello de botella en procesos de aprendizaje, es decir, la **aplicabilidad** de los conocimientos adquiridos.

Este diplomado tiene como gran énfasis el aprender haciendo y el aprender de otros; ha mostrado además, como ventajas, que no sólo se ha logrado la apropiación y práctica de unos métodos y técnicas de trabajo, sino que también ha posibilitado que los participantes profundicen su conocimiento mutuo y el de sus instituciones.

**6. El diseño e implementación de metodologías apropiadas *in situ*:** El primer trabajo al respecto, en donde participó una entidad de la

subred de entidades de Formación para el Empleo, consistió en la elaboración de un Modelo de Gerencia de Costos para Entidades del Sector Social, el cual permitió poner a prueba en cuatro instituciones un sistema que posteriormente será complementado con manuales pedagógicos y asesorías puntuales. También se ha venido asesorando en el montaje de un sistema de monitoreo y evaluación del servicio de formación para el trabajo de jóvenes, en donde se desea incidir que las instituciones den seguimiento a sus actividades y a la calidad no solo de los servicios sino también en su impacto.

**7. Fondo de profesionalización:** Este servicio, común a todas las áreas de PAISAJOVEN, financia en un 80 % la participación de funcionarios de las entidades miembro a talleres, seminarios o pasantías en la ciudad, en el país o en el exterior en temas afines al fortalecimiento institucional o a la actividad desempeñada por el solicitante dentro de la organización.

Tres funcionarios miembros de la subred de empleo han utilizado este servicio, desplazándose a diferentes eventos en Europa. Dentro del enfoque de red, quienes acceden a éste tienen el compromiso de socializar lo aprendido vía circulación de memorias, producción de algún documento u organización y ejecución de un taller de socialización.

La gran importancia e impacto estriba en que el fondo posibilita lo que hemos denominado “abrir una ventana al mundo”, es decir enriquecer la propia experiencia, a partir del conocimiento de experiencias de otras ciudades y países.

8. Finalmente, los servicios ofrecidos han fortalecido efectivamente la **capacidad de gestión participativa** de los miembros de la red y han reunido y organizado la mayor parte de las experiencias, hasta ahora dispersas o carentes de seguimiento y evaluación, de trabajos con jóvenes en la ciudad de Medellín.

## **ÁREA DE CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN PARA EL EMPLEO: ¿POR QUÉ?**

En Medellín viven aproximadamente 1.850.000 habitantes. Cerca del 40 % está conformado por jóvenes entre 12 y 29 años, el grupo meta definido para PAISAJOVEN. Este sector poblacional representa el 45 % de la población económicamente activa y el 70 % de la población desocupada.

El desempleo de los jóvenes en la ciudad en la última década duplica al desempleo que se verifica en otros segmentos poblacionales. Los jóvenes aducen que no existen suficientes oportunidades laborales, además, se les exige capacitación y experiencia, de las cuales no disponen. En promedio el desempleo juvenil es del 27.3 % contra el 16 % de la población global en el último trimestre de 1997, lo que nos lleva a pensar que en los sectores de la población con menos grado de escolaridad y mayor pobreza el problema es mucho más agudo.

En Medellín se han llevado a cabo múltiples esfuerzos para mejorar la inserción laboral de sectores de la población que han sufrido con mayor agudeza el problema del desempleo. La **formación para el trabajo** es una de las estrategias adoptadas, en donde descontados algunos casos particulares, estuvo ausente un estudio riguroso, científico y actualizado acerca de la pertinencia y necesidad real de los cursos contratados con respecto a las actividades económicas que requerían mano de obra calificada en la ciudad.

Del lado de la oferta de formación para el trabajo, la Corporación PAISAJOVEN identificó en su publicación “Directorio de entidades que capacitan para el empleo” la existencia de más de 260 instituciones que ofrecen cerca de 700 programas.

Es preocupante además el desconocimiento y la desinformación que se tienen con respecto a las reales necesidades de capacitación a corto y mediano plazo en la Ciudad, lo que conlleva al montaje apresurado de nuevos programas que no logran la inserción laboral de sus egresados por saturación de plazas o mercados sin demanda de mano de obra. Se han creado en los últimos años numerosos programas: el 77 % de los cursos ofrecidos en la actualidad fueron creados después de 1990.

## **SERVICIOS PRESTADOS EN EL ÁREA DE CAPACITACION Y EMPLEO**

### **1. Para fortalecer la capacidad de gestión**

**a) Proyecto de fortalecimiento institucional a entidades de formación para el trabajo:** A partir de un consorcio de ONG de amplia trayectoria en la investigación y apoyo a procesos de fortalecimiento institucional –fundaciones: Corona, “Restrepo Barco” y FES– y el Consejo Gremial Nacional, se han unido esfuerzos y recursos para la aplicación de un proceso que permitirá el fortalecimiento de éstas, cuyo objeto

es mejorar la prestación del servicio de formación para el trabajo de jóvenes.

Posterior a un minucioso proceso de autoevaluación en las entidades, el proyecto busca mejorar la calidad de sus servicios e incrementar el impacto de sus acciones, mediante el mejoramiento de sus sistemas de gestión administrativa y operativa. Se trata de un esfuerzo grupal y participativo de las instituciones involucradas.

## **2. Para fortalecer el trabajo en red**

Ubicamos a este nivel los proyectos que se orientan propiamente a fortalecer procesos sociales de **concertación y aprendizaje mutuo**, a través de las cuales se logra a su vez el fortalecimiento en contenidos y metodologías.

a) La **subred de entidades de formación para el trabajo** conformada por un representativo grupo de 20 organismos públicos y privados han logrado concertar, a partir de un proceso de conocimiento mutuo, temas comunes y de gran importancia para su fortalecimiento.

Algunos de los resultados del trabajo en subred son:

- Un curso dirigido a docentes y responsables de los centros de formación de las entidades de la subred sobre el **diseño de currículos pertinentes** a las necesidades del medio laboral y las características del joven de la ciudad.

- La elaboración conjunta de **material didáctico** que sirve de apoyo a la labor de las entidades capacitadoras; concretamente el diseño de **cartillas** para docentes y discentes del módulo de **formación humana** en donde se han identificado como temas comunes el individuo, la familia y la comunidad, además de **vídeos** del módulo **ocupacional** que contempla la entrevista, la elaboración de hoja de vida y las redes y rutas para la consecución de empleo.

b) **El apoyo a la gestión municipal** como objetivo institucional, se ve reflejado en la participación de la Corporación en algunos de los espacios creados para la concertación y el diálogo público-privado. Se destaca en este ámbito el papel que viene desempeñando PAISAJOVEN en el diseño, aplicación y ajustes del **modelo de gestión para la capacitación e inserción laboral para jóvenes**.

Dicho modelo pretende incidir en la disminución de los índices de desempleo estructural presentado en la ciudad, atacando las principales causas que han hecho fracasar anteriores intentos, como: la proliferación de ofertas de capacitación sin calidad, selección de programas por parte de las entidades financiadoras sin objetividad, ni estudio de mercados previo, ni concertación con otras entidades, la falta de inserción efectiva de los egresados y de estructura en los procedimientos de contratación empleados.

Surge el modelo como una herramienta creada a partir del trabajo de diversas instituciones con fortalezas en los campos de gestión, capacitación e intermediación laboral. Se han tenido en cuenta las necesidades de los organismos financiadores, los mecanismos que aseguren la correcta selección tanto de los beneficiarios, las entidades capacitadoras, las áreas de capacitación, los perfiles ocupacionales requeridos para el oficio; como también la implementación de un sistema de monitoreo y evaluación permanente que posibilite la sistematización de las experiencias que retroalimenten el desarrollo y mejoren los resultados del modelo.

En la misma línea de apoyo a la gestión Municipal se encuentra la labor emprendida con el **Observatorio Local de Empleo**, órgano creado a partir del desarrollo del Plan Estratégico para Medellín, cuyo objetivo principal es formular adecuadamente políticas de empleo y de recursos humanos para hacer un seguimiento periódico de sus resultados y responder exitosamente –con estrategias a largo plazo– a los retos futuros en esta materia. Está integrado por varias instituciones entre las que se encuentran la Cámara de Comercio de Medellín, la Consejería Económica y de Competitividad, el SENA, el Área Metropolitana, Corporación PAISAJOVEN y Actuar.

En su primer año –1997– el Observatorio se ocupó de realizar tres estudios, dos de ellos referidos al análisis de la coyuntura económica en la Ciudad y el último a Educación y Mercado Laboral, a la luz de las Políticas Locales y Nacionales de Empleo y Capacitación.

Para 1998 se impulsa la realización de una investigación en donde se identifican las tendencias de crecimiento y disminución de los mercados de trabajo en la ciudad, obteniendo así la información que permite identificar las actividades económicas que tendrán mayor demanda y compararlas con la oferta institucional instalada. Así será posible diseñar cursos de capacitación que aseguren una inserción laboral mas efec-

tiva, con los currículos pertinentes para los cursos detectados como prioritarios.

c) **Propiciar escenarios de concertación**, mediante la realización de **foros** y **seminarios** que permiten identificar valores compartidos y construir perspectivas comunes. Las reflexiones y debates que allí se generan contribuyen a refinar la base intelectual para que haya un mayor acuerdo entre actores diferentes, así como la promoción de relaciones de cooperación futura, reciprocidad, tolerancia y confianza.

Se propicia además la circulación de conocimientos y prácticas que posibilitan el aprendizaje conjunto. PAISAJOVEN ha puesto sobre la mesa temas cruciales a enfrentar como ciudad, a pesar del escaso margen de maniobra local tales como: la calidad de la oferta de los servicios de formación para el trabajo y la importancia de la inserción laboral de los egresados como labor no sólo del servicio de intermediación laboral del SENA, sino también de la entidad capacitadora y del sector privado.

Entre los eventos realizados destacamos el Módulo Académico de la Semana de la Capacitación y el Empleo (feria realizada como estrategia para hacer más fluida la información entre personas que buscan empleo e instituciones que capacitan, y entre las vacantes detectadas y la oferta de mano de obra existente) En esta feria, en compañía de la Consejería Económica y de Competitividad del Municipio de Medellín (creada en 1995 en virtud de un convenio entre el Municipio de Medellín y Naciones Unidas a través del Proyecto de Gestión Pública, con el objetivo de contribuir a la concertación y ejecución de un programa de empleo e ingresos para dicha ciudad y su área metropolitana) el SENA y la Cámara de Comercio de Medellín, entre otros, PAISAJOVEN ha presentado algunas experiencias exitosas de programas de empleo para jóvenes en Latinoamérica y España. Asimismo ante un gran número de jóvenes microempresarios, se han expuesto los factores que aumentan la productividad en la empresa, y los estudios de coyuntura sobre **educación y mercado laboral** y las **políticas locales y nacionales de empleo**. Este módulo está dirigido especialmente a las instituciones que de una u otra forma, tienen como objetivo la investigación, el diseño de políticas de empleo y la capacitación e inserción laboral de los jóvenes de la ciudad.

d) La identificación y **sistematización** de experiencias enriquece el proceso de fortalecimiento de las instituciones con estudios que son fiel testimonio de la realidad. Hasta el momento se tienen sistematizados:

- PRECOODES: Modelo Precooperativo de Generación de Empleo para Jóvenes de Barrios Populares: con la cual se han expuesto desde la perspectiva de proceso, cuales son los criterios, pasos y elementos dados en la construcción de un sistema de economía solidaria que actualmente da empleo a más de 300 asociados, en su mayoría hombres y mujeres jóvenes de escasos recursos..

- La Mesa de Trabajo para el Empleo de Medellín: Una alternativa de concertación ciudadana para la implementación de acciones locales. Entendida como el espacio creado a partir de los seminarios “Alternativa de futuro para Medellín”, en donde se identificaron varias mesas que trabajarían diferentes temáticas, siendo la de empleo una de ellas. Participar en la dirección colegiada de la mesa significó para PAISAJOVEN poder entrar al escenario donde se debaten los asuntos específicos del tema, con la posibilidad de aportar en su fortalecimiento mediante el diseño de un completo plan de acción y la revisión de sus objetivos, logros y dificultades.

- La experiencia de promoción de empleo de la Consejería Presidencial para Medellín y su área metropolitana. En donde se sistematizó el proceso vivido a partir de un contrato celebrado entre la Consejería y cinco ONG de reconocida trayectoria, para la prestación del servicio de capacitación técnica de 4.200 jóvenes. A partir de su análisis, hemos podido identificar y esclarecer cuál ha sido el tratamiento dado al problema del desempleo en la ciudad, abordando con más criterio y objetividad sus causas para diseñar e implementar el área de capacitación y empleo.

e) La publicación de información sistematizada y oportuna, como **generación de conocimiento** se convierte en una importante herramienta de consulta, destacándose el “Directorio de entidades que capacitan para el empleo en Medellín” y las memorias del módulo académico de la Semana de la Capacitación y el Empleo.

De conformidad con el mismo criterio, en asocio con dos importantes gremios de la construcción: la Asociación Colombiana de Ingenieros Constructores (ACIC) y la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), se realizó un estudio sobre oferta y demanda de empleo en el sector de la construcción en Medellín. A partir de los resultados las entidades que se dedican a la capacitación en oficios pueden responder a estas demandas del mercado de trabajo y a su vez las personas que solicitan capacitación pueden orientar sus expectativas hacia los sectores más solicitados.



## **DESAFÍOS:**

Los principales retos de PAISAJOVEN para una siguiente fase de tres años, que va de mayo de 1998 a mayo del año 2001, incluyen:

- La oferta institucional dirigida al joven sigue presentando atomización, paralelismo, duplicidades, desaprovechamiento de economías de escala e innovaciones tecnológicas (incluidas las innovaciones de gestión) y falta de puntos de equilibrio suficientemente fuertes entre la precariedad de la oferta de emergencia y la inercia de la oferta tradicional o institucionalizada. Se debe entonces consolidar lo alcanzado fortaleciendo, en PAISAJOVEN y sus asociados, el enfoque de red.

- Una mirada general al trabajo con jóvenes permite concluir que aún predomina una arraigada tradición de llegar al joven desde arriba, como agente externo a él, con ofertas centradas en los propios referentes políticos y sociales del Estado o de las instituciones privadas de apoyo y promoción. Esta tradición tiende a subestimar el valor que para el joven tienen sus propios espacios de realización social, política y hasta económica. En síntesis, el trabajo futuro deberá enfatizar la colocación del joven en el centro de la orientación y evaluación de la oferta institucional.

- El desafío estriba en hacer una oferta más proactiva, basada en proyectos piloto o experiencias innovativas ya existentes de comprobada eficacia, estudios de caso, en el conocimiento del ámbito micro del joven, sus necesidades y ámbitos de actuación, en profundizar el conocimiento de las características propias de los jóvenes y su diferenciación interna. Este reconocimiento posibilitará la diversificación o especialización de la oferta institucional.

- Para dar proyección a este trabajo se requerirá también una utilización estratégica de medios de comunicación para fines de posicionar patrones y precedentes. Esto significa, dicho en otras palabras, que desde PAISAJOVEN, se ha venido aportando un grano de arena a la creación y consolidación de relaciones de confianza, tolerancia y cooperación, es decir, de capital social, sin el cual no se podrán asumir los retos del desarrollo.

- Para el área de **capacitación y empleo**, los desafíos se centran en sensibilizar a la subred y conseguir su compromiso para con la creación de una instancia técnica especializada en el desarrollo curricular y en la capacitación de instructores, también en generar sinergias de aprendi-

zaje y aprovechamiento entre los sectores formal e informal y de autoempleo.

Si en un último párrafo nos propusiéramos sintetizar el principal aporte de PAISAJOVÉN a la ciudad de Medellín, sería justo decir que se ha logrado demostrar que la concertación frente a problemáticas sentidas es posible, que la cooperación público-privada, con todo su potencial generador de respuestas a los más apremiantes problemas sociales está a nuestro alcance en Medellín, y diríamos que en Colombia, y que el fortalecimiento institucional de las organizaciones que trabajan con jóvenes es un camino acertado para lograr una adecuada articulación entre oferta y demanda de servicios a los jóvenes, y para ofrecer servicios de calidad que tengan un impacto positivo en la vida de los jóvenes carentes de oportunidades.

**Tercera Parte**  
**DESPUÉS DE RIO**



## La “Formación de Transición”: Modelo conceptual para una estrategia de intervención contra el desempleo juvenil de tipo estructural

*Jaime Ramírez Guerrero\**

### INTRODUCCION

El desempleo juvenil, especialmente cuando se encuentra vinculado a situaciones de pobreza y de exclusión social, es hoy uno de los problemas fundamentales de las sociedades latinoamericanas y probablemente constituirá uno de los grandes retos de su desarrollo durante las próximas décadas.

El problema obedece a determinantes propios de la historia y de la estructura socioeconómica de la región y ha sido agudizado por los impactos de los ajustes macroeconómicos asociados al cambio experimentado recientemente en sus modelos de desarrollo, pero también se inserta en tendencias generales del proceso global de cambio técnico y de la organización productiva. Ello exige que su enfrentamiento supere el enfoque de acciones asistenciales y/o coyunturales, y que necesariamente deba ser incorporado dentro de políticas y acciones dirigidas a producir modificaciones estructurales en los sistemas educativo, productivo, de empleo y de integración social, coherentes con proyectos estratégicos de desarrollo<sup>1</sup>.

**El núcleo duro del problema, predominante en las poblaciones pobres, es el denominado desempleo estructural, definido por la exis-**

\* Documento realizado en el marco de una consultoría para Cinterfor/OIT

<sup>1</sup> Para un análisis integral del tema desde esta perspectiva ver, en esta misma publicación: Cinterfor/OIT, **Jóvenes y capacitación laboral. El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional**

**tencia de brechas fundamentales entre las competencias laborales de los jóvenes que ingresan a los mercados de trabajo y aquellas que son requeridas por los sectores productivos.** Su pervivencia es un factor determinante en la reproducción de la exclusión social y en la profundización de graves segmentaciones sociales que tarde o temprano pueden poner en peligro los logros alcanzados por el crecimiento económico.

Ante la emergencia del problema, cada vez son más frecuentes las iniciativas que desde la sociedad civil o desde el Estado buscan ofrecer a los jóvenes desempleados una alternativa de inserción laboral a través de programas de capacitación, generalmente acompañada de otros servicios, con una amplia variedad de enfoques, alcances y resultados.

La coherencia entre las acciones de corto y de largo plazo en el esfuerzo contra el desempleo juvenil debe estar fundamentada en el reconocimiento de que los cambios económicos y tecnológicos determinados por la globalización y la reestructuración productiva han generado modificaciones correspondientes e irreversibles en los patrones tradicionales de la inserción laboral, cuya naturaleza es también global y estructural aunque presente manifestaciones diferenciadas en cada situación particular.

También es necesario considerar los cambios culturales que afectan a la juventud contemporánea en sus actitudes y expectativas frente al mundo del trabajo, inducidos entre otros factores por exposición a los medios de comunicación de masas y por el generalizado incremento en sus niveles de educación formal, ambos de los cuales conducen a una elevación de sus expectativas, cuya frustración produce serias consecuencias en los terrenos de la autoestima personal y el resentimiento social.

Es claro, entonces, que su enfrentamiento no puede ser simplista ni puntual, y que no basta para ello el reciclamiento de recursos metodológicos, pedagógicos e institucionales que fueron diseñados en respuesta a procesos sociales y momentos históricos ya superados, o a paradigmas institucionales que surgieron en el contexto de otras políticas de desarrollo, independientemente del grado de éxito que pudieran haber tenido en el pasado.

**En este artículo se propone el concepto de “Formación de Transición” como propuesta para la estructuración metodológica de las intervenciones de formación para el trabajo dirigidas a la inserción la-**

**boral inicial de jóvenes pertenecientes a sectores de pobreza, y por lo tanto actual o potencialmente afectados por el desempleo estructural.**

Este enfoque pretende aportar un modelo conceptual a las muchas iniciativas y propuestas que en el terreno empírico persiguen generar redes y cadenas de formación como estrategia para atender a la inserción socio-laboral de poblaciones marginadas o para ofrecer oportunidades de formación y ajuste continuo a los trabajadores empleados. También es coherente con la estrategia de intervención adoptada por algunos novedosos programas de capacitación laboral de jóvenes que se adelantan actualmente en América Latina.

En la primera parte, a manera de marco de referencia, se presenta una caracterización de las relaciones entre pobreza y desempleo juvenil en América Latina y se señalan algunas coincidencias y analogías con los problemas del desempleo y la inserción laboral juvenil en países desarrollados.

La segunda parte recapitula el aprendizaje obtenido de las experiencias latinoamericanas de aplicación de la capacitación laboral como instrumento de inserción socio-laboral de jóvenes y en general de poblaciones pobres durante los años sesenta a los ochenta, y presenta unas breves consideraciones sobre el modelo de programas públicos de capacitación laboral de jóvenes que recientemente se están generalizando en América Latina.

Como conclusión intermedia, en el tercer capítulo se definen algunas de las características esenciales que, a la luz de las experiencias anteriores y de las consideraciones presentadas en los primeros capítulos, deberían presentar los programas de capacitación laboral y empleo de jóvenes.

Finalmente, en el capítulo cuarto se presenta el modelo de la “Formación de Transición”, objeto central del documento. Este responde al reconocimiento de lo que sería un nuevo patrón del proceso inicial de inserción laboral, generalizado globalmente, y caracterizado por la existencia –necesaria e ineludible– de un “espacio de transición”<sup>2</sup> entre el momento en que la persona joven termina (por abandono o culminación) su etapa de educación básica escolar para salir al mercado de trabajo, y el momento en que alcanza una cierta consolidación ocupacional que le permite afrontar con una razonable dotación de competencias la aventura que en gran medida es ahora el ciclo laboral de las personas en

<sup>2</sup> Gaudé, J., **Relations entre les nouvelles formes de travail, la formation et l'insertion professionnelle**. Bureau International du Travail. Formation, Etudes de Politique No. 23. Geneve, 1996

mercados de trabajo como los actuales, caracterizados por la inestabilidad y por altos niveles de exigencia productiva.

La existencia del espacio de transición rompe con los paradigmas clásicos del proceso de inserción laboral y hace obsoletos muchos de los acercamientos tradicionales de la capacitación laboral inicial.

La idea central del modelo aquí propuesto es convertir el **Espacio de Transición** en una **Transición Formativa**, para lo cual es necesaria una **Formación de Transición**, como proceso abierto, largo y complejo, anclado en la comunidad local, en el que intervienen múltiples agentes (escuela, instituciones de capacitación, ONGs, empresas, organizaciones comunitarias, gobiernos locales).

El modelo plantea también propuestas conceptuales tales como la de los **Espacios de Trabajo Formativo**, que busca diversificar a la vez que hacer más accesible a los procesos formativos los conceptos de empresa y de práctica laboral, esenciales en cualquier actividad de formación para el trabajo.

Finalmente, se señala cómo en la Formación de Transición el papel de los aparatos tradicionales de la capacitación laboral se modifica sustancialmente, obligándolos a abandonar su autocentrismo y a integrarse en arreglos institucionales abiertos, flexibles y sistémicos, lo que es consistente con muchos de los enfoques contemporáneos sobre el tema, particularmente con lo que el Director de Cinterfor/OIT ha denominado "la nueva institucionalidad para la formación"<sup>3</sup>.

## I. JUVENTUD, POBREZA Y DESEMPLEO EN AMERICA LATINA

Los hombres y las mujeres jóvenes (entre 15 y 24 años de edad) constituyen la quinta parte de la población de América Latina y aproximadamente un 30 por ciento de su población económicamente activa. A pesar de la declinación que la región registra en sus tasas generales de crecimiento de la población y de la consecuente desaceleración en las tasas de vinculación de la mano de obra joven al mercado de trabajo, durante los próximos treinta años este grupo continuará creciendo en términos absolutos por el "efecto rezago" de las tasas de fertilidad anteriores, y alcanzará en el año 2.000 un tamaño en el orden de los 100 millones de personas.

<sup>3</sup> Weinberg, Pedro Daniel, **La construcción de una nueva institucionalidad para la formación**. Documento presentado al Seminario subregional sobre educación para el mundo del trabajo y lucha contra la pobreza. IPE/UNESCO-INET-CENEP/CIID. Buenos Aires, 21 al 24 de Noviembre de 1995.



Estas cifras por sí mismas serían suficientes para asignar a los jóvenes latinoamericanos gran importancia en las políticas de desarrollo, pero su significación se hace más aguda cuando se considera el potencial estratégico que hoy más que nunca revisten los jóvenes frente a los retos del crecimiento económico y de superación de la pobreza, por su natural apertura a la incorporación de las nuevas pautas culturales que son el sustrato de las competencias requeridas por una economía competitiva en el entorno presente, de globalización y acelerado cambio tecnológico.

Sin embargo, la gran mayoría de los jóvenes latinoamericanos se encuentran en una seria situación de exclusión social y por lo tanto son privados de la oportunidad de participar de las tareas y de los beneficios del desarrollo.

Como reflejo de la estructura demográfica de la región, la pobreza latinoamericana es predominantemente joven. Puesto que los hogares pobres derivan la mayoría de su ingreso de fuentes del mercado de trabajo, sea a través del empleo asalariado o del autoempleo, la pobreza está estrechamente asociado al grado de participación en el mercado de trabajo y a la manera como este remunera su actividad: más del 40 por ciento de los jóvenes son pobres y las tasas de desempleo abierto entre ellos duplican y en algunos países casi triplican a las tasas registradas para el conjunto de la población económicamente activa.

Los indicadores muestran que el problema del desempleo juvenil se agrava incluso en países como Chile, que registran una disminución sostenida de sus tasas promedio durante los últimos años. En este país la tasa de desocupación entre los jóvenes aumentó al 16 por ciento en el segundo trimestre de 1996, llegando casi a triplicar la tasa promedio en algunos meses del año. En Uruguay, aumenta desde un 26.6 por ciento en 1995 al 29.4 por ciento en 1996, mientras que en Argentina el desempleo juvenil es 2.4 veces superior a la tasa promedio<sup>4</sup>. En Colombia, en 1990, la tasa de desempleo media era de 11 por ciento, mientras que la de los grupos 14-20 y 21-25 años era, respectivamente, del 25.2 y 15.4 por ciento. El desempleo de las mujeres en los mismos grupos era casi el doble que el de los hombres (15.0 y 8.0 por ciento)<sup>5</sup>.

Se estima que hay más de 5 millones de jóvenes desempleados en la región y de aquellos que trabajan la gran mayoría lo hace en ocupaciones informales, transitorias, de baja productividad, precario ingreso y carencia de seguridad social. Peor aún, son cada vez mayores los contin-

<sup>4</sup> OIT, América Latina y el Caribe. Panorama Laboral '96.

<sup>5</sup> Colombia - DANE.

gentes de jóvenes que no estudian y que tampoco trabajan, de una parte por la carencia de oportunidades de empleo pero también porque sus expectativas son mayores que las de generaciones anteriores, que no tuvieron el acceso que estos han tenido a una escuela que –independientemente de su baja calidad– opera en el imaginario social como canal de movilidad social, y que en consecuencia genera expectativas de una inserción socio-laboral menos mezquina que la que la realidad les ofrece.

En Colombia y en 1990 el 22.6 por ciento del total de los jóvenes entre 12 y 24 años (578.000 en las cuatro ciudades principales) no trabajaba y no estudiaba<sup>6</sup>, situación en la que se obturan los dos canales clásicos de la formación para el trabajo como medio de inserción socio-laboral: la educación o el aprendizaje informal en el trabajo. Obviamente este es un problema que –fuera de los costos de oportunidad económica– tiene incidencia directa en fenómenos de descomposición social vinculados con la drogadicción y la violencia. Precisamente por extremo es aleccionador el caso colombiano, donde en 1990 más de la mitad de las muertes de jóvenes se produjeron por homicidios y violencia<sup>7</sup>

En Argentina, país con altas coberturas en todos los niveles del sistema educativo, que en el nivel primario son casi totales, y que presentó durante la década de los ochenta incrementos muy importantes en la tasa de escolarización de los grupos de 13 a 17 años (del 52.8 al 66.7 por ciento) y de 18 a 22 años (del 13.9 al 26.8 por ciento), se registran claras diferencias de accesibilidad entre jóvenes pobres y no pobres. Para el Gran Buenos Aires se encontró que en 1993 la proporción de jóvenes pobres que no lograba terminar el ciclo de escolaridad primaria era del 12.6 por ciento, en tanto que esta misma cifra era del 3.7 por ciento para los no pobres. Posteriormente, sólo la mitad de los pobres comienza el ciclo secundario mientras que dicha proporción alcanza a cerca del 80 por ciento de los pobres. Y, finalmente, muy pocos jóvenes pobres logran terminar la escuela media: 20 por ciento, y sólo algo menos del 14 por ciento accede a la educación superior<sup>8</sup>.

### ***Algunas diferenciaciones necesarias dentro de un panorama general de pobreza juvenil***

Diversos autores<sup>9</sup> han señalado acertadamente que no se puede pasar por alto la heterogeneidad con que se manifiesta el problema del desempleo juvenil latinoamericano, entre tipos de desarrollo nacional, entre situaciones rural o urbana, entre especificidades de etnia, de género, etc. Menos analizada, pero igualmente significativa, especialmente

<sup>6</sup> Colombia - Departamento Nacional de Planeación, **Política de Juventud**. Documento CONPES No. 2749. Bogotá, Junio de 1995.

<sup>7</sup> Colombia - Ministerio de Salud, **La carga de la enfermedad en Colombia**. Bogotá, 1990

<sup>8</sup> Jacinto, C., **Jóvenes de sectores de pobreza y políticas públicas de formación y empleo: ante el desafío de la equidad**. Documento presentado ante el Seminario: Educación para el mundo del trabajo y lucha contra la pobreza. Buenos Aires, 21 al 24 de Noviembre de 1995.

<sup>9</sup> Ver en esta misma publicación:

- Rama, G., **El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional en materia de educación para jóvenes**.

- Joignant, A., **Propuesta de plan de acción sobre educación y empleo de los jóvenes**.

para el diseño de estrategias de intervención, es la heterogeneidad entre distintos grupos de edad dentro del amplio rango desde los 14 a los 25 años que en la mayoría de los casos definen los límites de la población considerada juvenil, y que presentan obvias diferencias en sus expectativas y posiciones ante el trabajo.

Existen grandes diferencias entre la manera como se manifiesta la pobreza entre la juventud urbana y la rural. Los jóvenes rurales constituyen un conjunto muy heterogéneo, diferenciado por factores étnicos, regionales y de género, aunque afectado generalizadamente por su vinculación a un sector socioeconómico donde se registran los mayores índices de pobreza en la región. La juventud urbana, por su parte, está diferenciada principalmente por su pertenencia a grupos sociales más o menos pobres, lo que a su vez determina sus oportunidades de acceso a bienes y servicios. A pesar de esas diferencias rural – urbanas, sin embargo, es necesario constatar que para los jóvenes, como para el conjunto de la fuerza laboral, el mercado de trabajo latinoamericano ha ido adquiriendo en los últimos lustros un carácter predominantemente urbano.

Como en el conjunto de la fenomenología de la pobreza, la dimensión de género está especialmente presente en el tema desempleo juvenil: en prácticamente todos los países la mujer joven presenta tasas de desempleo más altas y niveles de ingreso consistentemente inferiores a la de sus coetáneos varones.

En cuanto a la diferenciación por grupos de edad, la siguiente caracterización<sup>10</sup> puede tener cierta validez como patrón general, aunque es necesario someterla a confrontación con cada situación nacional.

Los adolescentes entre los 12 y 14 años se vinculan marginalmente al trabajo asalariado, y lo hacen más que todo como mano de obra familiar, generalmente en actividades informales. Para este grupo el problema fundamental es la deserción escolar y la escasa adecuación de la formación básica que reciben a las exigencias del mercado laboral, al que están a punto de entrar.

El segundo grupo, entre los 15 y 19 años, tiene una participación más alta en la oferta laboral que la del grupo anterior. Se vincula al mercado en condiciones desventajosas, presionado por la necesidad de generar ingresos y desestimulados para continuar su educación formal por los déficits cuantitativos y cualitativos de la educación media. Es en este momento donde se producen las primeras experiencias de empleo, cuyo

<sup>10</sup> Colombia, Presidencia de la República. Consejería para la juventud, la mujer y la familia, **Política Nacional de Juventud**. Bogotá, Marzo de 1993 (policopiado).

resultado más o menos gratificante (y no sólo en términos de ingreso) determinará en gran medida su actitud futura ante el trabajo.

Los adultos jóvenes (entre los 20 y 24 años) con frecuencia tienen obligaciones familiares y no pueden esperar largo tiempo por un puesto de trabajo. Se vinculan a la actividad laboral de manera intensiva, aportando un contingente muy importante de mano de obra. En relación con los grupos anteriores tienen más acceso al empleo asalariado aunque comparten tendencias similares en cuanto al bajo ingreso y a ubicación en ocupaciones de inferior calidad e incluso la presencia de una proporción significativa que ni estudia ni trabaja, cuyas posibilidades de empleo son cada vez más restringidas a medida que pasa el tiempo.

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

A pesar de que en las décadas pasadas se han registrado importantes aumentos en la cobertura de la educación básica en la región, sobre todo en el nivel primario, pero también en la educación media, existen déficits cualitativos crecientes que afectan la oferta educativa para los sectores de menores ingresos, lo que coloca a los jóvenes pobres en situación de desventaja ante el mercado de trabajo en la medida que se consolida el círculo vicioso: mala educación – desempleo – pobreza – mala educación. Esta desventaja se convierte en estructural cuando el contexto de reestructuración productiva hace más exigentes los perfiles de competencias laborales requeridos por los mercados de trabajo y se agudiza cuando crecen aceleradamente las tasas promedio de desempleo abierto, lo que hace más dura la competencia entre desempleados.

Queda así este sector en una clara situación de desempleo estructural, **definido como la falta de correspondencia entre la estructura de calificaciones de la oferta laboral y aquella que es requerida por la demanda en el mercado de trabajo<sup>11</sup>**. Este es un desempleo que no responde –o lo hace sólo marginalmente– a los cambios cíclicos en el mercado de trabajo.

El desempleo estructural en el mercado de trabajo urbano latinoamericano se concentra en los jóvenes y las mujeres, sobre todo los de estratos socioeconómicos inferiores, a pesar de que presenten algunos años de educación básica y aún de educación media. En Colombia, en junio de 1992, para las cuatro grandes áreas metropolitanas, el 58.2 por ciento de los desempleados eran mujeres y el 22.1 por ciento eran jóvenes menores de 19 años, o eran mujeres. El 60 por ciento tenían algún

<sup>11</sup> López, H., "Mercado laboral urbano y desempleo friccional y estructural en Colombia". En *El SENA del siglo XXI*, Tomo I. SENA, Bogotá, 1994.

grado de educación secundaria y cerca del 85 por ciento pertenecían a los estratos socioeconómico bajo - bajo, bajo y medio - bajo.

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

Este fenómeno se inscribe en tendencias universales. Naturalmente, hay grandes diferencias entre el desempleo juvenil europeo y el latinoamericano. Como lo afirma Tokman, son más los jóvenes en América Latina, tienen más carencias y disponen de menores redes de protección social<sup>12</sup>. Adicionemos otra gran diferencia: no se podría afirmar que en Europa hay carencias cuantitativas ni cualitativas fundamentales en la educación básica, ni que haya faltado inversión o creatividad en los sistemas de formación para el trabajo. Pero estas diferencias no deben hacer que se pierdan de vista los elementos comunes en ambas situaciones.

Un agudo observador de la escena internacional comenta: “En algunos países europeos más del 60 por ciento de los jóvenes que han salido de la escuela secundaria están desempleados. En el largo plazo esto crea una fuerza laboral que no recibe el entrenamiento que debería estar obteniendo y una generación de jóvenes sin experiencia laboral. Lo que esto significa para las habilidades y los hábitos de trabajo en el largo plazo queda por verse, pero es difícil imaginar un escenario donde el desempleo persistente entre los jóvenes de dieciocho a veinte años de edad rinda beneficios positivos. Las expectativas perversas acerca de cómo funciona el mundo están establecidas y en el largo plazo esas expectativas van a ser mucho más costosas que el pago del sistema de bienestar social que ahora mantiene pacíficos a los jóvenes”<sup>13</sup>.

Esta caracterización de la situación europea no se diferencia mucho de otra presentada para el caso latinoamericano: “En lo que concierne particularmente a los jóvenes, uno de los problemas centrales consiste en la dificultad para transitar el camino que va de la educación al ingreso en un mercado de trabajo cada vez más restringido. Para todos los jóvenes, la transición entre al educación y el trabajo se ha transformado

<sup>12</sup> Tokman, V., “Visión desde la OIT sobre el trabajo de los jóvenes en la región”. En, *Boletín Cinterfor*, No. 128. Montevideo, Julio - Septiembre de 1994.

<sup>13</sup> Thurow, Lester, *El futuro del capitalismo*. Javier Vergara Editor. Buenos Aires, 1996. (Citado en documento de trabajo interno de Cinterfor/OIT).

en un proceso relativamente largo, y el acceso a un empleo estable (si es que llega) es precedido por empleos precarios y/o temporarios...”<sup>14</sup>.

En los Estados Unidos, a pesar de que son una significativa excepción a la tendencia de alto desempleo entre los países industrializados, “...el problema de los desertores de la educación media...se ha vuelto cada vez más serio a medida que sus posibilidades de empleo se han empeorado con relación a los egresados ...”<sup>15</sup>. Y es claro que este fenómeno se concentra especialmente en los más jóvenes de entre las minorías étnicas que conforman el núcleo duro de la pobreza en ese país.

Ahora bien, la aparición coincidente de este fenómeno en muy diversas latitudes es indicativa de que nos enfrentamos a un ciclo global, muy seguramente de larga duración, en el que las condiciones son hostiles al empleo para las personas jóvenes. “El crecimiento tendencial del desempleo global está acompañado de un endurecimiento de la competencia entre la población económicamente activa, de un alargamiento de las filas de espera y de un estrechamiento del mercado de trabajo...que afecta especialmente a los jóvenes, quienes entran en largos períodos de espera o se deben someter a un empleo inestable y precario en sus condiciones informales”<sup>16</sup>.

En Europa el desempleo de larga duración crece más rápido que el conjunto y no responde a variaciones coyunturales en el mercado de trabajo: más del 30 por ciento de los demandantes de empleo reportan más de un año sin trabajo, y esta proporción es mucho mayor entre los jóvenes como producto de la tendencia de las empresas a revisar sus estrategias de vinculación de mano de obra joven y subcalificada, por considerarlos subproductivos ante los altos costos de la nivelación profesional que deben suministrarles<sup>17</sup>.

Probablemente, entonces, en el nivel concreto del mercado de trabajo la desventaja de los jóvenes europeos sea su falta de experiencia, mientras que la de los jóvenes pobres latinoamericanos está compuesta por las carencias de formación básica más su falta de experiencia. Pero la tendencia común al desempleo juvenil, con sus manifestaciones de larga duración y de asociación con formas de empleo precario, señala que **se está produciendo un cambio fundamental de alcances globales en la manera como se produce la inserción laboral de los jóvenes, cambio de características tan estructurales en el ámbito social como el de la reestructuración productiva a la que está asociada en el ámbito económico.**

<sup>14</sup> Jacinto, C. Op. cit., p. 2

<sup>15</sup> Grubb, W.N., **Evaluating job training programmes in the United States: Evidence and explanations.** Training Policy Studies No. 17. ILO, Geneva, 1995. (traducción libre)

<sup>16</sup> Gaude, J., **Relations entre les nouvelles formes de travail, la formation et l’insertion professionnelle.** Formation: Etudes de politique No. 23. BIT, Geneve, 1995. P.9. (traducción libre)

<sup>17</sup> Gaude, Op. cit., p. 9

## II. EXPERIENCIAS DE CAPACITACION LABORAL DE JOVENES EN AMERICA LATINA

Si bien la focalización en el tema del desempleo juvenil es un fenómeno relativamente reciente dentro de las políticas sociales en América Latina, existe en la región un copioso bagaje de experiencias en las que la capacitación laboral ha sido aplicada como instrumento en estrategias de lucha contra el desempleo, de integración de grupos marginales de población, de apoyo a sectores informales de la economía, etc. Pero es necesario también reconocer que este es un terreno donde han prevalecido acercamientos empíricos y voluntaristas y en el que en general se carece de evaluaciones sistemáticas que arrojen resultados generalizables<sup>18</sup>.

Como punto de partida, hay que señalar un problema de fondo en la mayor parte de esas experiencias: la tendencia a enfrentar la cuestión de la capacitación laboral para poblaciones pobres con un enfoque de voluntarismo político o filantrópico, sobre la base de la alta –y muchas veces ingenua– valoración social de este instrumento. Esta actitud genera ofertas de capacitación débilmente estructuradas, sin adecuada fundamentación pedagógica, con precario respaldo logístico, sin preocuparse seriamente por su focalización, su pertinencia con respecto al mercado, ni sobre la eficiencia y eficacia del esfuerzo.

Habría que preguntarse si detrás de esta tendencia no se esconde el viejo prejuicio de que la educación vocacional, cualquiera que sea su calidad, es el medio adecuado para la educación de las clases pobres, porque ellas no pueden tener otro tipo de aspiraciones.

Específicamente, esta actitud se expresa en los siguientes problemas<sup>19</sup>:

- La tendencia de las instituciones de educación técnica y de formación profesional a convertirse en servicios orientados desde la oferta, a partir de la necesidad de dar uso a sus capacidades instaladas, es reproducida en el caso de los programas dirigidos a poblaciones pobres, agravada por el hecho de que a estos se suele asignar los equipamientos más obsoletos y deteriorados y los recursos técnico-pedagógicos más improvisados. Ello conduce a una capacitación muy distante de los requerimientos de los sectores productivos, aún los informales, que con frecuencia disponen de tecnologías más avanzadas. Lo anterior en gran medida es determinado por el alejamiento de la realidad de los sectores

<sup>18</sup> Ramírez, Jaime: **La capacitación laboral como instrumento de lucha contra la pobreza**, OIT, Estudios de Políticas No. 26. Ginebra, 1996

<sup>19</sup> Ramírez, Jaime: **Op. cit.**

productivos entre las instituciones y los funcionarios que ejecutan la capacitación.

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

- Si bien en teoría todas las experiencias proclaman su articulación con servicios que complementen su acción para el logro de resultados concretos de empleo o autoempleo, como son los de información sobre mercado de trabajo, colocación, crédito, asesoría administrativa y asistencia técnica, etc. (o por lo menos reconocen esa necesidad), en la práctica son pocos los casos en que se produce una confluencia coherente y orgánica de estos con la capacitación laboral.

- La desarticulación de la capacitación laboral con sus servicios complementarios no sólo es imputable a la inexistencia o ineficiencia de los mismos. También es dificultada por fallas en la focalización y caracterización de la población objetivo, que dificultan el diseño y canalización de mecanismos adecuados para grupos específicos de población.

- Se registra una casi completa desarticulación de los programas de capacitación laboral analizados con los sistemas formales de educación técnica o formación profesional, lo que impide la vinculación de los egresados a cadenas de formación continuada que son en última instancia el medio para superar las barreras de la marginalidad.

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



- Sea por las fallas en focalización, por el interés de aumentar coberturas por razones políticas, o por limitaciones de recursos, se registra en la mayor parte de las experiencias analizadas una tendencia a realizar intervenciones puntuales y de corta duración, que dificultan la articulación de la capacitación con los servicios complementarios, y que impiden la profundización y consolidación de aprendizajes en los usuarios.

### **Los modelos recientes del tipo “Chile Joven”<sup>20</sup>**

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

Estos programas presentan un enfoque innovador, que ha generado gran expectativa y no poca controversia<sup>21</sup>, pues sus implicaciones son muchas: no sólo en el terreno operativo sino también en el de su marco institucional.

El modelo ofrece un proceso concentrado e intensivo de servicios de capacitación en oficios, formación de competencias transversales de tipo sicosocial, nivelación escolar (opcional) y práctica laboral en empresas, mediante las cuales se espera elevar las oportunidades de inserción laboral de esta población. Las modalidades de práctica y de inserción laboral pueden ser, según estrategias específicas, el empleo dependiente o el autoempleo (y este, a su vez, individual o asociativo).

Veamos, de manera resumida, algunos de los criterios centrales de su estrategia de intervención, que evidentemente buscan superar varios de los problemas de enfoques anteriores:

- La orientación desde la demanda, como estrategia para asegurar la pertinencia de la capacitación con relación a las necesidades reales e inmediatas del sistema productivo. Este criterio se asegura mediante la sujeción de la capacitación a la existencia comprobada de oportunidades de práctica laboral en empresas.

<sup>20</sup> El contenido de este aparte es tomado del Documento **Los programas de capacitación laboral del modelo Chile Joven en América Latina. Una agenda para el seguimiento**, elaborado por el autor para la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, publicado en Jacinto, C. y M.A. Gallart, (Comp.): **Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables**. Montevideo: Cinterfor/OIT – Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 1998.

<sup>21</sup> Al respecto, ver: **Cinterfor/OIT, Boletín No. 139-140 “Jóvenes: Formación y Empleabilidad”**. Montevideo, abril-setiembre de 1997.

- El estímulo a la ampliación y diversificación de la oferta de formación, mediante la contratación de servicios remunerados a precios de mercado.
- La regulación de la oferta de formación por criterios de mercado, mediante la concurrencia de múltiples proveedores públicos y privados a través de sistemas de registro y concurso públicos.
- La oferta de un subsidio económico a los jóvenes participantes en los programas, para optimizar su retención a lo largo del proceso de formación y de práctica laboral.
- La ejecución desconcentrada y los procesos de autofocalización de la población objetivo, con alto protagonismo de la sociedad civil y los gobiernos locales.
- La articulación de esfuerzos del Estado, la sociedad civil y el sector empresarial.
- El interés en el fortalecimiento institucional de los nuevos oferentes de servicios de formación de naturaleza privada, sean ellos ONGs u organizaciones comerciales.

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

- Dificultades con respecto a la focalización de los programas. El dilema básico del modelo con relación a este punto, es que sus exigencias de eficiencia y efectividad, así como una tendencia a la absolutización del criterio de pertinencia de mercado, conducen a sucesivos filtros, más o menos explícitos, a través de los mecanismos de autofocalización y de selección de aspirantes por parte de las instituciones de capacitación – presionadas por asegurar altos índices de retención en la fase capacitadora y de colocación en la fase de pasantía laboral– con lo que se genera un sesgo a favor de aquellos que presentan relativamente mejores niveles de competencias básicas. Intentando flexibilizar la estrategia, pero corriendo riesgos en la eventual alteración de sus parámetros básicos, algunas aplicaciones del modelo han hecho ajustes significativos sobre el diseño original definido para el Programa. Ellos van desde la selec-

ción de zonas geográficas no previstas inicialmente, fundamentalmente sobre la base de criterios de urgencia por problemas de violencia social, hasta el reconocimiento de modelos de formación-producción tutorados por ONGs como espacio integral para la capacitación y la práctica laboral.

- Con respecto a la estructura institucional, una característica –si bien implícita– de la estrategia que sustenta al modelo es la distancia que asume con respecto a los aparatos institucionales tradicionalmente responsables de la formación para el trabajo, y la oportunidad que ofrece a la realización del paradigma de los Sistemas Nacionales de Formación. Esta expectativa, es bien claro, sólo puede tener desarrollo en la medida que los países adopten políticas claras y consistentes de desarrollo de su sistema de formación de recursos humanos, producto de consensos sociales de amplio espectro que comprometan al Estado, a la sociedad civil, al sector empresarial y –por supuesto– a las entidades responsables de la capacitación laboral.

- El diagnóstico socio-pedagógico que sustenta al modelo insiste en la necesidad de una estrategia integral de intervención, así como en una estrategia pedagógica con objetivos formativos, que van más allá de la simple dotación de habilidades ocupacionales específicas, y que debe apuntar a la superación de las limitaciones que presenta la población meta en los ámbitos de las relaciones sociales y la autoestima personal, sin olvidar la atención remedial a sus carencias de educación básica. Sin embargo, existen grandes interrogantes sobre la viabilidad de alcanzar este objetivo en una intervención concentrada y puntual, teniendo en cuenta los profundos déficits que presenta la población meta. Incluso en una aplicación integrada, diversificada y realizada en un contexto favorable del modelo se presentan dificultades asociadas en gran medida al riesgo de que la intervención del programa resulte en un evento aislado y discontinuado, sin resultados efectivos y sostenibles en el tiempo.

La emergencia de este tipo de estrategias resalta la necesidad de que los procesos de desconcentración y diversificación de la oferta de capacitación laboral estén adecuadamente acompañados por una capacidad organizadora de sólida competencia técnica y legitimidad sociopolítica que garantice la coherencia y la equidad del sistema desde el punto de vista de inversión pública y que ofrezca los soportes técnicos, financieros y logísticos necesarios para asegurar su adecuado desarrollo.

Desde este punto de vista, tales enfoques se constituyen en un reto a la capacidad de las instituciones de educación técnica y capacitación

laboral para avanzar en la construcción de una nueva institucionalidad de la formación profesional, ajustada a los requerimientos y oportunidades de los tiempos, y capaz de responder a las expectativas, no sólo de los jóvenes marginados urbanos, sino del conjunto de los recursos humanos y el aparato productivo de los países de la región.

### **III. ¿QUE SE REQUIERE PARA ELEVAR EL POTENCIAL DE EMPLEABILIDAD DE LOS JOVENES EN DESEMPLEO ESTRUCTURAL?**

Las experiencia acumulada y comentada en el capítulo anterior ha permitido identificar una serie de características que deben llenar los programas dirigidos a la inserción laboral de jóvenes en situación de desempleo estructural.

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

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

Requieren tantas cosas, que es imposible pretender su integración socio-ocupacional de otra manera que mediante procesos graduales y sistemáticos, durante cuyo transcurso deben recibir apoyo de servicios sociales, subsidio económico y oportunidades de trabajo inicial sin exigencias mayores de calificación.

En consecuencia, es necesario desarrollar una oferta de servicios de capacitación que integre adecuadamente aspectos de educación remedial básica, formación de competencias sociales, capacitación laboral específica, capacitación empresarial –cuando cabe–, así como prácticas laborales concretas y adecuadas, atendiendo en el proceso a factores tales como el incremento de la autoestima personal. Por otra parte, la formación debe ser complementada adecuadamente con servicios eficaces de información y colocación en el empleo o de apoyo al estableci-

miento como trabajadores independientes en espacios de mercado competitivos y remunerativos.

A continuación se exponen algunos criterios esenciales para el logro de acciones dirigidas a su inserción laboral, a la luz de estas exigencias. Sin pretensiones de exhaustividad, los clasificaremos en tres grupos: los que se refieren a la articulación de la formación en estrategias de intervención social de amplio espectro y larga duración; las que abordan el ámbito de “tecnología” de la formación; y finalmente las que se tocan al marco institucional que debe servir de base a la aplicación de dicha tecnología.

### **1. Sobre las estrategias de intervención social**

La capacitación laboral es sólo uno de los insumos –insuficiente **per se**– para el logro de la empleabilidad. Habrá que asegurar la articulación con otros componentes, y –en general– la creación de un «ambiente propicio» a la inserción laboral/productiva, que es el objetivo estratégico. La cuestión de los insumos complementarios nos plantea la necesidad de insertar la capacitación en estrategias integrales de intervención social, que superen la versión estática de la integración “horizontal” entre distintos agentes de servicios en un momento y sitio dados, para pasar a una visión dinámica, o “vertical” de la integración, es decir, una capaz de asegurar acompañamiento prolongado a las personas durante sus procesos de inserción laboral y desarrollo productivo<sup>22</sup>.

En esta línea, es necesario tener en cuenta las distintas vías potenciales para la inserción laboral/productiva de la población objetivo. Por ejemplo: el empleo asalariado en el sector moderno, el empleo informal, el autoempleo, etc. Cada una de ellas exige estrategias, metodologías y procesos operativos diferenciados, desde la selección de los participantes, los currículos, los instrumentos de apoyo, el seguimiento, etc.

Los procesos de capacitación y de inserción laboral son largos y complejos para cualquier persona. Más aún para aquellos que arrancan en condiciones de amplia desventaja. No puede pretenderse que con acciones cortas, procesos rígidos y contextos institucionales desarticulados se logren resultados significativos.

La participación de la población objetivo en actividades de formación en cualquier sitio ó momento de la cadena no debe resultar un evento aislado y terminal –independientemente de sus logros inmediatos en

<sup>22</sup> Ramírez, Jaime, **Evaluación pedagógica e institucional de experiencias colombianas de capacitación laboral para jóvenes de hogares pobres**. Documento presentado al Grupo de Trabajo del Proyecto CENEP-CIID (Red Latinoamericana de Educación y Trabajo). Montevideo, Marzo de 1996.

términos de empleabilidad-, sino que debe servir como detonador de procesos continuados de formación y de práctica laboral graduados pedagógicamente. Sólo estos procesos de largo plazo lograrán mejorar los niveles de autoestima, afirmar los aprendizajes y asegurar la inserción laboral/productiva de los usuarios.

## **2. Sobre la estructuración pedagógica y operativa de los programas**

La necesaria integración de la oferta formativa no se resuelve simplemente mediante una yuxtaposición modular de eventos y de contenidos. Es una exigencia mucho más compleja en la cual los diversos procesos y contenidos formativos deben combinarse con frecuencia en la misma clase o sesión de taller y reforzarse coherentemente en distintos espacios institucionales.

Para este enfoque de procesos es muy importante trabajar a partir de las historias de vida laboral de la población objetivo, pues es reconocido que ellas influyen de manera determinante en sus expectativas y posibilidades de inserción laboral futura. Identificar adecuadamente las oportunidades y necesidades de los clientes, en este caso, significa que hay que profundizar el conocimiento disponible, al nivel micro, sobre las formas precarias de inserción laboral-productiva de los pobres y sobre las demandas específicas de capacitación que ellas generan.

Entonces, la oferta de capacitación laboral debe ser a la vez funcional (en el sentido de orientada a necesidades reales del mercado de trabajo), e inicial (en el sentido de insertada en un itinerario posterior que cree las condiciones para un proceso continuado). Ello también exige el diseño y operativización de tales itinerarios, asegurando la creación de los enganches para un proceso escalonado y proyectivo de formación.

No deben subestimarse de ninguna manera los aspectos pedagógicos involucrados. Es necesario usar métodos aplicados de enseñanza y estrategias de enseñanza grupal, desarrollando pedagogías más contextualizadas, centradas en el alumno, activas (o constructivistas, siempre que ellas se estructuren didácticamente con objetivos concretos de aprendizaje) y basadas en proyectos o actividades. Lo anterior requiere una formación y una tradición de diseño y aplicación pedagógico y didáctico, que implica exigentes procesos de selección de las instituciones ejecutoras.

En cuanto a las ocupaciones y oficios materia de capacitación, debe evitarse caer en el tipo de programa tradicional que produce capacita-

ciones improvisadas y/o de mala calidad, en una gama estrecha de oficios y ocupaciones sobreofertadas en el mercado de trabajo, especialmente en el informal.

Hay que explorar nuevas formas de ocupación que amplíen la gama de posibilidades para la gente. Al respecto, una veta promisoría sería la de los servicios comunitarios y sociales en el área de salud, educación, atención materno infantil, así como en áreas vinculadas a la producción, pero no necesariamente en oficios técnico-productivos sino también en los servicios complementarios (comercialización, mercadeo, control de calidad, etc.) y de apoyo (contable, secretarial, almacén, etc.)

### **3. Sobre el marco institucional**

Las exigencias anteriores nos conducen al problema de los arreglos institucionales y su sustentabilidad, así como a la constatación de que los clásicos aparatos institucionales de la formación para el trabajo ya no tienen viabilidad para responder a las necesidades antes planteadas. No es imaginable que haya instituciones individuales, por poderosas que sean, que puedan responder integralmente por el paquete formativo-capacitador antes delineado, con la eficiencia y flexibilidad requeridas.

Por tanto, se impone la participación de múltiples agentes, públicos y privados, del nivel nacional y del nivel local, quienes deben configurar redes de formación, capaces de integrarse alrededor de lógicas metodológicas y estrategias de intervención compartidas. A su vez, esta multiplicidad de agentes requiere de una instancia central que asuma funciones de integración de la acción conjunta mediante estrategias de intervención consistentes; de regulación y control de la calidad de las ofertas formativas; de apoyo técnico-metodológico; de validación y certificación de competencias en el mercado de trabajo, etc.

Estamos hablando, entonces, de sistemas nacionales de formación para el trabajo, según el modelo que se está consolidando como paradigma institucional en varios países y centros de cooperación internacional.

Ahora bien, la función integradora dentro del sistema requiere de estrategias de intervención adecuadas para las distintas aplicaciones de la formación para el trabajo, estrategias que sean el producto de la investigación y la experiencia, alrededor de las cuales se estructure la participación de los agentes formativos. De otra manera, estaríamos ante la

posibilidad de una agregación mecánica de agentes, incapaz de actuar como sistema hacia fines claros y verificables.

En la sección siguiente se propone el concepto de la “Formación de Transición”, como base para una de tales estrategias de intervención: la dirigida a jóvenes en situación de desempleo estructural

#### IV. LA “TRANSICION FORMATIVA” Y LA “FORMACION DE TRANSICION”: UN NUEVO ENFOQUE DEL PROCESO DE INSERCIÓN SOCIOLABORAL

##### 1. *El Espacio de Transición*

El modelo aquí propuesto responde al reconocimiento de lo que sería un nuevo patrón del proceso inicial de inserción laboral, generalizado globalmente, y caracterizado por la existencia –necesaria e ineludible– de un “espacio de transición”<sup>23</sup> entre el momento en que la persona joven termina (por abandono o culminación) su etapa de educación básica escolar para salir al mercado de trabajo, y el momento en que alcanza una cierta consolidación ocupacional que le permite afrontar con una razonable dotación de competencias las exigencias e incertidumbres de los mercados de trabajo contemporáneos.

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

<sup>23</sup> Gaude, J., **Relations entre les nouvelles formes de travail, la formation et l'insertion professionnelle**. Bureau International du Travail. Formation, Etudes de Politique No. 23. Geneve, 1996

<sup>24</sup> Para los fines de este documento haremos equivalentes los conceptos de “capacitación laboral”, “formación profesional”, “educación vocacional”, etc.

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

Reconocer el espacio de transición como una nueva realidad estructural, obliga a revisar no sólo el clásico paradigma del proceso de inserción laboral, con su característica lineal y terminal en el que la capacitación laboral<sup>24</sup> (sea ella formal o informal) es un momento temprano y relativamente finito, ubicado entre la escuela (cualquiera que sea el nivel escolar alcanzado por la persona) y el empleo, para dar lugar a un proceso mucho más complejo en el que hay dos momentos abiertos: el espacio de transición y luego toda la vida laboral, marcada por una ines-



tabilidad estructural en el empleo, que –por otra parte– hace imperativos procesos recurrentes de recalificación a los que se responde con el paradigma de la formación continuada.

El espacio de transición es un fenómeno generalizado, pero especialmente crítico para aquellas poblaciones que presentan desventajas sociales y económicas, y que en consecuencia encuentran seriamente limitada sus opciones por la precariedad de las oportunidades que les ofrece el mercado.

La presencia del espacio de transición modifica los tradicionales procesos de inserción laboral de los jóvenes desaventajados socialmente, con sus dos opciones básicas: **i)** la inserción productiva temprana en ocupaciones de baja calificación tanto en el sector formal como en el informal, iniciando así un ciclo de vida laboral que les permitía obtener una formación empírica y una cierta estabilidad en el empleo dentro de un contexto de relativamente baja exigencia de productividad, y **ii)** la formación para el trabajo en escuelas de educación media técnica o en instituciones de formación profesional, como un momento finito relativamente predecible en su duración y características<sup>25</sup>.

Ahora bien, para entender plenamente la significación del espacio de transición hay que tener en cuenta que el fenómeno se inscribe en el contexto de modificaciones generales en los ciclos de vida laborales, signados ahora por la inestabilidad y de los cuales este es sólo su expresión inicial.

En consecuencia el espacio de transición no culmina necesariamente en el tipo de empleo estable y de especialización ocupacional permanente que era dable esperar en los mercados laborales tradicionales, sino en una estabilización inicial en el trabajo acompañada de la toma de opción por una familia ocupacional (que a su vez puede darse en la modalidad de trabajo asalariado, independiente o empresarial) y a la que denominaremos “afirmación ocupacional”.

## ***2. La Afirmación Ocupacional***

Definiremos como “**Afirmación Ocupacional**” a la decisión que el individuo toma en el sentido de orientar su vida laboral en un cierto ámbito ocupacional, aquel en el que encuentra la combinación más funcional entre sus competencias y expectativas, por una parte, y las posibilidades que realístamente le ofrece el mercado de trabajo, todo

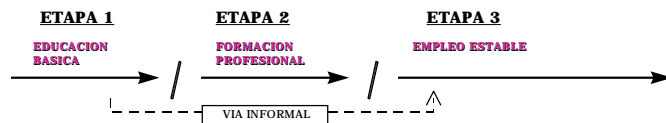
<sup>25</sup> Middleton et al., **Skills for productivity**. World Bank/Oxford University Press. New York, 1993

ello en el contexto de la evolución de otras variables vitales tales como la familiar y la comunitaria.

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

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

### 1. El Paradigma Tradicional



### 2. El Modelo Intermedio



### 3. El Nuevo Paradigma



### 3. La “Formación de Transición” y la “Transición Formativa”

¿Cómo responder a las necesidades de formación de los jóvenes pobres que se encuentran en el espacio de transición? ¿Qué procesos y contenidos son necesarios para conducirlos a una afirmación ocupacional de mejor calidad que la informalidad de subsistencia?

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

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

Es la clásica aspiración de una formación integral para el trabajo, sólo que ahora enfrentando retos más complejos. Si antes la oferta de formación para el trabajo a los jóvenes pobres podía ser suplida por la escuela vocacional o la institución de formación profesional, las que podía

aspirar a generar dentro de su ámbito la anhelada integralidad, ahora aparece la necesidad de que ella sea provista por una oferta mucho más diversificada, flexible y sostenida en el tiempo (como lo requiere la naturaleza abierta del espacio de transición).

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

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

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

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

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

La “Formación de Transición” aquí propuesta no es solamente una formación remedial de las deficiencias de la escuela de educación básica, y –aunque las puede incluir– es mucho más que las modalidades

clásicas de formación para el trabajo, sean ellas el “aprendizaje” y la “habilitación” de los sistemas de formación profesional, o la educación media técnica/vocacional de los sistemas educativos formales.

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

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

Es evidente, por lo tanto, que escuela e instituciones de capacitación laboral no sólo deben compatibilizar e integrar mutuamente sus acciones formativas, sino que deben crear articulaciones coherentes y sostenidas con otros actores sociales e institucionales para el logro de dos propósitos: **i)** aprovechar formativamente las experiencias que los jóvenes adquieran durante los momentos de trabajo productivo o de interacción social en organizaciones estructuradas que se presenten en su espacio de transición. Para tal fin, hay que convertir tales momentos **en espacios de trabajo formativo. ii)** mantener el contacto con ellos durante los momentos en que están fuera de los ámbitos de formación para el trabajo y evitar así su alejamiento de los mismos, constituyendo **redes de soporte institucional**, especialmente importantes como redes de seguridad para el acompañamiento a grupos especialmente vulnerables.

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

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

No se afirma nada nuevo al recordar que no puede haber formación para el trabajo sin una vinculación concreta de la empresa productiva, pues no sólo ella es el referente último para definir las competen-

cias que deben ser desarrolladas por la formación, sino que ella ofrece la oportunidad y los medios para estructurar los procesos formativos sobre necesidades y situaciones concretas. Ni siquiera los mejor dotados talleres de práctica en la institución de capacitación laboral pueden sustituir la experiencia de práctica en empresa como real instancia de formación para el trabajo.

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

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

No sería esta la primera vez que se propone, a partir de la constatación de que muchos jóvenes de familias pobres encuentran un espacio de inserción laboral inicial en actividades económicas informales, la idea de utilizar a estas unidades de producción como espacio de formación. También, aunque menos frecuentemente, se ha propuesto la iniciativa de aprovechar como espacios de trabajo formativo a las organizaciones comunitarias y a sus proyectos de construcción de infraestructura y prestación de servicios sociales<sup>26</sup>.

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

<sup>26</sup> Ramírez, Jaime, **Diseño global del componente de capacitación laboral de jóvenes en el marco del plan de empleo urbano de la Red de Solidaridad Social**. Ponencia presentada en el Seminario "Capacitación y empleo de jóvenes, cuatro experiencias latinoamericanas". Red de Solidaridad Social - SENA, Bogotá, Octubre 31- Noviembre 3 de 1994.

No basta con la creatividad necesaria para identificar este tipo de espacios, ni con la buena voluntad de sus agentes internos para convertirlos en efectivas instancias de formación. Es indispensable integrarlos en procesos estructurados de formación, y para ello se requiere contar con agentes externos especializados, capaces de proveer la perspectiva de procesos, la tecnología y los recursos necesarios para estructurar la experiencia formativa. Además, es necesario que se generen ambientes socio/políticos que movilicen y premien con reconocimiento social (y eventualmente con incentivos económicos) a los agentes productivos que presten su concurso –y sus infraestructuras productivas– para crear espacios de trabajo formativo.

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

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

Se pueden identificar dos grandes grupos de actores en la construcción de las redes institucionales para la formación de transición: **i) los agentes de formación** (entidades de capacitación laboral, sistema educativo formal, y sector productivo) conforman el eje institucional especializado, responsable de estructurar los procesos y movilizar los recursos de la formación de transición, **ii) las instituciones de soporte** (organizaciones de base comunitaria, ONGs, instituciones especializadas en juventud, organizaciones de jóvenes, etc.), responsables de crear el ambiente formativo y las redes de seguridad para los grupos especialmente vulnerables.

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

### **6. Los agentes de formación**

En el nivel local o regional los tres agentes de formación mencionados: escuela, instituciones especializadas de formación para el trabajo

(incluyendo a los nuevos agentes tipo ONG de los que se hablará más adelante), y sector productivo, deben realizar una lectura conjunta del mercado de trabajo y de las demandas de competencias laborales del aparato productivo **local/regional**, y deben generar respuestas formativas de corto y largo plazo dentro de las cuales se organice la formación de transición para los jóvenes objeto de la misma.

La lectura y la planificación en el nivel local/regional debe estar, naturalmente, inserta en un marco de políticas públicas y arreglos institucionales de nivel macro, responsable de aportar la información y las estrategias nacionales y sectoriales, de proveer recursos técnicos, metodológicos y logísticos y de regular los procesos de control de calidad, certificación y reconocimiento necesarios para dar racionalidad al conjunto.

### ***La escuela***

Al considerar el papel de las instituciones educativas formales (escuela primaria y media de educación general) no abordaremos el tema de las políticas públicas generales dirigidas a su ampliación de cobertura, a su mejoramiento cualitativo y al incremento de sus tasas de retención y de rendimiento. Asumimos que existe un consenso básico acerca de la necesidad de incrementar sustancialmente la inversión en capital humano, específicamente en educación y especialmente en el nivel de la educación básica, como medio para incrementar la competitividad de las economías y como estrategia de equidad social.

Nos concentraremos en el papel de la institución escolar en el nivel local, cuyo papel fundamental dentro de la estrategia de Transición Formativa descansa en tres aspectos básicos: **i)** alargar al máximo la retención de sus estudiantes, **ii)** facilitarles la combinación de la actividad escolar con su trabajo formativo y **iii)** incorporar en su **curricula** contenidos y procesos de formación que generen competencias transversales adecuadas para las exigencias del mundo del trabajo.

Esta estrategia supone un relativamente alto nivel de autonomía de la institución escolar en la definición de sus curricula y de sus relaciones sociales, expectativa que es viable en el contexto de los procesos cada vez más generalizados de descentralización educativa y de participación comunitaria en la gestión escolar que se están impulsando en América Latina.



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

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

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

Además, deben asumir la responsabilidad de establecer los puentes entre las ofertas formativas de los otros agentes (escuela, empresa, ONGs) y sus propias cadenas de formación, permitiendo así la culminación del acceso a la fase de Afirmación en el Empleo y a la posterior de Formación Continuada.

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***La empresa***

En la sección IV.4. anterior, al hablar sobre los espacios de trabajo formativo, se discutió ampliamente la imperativa participación de la empresa en cualquier proceso de formación para el trabajo. En esta sección nos concentraremos en la consideración de las relaciones entre empresa productiva y otros agentes en el marco de la formación de transición.

Es ya un lugar común referirse a las crónicas dificultades de comunicación entre empresa y escuela e instituciones de formación para el trabajo. En esta propuesta se postula que la formación de transición puede constituirse en un terreno adecuado para romper esas barreras, dados dos factores: el carácter movilizador que tiene el problema del desempleo juvenil, y el hecho de que el escenario óptimo para la formación de transición es la localidad, en la que se establecen relaciones forzosas de vecindad –y deseables de solidaridad– entre empresas, organizaciones comunitarias y gobierno local.

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

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

### ***7. Las instituciones de soporte***

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

influencia, y el gobierno local a través de sus proyectos de inversión en infraestructura y de provisión de servicios públicos, etc.

### ***Las Organizaciones Comunitarias***

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

Dentro de la categoría de organizaciones comunitarias no solamente incluimos a las organizaciones de base, sino también a organizaciones empresariales tales como cámaras de comercio, asociaciones de pequeños y microempresarios, etc.

### ***Las organizaciones de jóvenes***

En los medios vinculados a la formulación y desarrollo de políticas, tanto de juventud como de formación para el trabajo, hay consenso generalizado acerca de la necesidad de que ellas tengan como fundamento formar ciudadanos integrales, lo que en este caso supone la promoción de procesos de participación social de los jóvenes y el reconocimiento de sus organizaciones.

Es imperativo contar con la vinculación de estas organizaciones en los procesos de construcción de cadenas institucionales para la formación de transición, entre otras razones porque en muchos casos ellas pueden generar espacios de trabajo formativo vinculados a su participación en tareas de servicio social a las que ellos son especialmente afectos, como las que tienen que ver con la protección del medio ambiente o con la gestión cultural y recreativa.

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

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

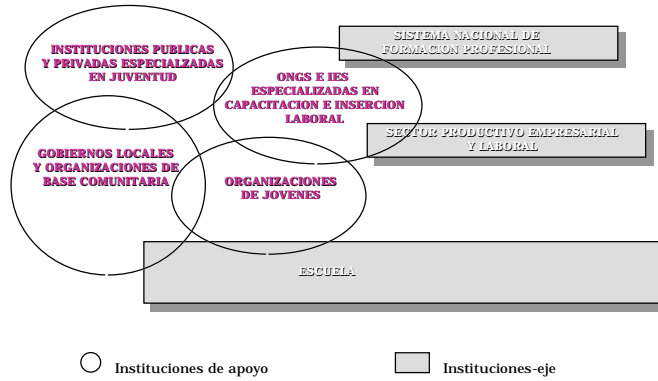
Parece bastante obvia su consistencia conceptual con la tendencia general de los modelos de desarrollo presentes en la región latinoamericana, así como con las políticas públicas prevalecientes en los ámbitos antes mencionados, de manera que no es del caso entrar en mayores detalles al respecto en el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

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

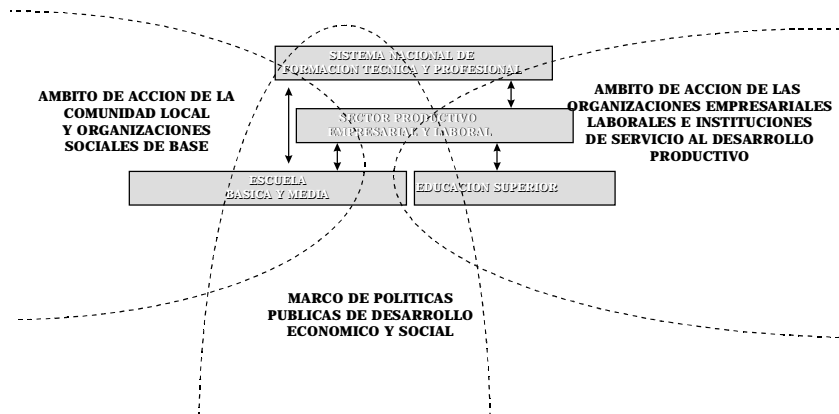
Sin perjuicio de que la implementación de una política de empleo y productividad de jóvenes debe ser impulsada, orientada y apoyada con recursos desde el Estado en sus niveles nacionales, así como debe contar con la participación comprometida y legitimadora de las organizaciones sociales y empresariales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

La presencia de los gobiernos locales es esencial para asegurar la sostenibilidad de la base institucional de la formación de transición, y para ello deben jugar varios roles: **i)** incorporando este concepto dentro de sus planes de desarrollo, en los que la competitividad local y regional debe jugar papeles crecientes, **ii)** poniendo al servicio de la misma sus recursos humanos, financieros e institucionales, **iii)** creando el ambiente social necesario para generar y sostener compromisos entre los actores sociales involucrados, especialmente entre escuela e instituciones de formación, por una parte, y sectores empresariales, por la otra.

#### 4. RED DE SOPORTE INSTITUCIONAL PARA LA FORMACION DE TRANSICION DIRIGIDA A JOVENES EN DESEMPLEO ESTRUCTURAL



#### 5. El Marco Institucional



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

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

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

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

Sin pretender un desarrollo elaborado ni exhaustivo, a continuación se exponen con criterio puramente ilustrativo algunas de las estrategias de intervención específicas que deberían orientar la formación de transición en cada una de estas fases.

### ***Fase escolar***

Obviamente, el objetivo estratégico de la formación de transición en esta fase debe estar inserto en las políticas generales de mejoramiento de la calidad de la educación básica.

Pero, específicamente pensando en los jóvenes pobres –potenciales presa del desempleo estructural– y desde la perspectiva de la formación de transición, hay dos objetivos específicos que deberían perseguirse al nivel de la institución escolar: **i)** el control de los factores internos que presionan la salida prematura de los alumnos, con el propósito de alargar su retención en el sistema educativo, y **ii)** el establecimiento de lazos de comunicación y cooperación entre escuela y su entorno producti-

vo (incluyendo **necesariamente** al entorno cercano) para incrementar los niveles de pertinencia de los **curricula** con relación al mundo del trabajo y la producción.

### ***Fase de salida al mercado de trabajo***

No se quiere cometer aquí la ingenuidad de olvidar que hay muchos jóvenes pobres que deben combinar actividades productivas con su experiencia escolar, de manera que entenderemos por salida al mercado de trabajo el momento en el que –sea por abandono prematuro, sea por culminación de un determinado ciclo formal– la persona joven se retira del contexto escolar y enfrenta la perspectiva de ingresar plenamente al mercado de trabajo.

Para este momento parece pertinente una estrategia de detección, contención y/u orientación temprana, dirigida en lo posible a evitar el abandono escolar cuando aún no se ha culminado el ciclo que sea del caso, o a orientar y vincular de inmediato al joven a la cadena de soporte y formación más adecuada, sea que tenga una oportunidad de empleo o que vaya a la búsqueda del mismo.

### ***Fase de desempleo abierto, desempleo o empleo de baja productividad***

Se encontrarían en esta fase los jóvenes que no han pasado por una fase de detección y orientación temprana o que habiéndolo hecho han entrado ya en situación de desempleo/subempleo estructural.

Este, que es estrictamente hablando el espacio de transición, requiere el pleno desarrollo de la formación de transición, con aplicación de las cadenas de formación y práctica laboral y la apertura de tantos espacios formativos como sea posible.

Cualquier estrategia específica de intervención en esta fase requiere prever adecuadamente el problema de las necesidades de subsistencia de los jóvenes, pues esto es clave para asegurar su permanencia en los procesos formativos, cualesquiera que ellos sean.

Teniendo en cuenta lo anterior, habría probablemente dos grandes grupos de estrategias recomendables para esta fase: **i)** las que realizan esfuerzos concentrados de formación acelerada y práctica laboral en empresas o en otros espacios formativos; **ii)** las que buscan complementar el aprendizaje informal que los jóvenes realizan en empresas informales, mediante el aprovechamiento con fines formativos de los servicios



de asistencia técnica a la unidad de producción, así como mediante la oferta de oportunidades de complementación remedial de la educación básica, etc., y **iii**) las que ofrecen oportunidades de trabajo y formación en dispositivos de formación-producción, empresas tutoradas, etc.<sup>27</sup>

### ***Fase de consolidación ocupacional***

En esta fase las personas habrían completado su transición formativa y enfrentan dos grandes posibilidades: el empleo asalariado o el empleo independiente de tipo empresarial. En el primer caso, el gran objetivo de esta estrategia debería ser el vincularlos a servicios de orientación y empleo, así como a cadenas de formación continuada. En el segundo caso, caben las estrategias de apoyo a la generación de microempresas o autoempleo independiente.

Tómese nota de que en las estrategias para esta fase estamos mencionando muchas de las que hasta ahora se han empleado –con resultados muy cuestionables– como estrategias genéricas y convencionales en la lucha contra el desempleo juvenil. Pero hay una gran diferencia, y es que estamos hablando de una población con cierto grado de madurez, producto de una transición formativa que debe haber generado en ellos competencias generales y ocupacionales, y por lo tanto susceptible de aprovechar con mayor eficacia y efectividad servicios especializados de capacitación gerencial, de financiamiento, asistencia técnica, etc.

## **A MANERA DE EPILOGO**

En este trabajo se ha querido compartir unas reflexiones aún en bruto, producto de una larga experiencia personal en el tema, que ha sido enriquecida por la reflexión conjunta con muchos colegas, especialmente en el ámbito de Cinterfor/OIT, de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo y del Programa de Formación para el Trabajo adelantado por las Fundaciones FES, CORONA, Restrepo Barco y el Consejo Gremial Nacional en Colombia. Naturalmente, la responsabilidad por el contenido del presente documento es exclusiva del autor.

Se colocan estas ideas a consideración de las personas interesadas en el tema, con la expectativa de contribuir al esfuerzo colectivo de construcción de modelos conceptuales y operativos que conlleven un potencial de eficiencia y eficacia incrementales a las estrategias de intervención social que deben responder por el enfrentamiento de uno de los

<sup>27</sup> No se desarrollará en este documento la necesidad de ser sumamente selectivo y cuidadoso con las pretensiones de promover “empresas de jóvenes”.

problemas más graves de las sociedades latinoamericanas: el del desempleo juvenil asociado a situaciones de pobreza.

Este libro  
se terminó de imprimir en el  
Departamento de Publicaciones de Cinterfor/OIT  
en Montevideo, julio de 1998



## Primera Parte

ENCUENTRO INTERNACIONAL SOBRE JUVENTUD,  
EDUCACIÓN Y EMPLEO EN IBEROAMÉRICA  
(Rio de Janeiro, 8/10 de julio, 1997)



Durante los días comprendidos entre el 8 y 10 de julio de 1997, se llevó a cabo en la ciudad de Río de Janeiro el **Encuentro Internacional sobre Juventud, Educación y Empleo en Iberoamérica**. El mismo fue convocado por la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y copatrocinado por el Ministerio de Educación y Deportes, el Ministerio de Trabajo, y la Fundación MUDES de Brasil. Asimismo en su realización se contó con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Convenio Andrés Bello (CAB).

El evento constituyó un importante foro de consultas y análisis de los aspectos centrales relativos a la educación y el empleo de los jóvenes iberoamericanos. Las delegaciones oficiales totalizaron 90 miembros representando a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; a los que se sumaron 21 expertos y representantes de Organismos Internacionales y Agencias de Cooperación y 43 representantes de instituciones de Brasil.

El objetivo general del Encuentro fue el profundizar el diagnóstico sobre la situación y perspectivas de los diferentes sectores juveniles, y evaluar las políticas en desarrollo en los diversos países, en las áreas de educación, empleo y capacitación.

#### **Acto de apertura**

La mesa que presidió la apertura del Encuentro estuvo compuesta por la Presidenta del Consejo de Comunidad Solidaria de Brasil, Ruth

Cardoso; el Ministro de Estado de Educación y Deportes de Brasil, Paulo Renato Souza; el Ministro de Estado de Trabajo de Brasil, Paulo de Tarso Almeida Paiva; el Gobernador del Estado de Río de Janeiro, Marcelo Nunes Alencar; la Coordinadora de Juventud del Municipio de Río de Janeiro, Isa Locatelli en representación del Prefecto Municipal de Río de Janeiro, Luiz Paulo Conde; el Subdirector General de la OIT y Director Regional para las Américas, Víctor Tokman; el Presidente de la OIJ, Fabio Arcomano; el Secretario Ejecutivo del CAB, Pedro Henríquez; la representante del BID, Elena Suárez; el Director Técnico de la Fundación MUDES, Márcio Flávio Rezende; y la representante del Foro Latinoamericano de Juventud, Juliana Batista Ferreira Da Silva. Asimismo integraban la concurrencia al evento el Ministro de Educación de Venezuela, Antonio Luis Cárdenas Colménter; y la Ministra de Estado de Juventud de Venezuela, Pilarica Romero.

La ceremonia de apertura dio inicio con la intervención del Presidente de la OIJ, Fabio Arcomano. A través de sus palabras, Arcomano historió el proceso por el cual se llegó a la concreción del Encuentro Internacional. Desde la perspectiva de la OIJ, entidad convocante del evento, su realización constituye un avance en el proceso de implementación

**Fragmento del discurso de Fabio Arcomano  
Presidente de la Organización Iberoamericana de Juventud**

*Educación y empleo son los desafíos de este tiempo, retos que cruzan transversalmente a todas las sociedades y latitudes sin tener en cuenta el nivel de desarrollo alcanzado por las naciones del mundo, sin embargo, para nosotros, los latinos, ellos asumen la condición de una lucha sin cuartel por alcanzar el derecho a las oportunidades para los jóvenes más desfavorecidos de nuestros países. En efecto, lograr que este enorme contingente de latinoamericanos alcance la plena ciudadanía que les pertenece, no solo es una obligación política sino una exhortación ética y moral para todos quienes tenemos a nuestro cargo la gestión de las políticas sociales. Los jóvenes de América Latina tienen derecho a recuperar un protagonismo que las circunstancias históricas y políticas porfiadamente parecen querer negarle. En el umbral del siglo XXI, no es posible que más de cien millones de ciudadanos no estén incorporados a la tarea de construir una sociedad mejor, que se les niegue sistemáticamente la posibilidad de entregar su sano aporte a los proyectos de desarrollo nacional en que se encuentran cada uno de nuestros países.*



y profundización del Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL), encomendado por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

En virtud de la temática del Encuentro, la OIJ convocó a los diversos actores institucionales directamente involucrados: Ministerios de Trabajo y de Educación, Organismos oficiales de Juventud, Organismos Internacionales, Organizaciones no Gubernamentales y asociaciones juveniles de la Región.

Posteriormente hizo uso de la palabra el Ministro de Trabajo del Brasil, Paulo de Tarso Almeida Paiva. En su discurso, hizo referencia a la situación laboral y los lineamientos de política que el gobierno brasileño viene desarrollando en este campo y en el de la formación, particularmente en relación con los jóvenes.

En ese sentido, señaló que si bien las tasas de desempleo en Brasil se mantuvieron estables durante la década de los 90, estas presentan niveles mucho mayores a nivel de la población joven. Sumado a esto, los cambios que se dan en el mercado de trabajo, con exigencias cada vez mayores de calificación, llevan a que se requiera una mayor atención hacia los jóvenes.

Desde el punto de vista programático, el gobierno de Brasil ha realizado un esfuerzo especial por ampliar los programas de formación profesional como parte de la preocupación en relación con los jóvenes. Es así que, además de los esfuerzos tradicionales en el campo de la formación, en que Brasil posee una larga trayectoria, en el actual gobierno se ha pautado una línea de utilización del Fondo de Amparo al Trabajador para la calificación y recalificación de la población brasileña, brindando particularmente atención a los jóvenes. A este programa se suman los esfuerzos del programa de Comunidad Solidaria, en el sentido de dar mayores prestaciones a los jóvenes en ese campo.

Al Ministro de Trabajo le siguió en el uso de la palabra el Ministro de Educación y Deportes del país anfitrión, Paulo Renato Souza, quien refirió los nuevos desafíos que el escenario mundial plantea a la educación. En este marco, reseñó los esfuerzos que en Brasil se vienen desarrollando en relación con los distintos niveles de la educación, especialmente básico y medio. Al respecto, uno de los aspectos destacados fue el de la búsqueda de superar la rigidez que caracteriza a los sistemas de enseñanza. En este camino de flexibilizar la oferta educativa, mencionó

**Fragmento del discurso de Paulo de Tarso Almeida Paiva  
Ministro de Trabajo de Brasil**

*El programa del gobierno federal tiene una estructura que vale la pena mencionar. Por un lado, la **gestión de fondos**, hecha de forma tripartita, con la participación de los trabajadores, los empleadores y el gobierno, que define el volumen de recursos y establece las prioridades para los programas. Estos son desarrollados en forma descentralizada: el gobierno federal hace convenios con los gobiernos estatales, reproduciendo el modelo de comisiones tripartitas. A partir de los gobiernos estatales y municipales, se busca dar un enfoque más específico a cada estado de nuestro país. Ese programa se consolidó en el segundo año de gobierno, a partir de un modelo de convenio plurianual, de tal forma que es posible mantener su continuidad, como lo estamos haciendo.*

*Por otro lado, en el **área normativa**, tenemos mucho que hacer en Brasil. La legislación laboral brasileña, a partir de la Constitución de 1988, da un tratamiento universal a los trabajadores, no haciendo ningún tratamiento diferenciado, sea por región, por grupo etario, o por segmento demográfico. España, por ejemplo, tiene algunas experiencias de contratos específicos para estimular la entrada del joven al mercado de trabajo. Nosotros los brasileños, no tenemos esas alternativas. Estamos, actualmente, utilizando un dispositivo del Estatuto del niño y del adolescente, que es el del trabajo educativo, procurando reglamentarlo, en el sentido de estimular a los jóvenes, de 14 a 18 años, a tener una experiencia profesional, a través de una institución que lo oriente; que haya una relación con la empresa, un acompañamiento de su actividad, y que su trabajo sea diurno y de, a lo sumo, seis horas por día.*

la necesidad de que los sistemas proporcionen oportunidades de formación profesional de un modo diversificado; de actualización tecnológica; de retorno al sistema para el reciclaje o el cambio de actividad en función del proceso de modernización tecnológica.

En el marco de las políticas desarrolladas, se ha conferido prioridad a la enseñanza fundamental, procurando atacar en la raíz los problemas de deserción y repetición que Brasil ha padecido históricamente. A estos efectos, desde el gobierno federal se ha venido coordinando con los estados y municipios, redistribuyendo los recursos, para favorecer el nivel primario, especialmente garantizando salarios decorosos a los docentes.

Adicionalmente, se comenzaron acciones en relación con la producción de materiales didácticos de calidad y la capacitación de los docentes.

Por otra parte, y en relación a la enseñanza media, se ha iniciado un proceso de revisión curricular, incorporando espacios para contenidos que sean definidos a nivel de los centros de enseñanza. De este modo se posibilita la introducción de alternativas que brinden una diversidad de opciones a los alumnos, desde una profundización en los conocimientos científicos y humanísticos, de cara a una posterior carrera universitaria, hasta opciones de pre-profesionalización; todo esto en un marco de gran flexibilidad permitiendo diversas salidas y combinaciones. A través de este espacio, los centros de enseñanza podrán establecer acuerdos con otros agentes formativos, de modo de proveer a través de estos distintas alternativas curriculares.

Luego de las intervenciones de los Secretarios de Estado, y abriendo oficialmente el Encuentro Internacional, se dirigió a la concurrencia la Presidenta del Consejo de Comunidad Solidaria, Ruth Cardoso. En su exposición, hizo referencia a la especial significación que otorga a la temática de la juventud, tanto desde sus actividades académicas como de las acciones que desde el órgano que preside se vienen desarrollando.

El Consejo de Comunidad Solidaria –reeseñó su presidenta– fue creado al inicio del actual gobierno. El mismo está compuesto por veintiún representantes sociales y once ministros, constituyendo un espacio de diálogo entre la sociedad civil y el gobierno.

Asociada al Consejo, se creó una Secretaría Ejecutiva, la que desarrolla una serie de programas gubernamentales, articulándolos de modo que lleguen, conjuntamente, a ciertos municipios caracterizados por sus déficit, identificados mediante indicadores sociales de carácter público y objetivo. Para sus acciones, el Consejo y la Secretaría Ejecutiva carecen de presupuesto propio, debiendo recurrir a recursos ubicados en diversos ministerios, combinado con aportes privados. En este contexto, y habiendo ubicado la problemática de la capacitación de jóvenes como un punto prioritario a partir de sus diagnósticos, se apuntó a dar respuestas que fuesen más allá de los programas regulares.

De la experiencia recogida, Ruth Cardoso destacó la ágil respuesta de las organizaciones no gubernamentales con que se interactuó. El ensayo en esta primera instancia de una nueva modalidad de acción, permitirá su posterior traspaso a la operativa de otras políticas públicas.

**Fragmento del discurso de Paulo Renato Souza  
Ministro de Educación y Deportes de Brasil**

*[...] el tema que nos ocupará en los próximos días, asume en el mundo de hoy una relevancia muy especial. Vivimos un momento particular de la evolución de la sociedad, del capitalismo, en este final de siglo, cuando asistimos a una nueva revolución industrial y a un proceso de internacionalización y globalización, desconocido hasta este momento. Estos procesos, tienen consecuencias profundas en la vida de cada persona, de cada ciudadano. Consecuencias aun mayores sobre la juventud, sobre nuestros jóvenes. Ese mundo que cambia, que avanza hacia dimensiones hasta hoy desconocidas, a una gran velocidad, abre oportunidades de progreso, de integración, de acceso a bienes de información que antes no estaban al alcance de las personas en general; pero, al mismo tiempo, es un mundo que precisa ser estructurado en el sentido de lograr que esas oportunidades se traduzcan en realidad para todas las personas.*

*Tenemos un sistema de organización de las políticas sociales, en nuestros países, que ciertamente estaba orientado a otra realidad, a otra etapa del proceso de desarrollo y, tal vez, respondiese justamente a los deseos y a las necesidades de la población, especialmente de la juventud, en aquel momento. El sistema de organización de la educación con algunas alternativas bastante rígidas; siguiendo modelos tradicionales de formación y de profesionalización que, ciertamente, ya no responden a las aspiraciones y a lo que es necesario para promover la integración de todos – especialmente de la juventud– a la sociedad. Hoy más que nunca, es preciso garantizar educación de calidad para toda la población, como condición para el ejercicio de la ciudadanía. En todas las dimensiones, sea económica –como ciudadano productor, ciudadano consumidor–, sea en cualquier otra dimensión de la ciudadanía, la educación pasó a ser indispensable, a un grado en que no lo era hace algunos años. Saber leer, escribir, saber tener acceso mínimamente a la información era suficiente para la participación ciudadana. Hoy, es necesario garantizar que toda la población concluya los ocho años del primer nivel y todo el segundo nivel para poder adaptarse, tener condiciones de responder a este gran desafío que significan los cambios rápidos. Lo que se exige de nuestros sistemas educativos, por lo tanto, es algo diferente de lo que se exigía.*

**Fragmento del discurso de Ruth Cardoso  
Presidenta del Consejo de Comunidad Solidaria**

*[...] Creo que es de una gran dificultad definir qué es la juventud, y nosotros siempre hablamos de los programas de los cuales la juventud es el público objetivo; de las políticas con relación a la juventud, sin percibir que existen manifestaciones de la juventud como un actor político. Todo eso aparece de una manera un poco confusa por una razón muy clara: nuestro munda cambia muy rápidamente.*

*[...] Hay un esfuerzo de adaptación, para que la educación corresponda con aquello que necesitamos, o mejor, que los jóvenes necesitan. Los cursos de capacitación, tanto los desarrollados por Comunidad Solidaria como por el Ministerio de Educación, sufrieron una enorme revisión en relación a lo que eran en el pasado, intentando esta flexibilización, este ajuste a las nuevas condiciones. Se está pensando, específicamente, en el público joven, que tiene que enfrentar las mayores dificultades con todos esos cambios en el mercado de trabajo. Para pensar esas políticas, creo que vale la pena, en el espacio de esta discusión, que se reflexione un poco en lo que significa la juventud actualmente. Es muy difícil definir a la juventud. Ella no es, ciertamente, un grupo etario. Se prolongó tanto que no sabemos más donde termina. Por otro lado, en algunos países, avanzó hacia edades menores, de modo que la adolescencia comienza cada vez más temprano. Si como grupo etario es muy difícil definir a la juventud, como actor político fue más fuerte, más expresivo, en años pasados, en que había realmente una coincidencia mayor con el grupo etario y una acción más conjugada. En síntesis, tenemos una juventud, que es una etapa de transición –lo que tampoco quiere decir mucho-, que no puede ser identificada como un grupo etario y que carece de una personalidad política que pueda representar a todos los jóvenes.*

*Creo que deberíamos hablar de “juventudes” y no usar el singular porque, realmente, existen condiciones muy diferentes entre los jóvenes. Estoy hablando de todas las sociedades; eso no tiene que ver, exclusivamente, con el hecho de que tengamos una parte de la población aun excluida, además de una pesada herencia social, en mi país y en otros países de América Latina. Creo que ese proceso es igual en todo el mundo, y a él se le suma la cuestión de la pobreza en los países más carenciados.*

*Encuentro muy importante la acción política de los jóvenes, y eso estamos tratando de reforzarlo. Pero tenemos que flexibilizar esa idea de representación política, porque ella también tiene que ajustarse a esa diversidad enorme que componen las distintas juventudes, que se diferencian, básicamente, por su capacidad de capacitarse, por la capacidad de superar ese período de transición.*

Cerrando la parte oratoria, hizo uso de la palabra el Gobernador del Estado de Río de Janeiro, Marcello Nunes de Alencar, quien felicitó a los organizadores por la iniciativa. Luego de dar la bienvenida a los participantes, resaltó algunos de los aspectos mencionados por los oradores que le precedieron, señalando el verdadero carácter de inicio de la exposición de ideas en relación con la temática del evento que caracterizó a dichos planteamientos.

En la perspectiva del orador, este momento de grandes transformaciones son producidas, no por una organización de ideas sistemáticas provenientes de los hombres de pensamiento, sino por los avances de la tecnología y de la ciencia. Estos serán, entonces, los determinantes de la necesidad de permanente actualización, de cara a la velocidad de los cambios en los procesos industriales y en las comunicaciones, característicos de estos tiempos.

### **Ponencia marco del Encuentro**

El inicio de los trabajos del Encuentro tuvo lugar a través de la presentación por parte del Secretario Ejecutivo de la OII, Miguel Angel Briones, del responsable de realizar la ponencia marco, Víctor Tokman, Subdirector General de la OIT y Director Regional para las Américas.<sup>1</sup>

A lo largo de la ponencia, el conferencista se propuso plantear tres temas fundamentales como aporte a los debates que posteriormente tendrían lugar. **El primero de los planteos** consistió en buscar extraer lecciones a partir del análisis de lo que viene sucediendo en la región en la etapa que dio en llamar del post ajuste. Dos temas destacó Víctor Tokman a este respecto: la baja calidad de los empleos que se vienen generando, y la reducción de la pobreza.

En el primero de los aspectos mencionó, a modo de ejemplo, el carácter mayoritariamente informal –ocho de cada diez– de los nuevos empleos generados. Por otra parte, señaló que la contracción del empleo público así como la escasa creación de empleo a nivel de las grandes empresas privadas, acompañado del aumento del recurso a modalidades atípicas de contratación, alimentan esta tendencia.

En relación al segundo aspecto, Tokman destacó que, si bien en los noventa se ha verificado una cierta reducción de los niveles de pobreza, la equidad –con excepción del caso uruguayo– sigue sin mejorar. En este sentido, es posible observar diferencias con los casos de los países del

<sup>1</sup> Ver en esta publicación el desarrollo de los contenidos de dicha conferencia en el artículo *Jóvenes y ciudadanía en los modelos de sociedad emergentes en América Latina*.

sudeste asiático –entre los que citó los casos de Malasia e Indonesia–, en que los procesos de reducción de la pobreza se han visto acompañados por descensos en los niveles de concentración del ingreso. En la perspectiva del expositor, la base de estos fenómenos se encuentra en el acceso diferenciado a los buenos empleos y a la educación.

**El segundo planteo** refirió al modelo de sociedad emergente en América Latina en el actual contexto. Desde la óptica del ponente algunos factores surgen de un modo claro. En primer término, la afectación que sufren dos pilares básicos del viejo modelo, cuales son el objetivo del pleno empleo y la solidaridad sistémica. En segundo término, aparece el cuestionamiento del concepto de Estado-Nación y del ideario democrático. Respecto de esto último, Tokman enumeró una serie de aspectos que dificultan la capacidad de las personas, y en particular de los jóvenes, de conducirse en la dimensión ciudadana.

**El último planteo** giró en torno a cómo buscar la recuperación de la ciudadanía, tanto económica como política en general. En la primera dimensión, un primer elemento destacado es el restablecer la prioridad en el empleo. En segundo lugar, y reconociendo los cambios registrados, se plantea la necesidad de incorporar las nuevas formas de empleo; el desafío que surge de esto estriba en elevar la calidad de las ocupaciones informales. Por esta vía debe buscarse conjuntar el ejercicio de los derechos con el cumplimiento de las obligaciones derivadas.

Por último, se trata de recomponer la solidaridad sistémica. En esta dirección, Tokman señaló dos aspectos a los cuales apuntar: la igualdad de oportunidades, terreno en el cual la educación juega un rol preponderante; y la reapertura de espacios públicos de calidad. En relación a esto, el expositor marcó tres vías necesarias. Por un lado, se trata de rescatar los objetivos personales de los jóvenes, restituyéndoles la seguridad y la confianza, tarea que implica tanto a educadores como a familias y al trabajo. En segundo lugar, el aumento de la capacidad de comunicación con los demás, tarea tanto para la escuela como para las políticas públicas y el gobierno. En tercer término, promover la conciencia de ciudadanía, desafío que deben acometer los gobiernos y sistemas políticos de los distintos países.

Al finalizar la conferencia de Tokman y cerrando la sesión de la mañana, el Secretario Ejecutivo de la OIJ presentó al equipo a cargo de la coordinación académica del evento. El mismo se integró con Luiz Miguel Sebastião en carácter de coordinador general, y Dina Krauskopf y Julio Bango en función de relatores.

### ***El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional en materia de educación para jóvenes***

Por la tarde del martes 8 de julio se abrió la primera sesión de trabajo, centrada en el tema jóvenes y educación. La ponencia en relación con esta materia estuvo a cargo de Germán Rama, Director Nacional de Educación y Presidente del Consejo Directivo Central de la Administración de Educación Pública de Uruguay, correspondiendo los comentarios a John Durston, Oficial de Desarrollo Social de CEPAL, y a César Darío Guisao, Coordinador del Área de Desarrollo Regional del Viceministerio de Juventud, Ministerio de Educación de Colombia.<sup>2</sup>

La presentación de Rama se estructuró siguiendo los lineamientos del documento básico sobre la temática, elaborado por el expositor para este evento. Contextualizando el análisis y las reflexiones que expondría en el marco de los procesos de acelerado cambio, sintetizó los desafíos que determinan para la educación: *“Nuestro destino como región tiene que ver con la capacidad de disponer de seres humanos inteligentes, en condiciones de aprender permanentemente ante los cambios que se vayan produciendo, y capaces de generar nuevas formas de vivir, nuevas formas de pensar, nuevas formas de hacer.”*

Comenzando por el análisis de las diversas estructuras sociales latinoamericanas, se evidencia el alto condicionamiento que estas determinan para la educación. De esto se deriva la necesidad de contextualizar las acciones de intervención en el terreno educativo. En este sentido, el ponente propuso una tipología de los diversos desarrollos sociales y educativos presentes en la región: a) países de temprana modernización social y educativa; b) países de modernización educativa acelerada; c) países de crecimiento económico con desequilibrio estructural; d) países y regiones con fuerte participación de población indígena o culturalmente diferentes; e) países de base agraria y escaso desarrollo socio-económico.

En segundo lugar, abordó la cuestión del desafío de la calidad en la educación. Al respecto, Rama señaló que la clave actual en esta materia se ubica en la generación de bases de conocimiento que permitan aprender a aprender a lo largo de la vida. En este capítulo, resaltan los bloqueos existentes en los procesos de transmisión de conocimientos, estableciendo la necesidad de que los sistemas educativos consideren las desigualdades de capital cultural de los educandos, para no agregar más fracasos educativos y mayores discriminaciones.

<sup>2</sup> En esta misma publicación se presentan la relatoría de este panel y el Documento Básico elaborado por Germán Rama para el evento que desarrolla *in extenso* el contenido de su exposición, bajo el título *El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional en materia de educación para jóvenes*.



A continuación, el expositor desarrolló un conjunto de reflexiones en torno a lo que denominó el desafío de la modernización, caracterizada esta como *“la capacidad de cambio permanente de un sistema social como respuesta al cambio igualmente permanente que se está produciendo en la ciencia y en la tecnología a nivel mundial.”* Sobre esto, y en lo que hace a la dimensión educativa se refirió a los problemas de la formación y el perfeccionamiento docente, la formación tecnológica y científica, la necesidad de concebir nuevas formas institucionales en la educación y de incorporar fuertemente distintas modalidades de formación permanente en diversos niveles integrados entre sí.

Como un cuarto capítulo de su exposición, Rama estableció una serie de orientaciones para la acción en materia de educación para jóvenes, partiendo del criterio de que la deserción del sistema educativo no tiene por qué ser permanente. En ese sentido, y pensando en la recuperación de los jóvenes con educación incompleta al proceso educativo, expuso tres espacios de acción: a) la educación regular y las estrategias sustitutivas, enfocadas básicamente como modalidades de reincorporación al sistema educativo; b) la formación educativa de jóvenes por medios audiovisuales e informáticos a distancia y; c) la formación en la empresa.

En el final de la ponencia, y reconociendo la enorme diversidad de situaciones presentes al interior de la población juvenil, Rama abordó, como áreas prioritarias de intervención, los problemas específicos de dos categorías definidas: la de los jóvenes rurales y la de las mujeres jóvenes.

El primer comentario en relación con la exposición correspondió a John Durston, quien se planteó realizar *“... tres reflexiones desde el punto de vista de las propuestas de CEPAL, de lograr un crecimiento económico con equidad social, propuesta en la cual el papel de la educación es central.”* La primera de las reflexiones se desarrolló en torno al desafío de alcanzar mayores niveles de equidad entre corredores educativos segmentados y de conseguir movilidad entre esos corredores.

Su segunda reflexión, hizo referencia a que, *“si bien es factible mejorar la equidad en la oferta educacional a través de un gasto más equilibrado en los circuitos básicos de menor calidad, esto es una meta factible en un contexto democrático, en que puede haber un consenso real de todos los estratos de la sociedad sobre la importancia de la educación pública.”* A este respecto señaló la importancia de invertir en el desarrollo de nuevos enfoques curricula-

res que, además de tomar en cuenta las experiencias distintas de jóvenes y niños de diferentes medios, se base en las culturas respectivas como un conocimiento válido para seguir aprendiendo.

En tercer lugar, retomó el desafío planteado en la ponencia acerca de los jóvenes excluidos. El comentarista relacionó las respuestas con la necesidad de atender a las nuevas oportunidades –y exigencias– de movilidad ocupacional. En ese sentido mencionó tanto la importancia de incrementar las calificaciones como, a su vez, de extender el acceso a las certificaciones educativas de nivel secundario.

A continuación, tomó la palabra el segundo comentarista, César Darío Guisao, quien destacó la coherente integración hecha en la ponencia entre los desafíos planteados y las realidades económicas, sociales y políticas en que estos deben ser acometidos. Uno de los aspectos destacables en ese sentido lo ubicó en la preocupación marcada por buscar formas de flexibilizar y diversificar la oferta educativa.

A su vez, Guisao planteó la necesidad de incorporar a la consideración una serie de cuestiones a su entender centrales. Como un primer elemento señaló al saber juvenil como aspecto a reconocer por parte de la institución educativa. Complementariamente, debe plantearse el tema de la participación juvenil dentro de la institución como factor dinamizador, incorporando temáticas propias de la vida juvenil y de las circunstancias que la rodean. En esa dirección y específicamente en relación con la formación del joven rural, señaló el comentarista la habitual falta de contextualización de la acción educativa. Por último, como corolario de lo anterior, destacó la cuestión de la formación para la civilidad.

Luego de un receso, se entró en la sesión de discusión. En la misma se verificaron una serie de aportes así como de planteos a los panelistas por parte de varios participantes. En primer lugar, intervino el Ministro de Educación de Venezuela, Antonio Luis Cárdenas Colménter, quien luego de resaltar las exposiciones de los panelistas, reseñó algunos aspectos en relación al Plan de Acción Educativa de su país. Del mismo, destacó sus objetivos fundamentales: mejorar la calidad de la educación; mejorar la gestión administrativa de la educación, mediante la descentralización; y alcanzar una mayor equidad. A la vista de esto, señaló el importante grado de coincidencia que surge de la comparación de lo que ocurre en los distintos países y las respuestas que se buscan dar. En una intervención posterior, destacó la importancia de una adecuada re-

muneración de los docentes como factor de elevación de la calidad profesional de estos.

El representante del Consejo Municipal de la Juventud de Medellín, Felipe Andrés Gil Barrera refirió a la preocupación existente en su ciudad en relación con la cobertura y calidad de la oferta educativa, marcando las dificultades que en relación con el empleo encuentran los jóvenes que se ven impedidos de prolongar su formación. Por su parte, la Directora de la División de América Latina y el Caribe del Fondo de Población de Naciones Unidas, Marisela Padrón, recogió el planteo realizado por Rama en relación con la educación de las mujeres jóvenes, destacando la necesidad de contemplar lo referente a sexualidad, salud reproductiva y salud materno infantil, como un punto estratégico. El Secretario Técnico de Causa Joven de México, Joaquín Guzmán, levantó la cuestión de la generación de capacidades de emprendimiento y creatividad.

Rolando Quintanilla, Director Nacional de Educación Media del Ministerio de Educación de El Salvador hizo referencia a lo coincidente de los lineamientos planteados con las orientaciones de la reforma educativa en su país. Dentro de ese proceso, mencionó el desarrollo del Proyecto Educo (Educación con participación de la Comunidad) que, a través del financiamiento del Banco Mundial procuró la extensión de servicios educativos al medio rural. A su vez, la Ministra de Juventud de Venezuela, Pilarica Romero resaltó la importancia del reforzamiento de las identidades culturales, como factor necesario para derivar efectos positivos de la apertura al mundo.

La sesión culminó con una última intervención de Rama, quien agradeció los ricos aportes hechos por los participantes, retomando algunas de las temáticas planteadas como actuales desafíos para la educación, finalizando con una reflexión acerca de la revalorización de la educación no formal, en un horizonte de futura necesidad de apostar a la formación permanente.

***El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional en materia de empleo y capacitación para el empleo de jóvenes***

En la mañana del miércoles 9 de julio se dio comienzo a la segunda sesión de trabajo bajo el mismo título de este apartado. La ponencia central estuvo a cargo de Sergio Lijtenstein, consultor de Cinterfor/OIT. En carácter de comentaristas integraron el panel Pablo Saini, Coordinador

Nacional del Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes “Chile Joven”, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile; y Rubier Cajal, Director Ejecutivo del Programa de Juventud del Despacho de la Primera Dama de la República de Panamá.<sup>3</sup>

En el inicio de su ponencia, y como marco de los puntos temáticos centrales, Lijtenstein realizó una rápida revisión de dos aspectos que anteriormente habían sido abordados por Tokman y Rama: la situación en materia de empleo con énfasis en la situación de los jóvenes; y las demandas que hoy plantea el mundo del trabajo y su vinculación con dimensiones sociales y políticas, en particular en relación al ejercicio de la ciudadanía. A partir de esa caracterización del escenario, se desarrollaron los dos bloques centrales de la presentación: i) el papel que las políticas activas de empleo vienen asumiendo en la región y sus características básicas; ii) el análisis de algunas de las experiencias más significativas que se vienen desarrollando en América Latina buscando dar respuesta a las situaciones más graves que en relación con el empleo viven algunos sectores especialmente vulnerables de la juventud.

En relación con las políticas de empleo se observa una reorientación que apunta, por una parte, a que éstas faciliten la movilidad de la mano de obra y el ajuste del mercado laboral; y por otra parte a atender los efectos que sobre el nivel de empleo generan la reconversión productiva y la apertura de las economías. Acerca de esas transformaciones, se destaca la resignificación del vínculo entre la formación y el sistema de relaciones laborales. Así, la formación aparece como un ámbito estratégico en la búsqueda de consensos en torno a la problemática de la productividad y la competitividad.

A partir de la asunción por parte de los ministerios de trabajo de la idea de que la formación constituye un elemento central de las políticas activas de empleo, comienza a dibujarse un cambio de la tradicional institucionalidad de la formación profesional. En esta dirección, se procura redefinir a los sistemas de formación partiendo de una mayor atención a la demanda, por contraposición al esquema tradicional centrado en la oferta. Lo que se busca es poner el énfasis en el criterio de pertinencia de las acciones formativas en una doble dirección: por su vinculación con la demanda real de las empresas, y por su atención a los requerimientos específicos de ciertos grupos de la población en que se busca focalizar acciones.

Entre los aspectos observables de este cambio, se mencionó la capacidad de dirigir el financiamiento para llevar adelante las políticas defi-

<sup>3</sup> En esta misma publicación se presentan la relatoría de este panel y el Documento Básico elaborado por Sergio Lijtenstein para este evento que desarrolla *in extenso* el contenido de su exposición, bajo el título *Jóvenes y capacitación laboral. El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional*.

nidas; el fortalecimiento de la capacidad de los organismos de formación, derivado de procesos de descentralización y diversificación de la oferta; y el fortalecimiento, especialmente a nivel de los ministerios de trabajo, de la capacidad de diseño y evaluación de políticas y programas. La búsqueda de dar estabilidad y sustentabilidad a estas políticas mediante la confluencia de los intereses de los actores sociales, empresariales y de la educación está planteando un amplio espacio para la concertación de acciones. La potencialidad que esto encierra comienza a expresarse en un ámbito específico, como el de los programas de capacitación e inserción laboral de jóvenes.

A partir de lo anterior el expositor introdujo el segundo bloque de consideraciones, relativo al análisis de una serie de experiencias latinoamericanas de los noventa que, con el impulso del Estado, se orientan a la capacitación para el trabajo de la población joven excluida de las diversas opciones educativas o formativas y con dificultades de vinculación con el mercado de empleo.

En relación con estas iniciativas, Lijtenstein ubicó el antecedente en el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes “Chile Joven”, al que siguieron otras experiencias, entre las que mencionó las de Argentina, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela. Como un elemento común a las mismas, se señaló la identificación del desempleo estructural como factor de especial incidencia. En base a ello, se busca recurrir a una capacitación vinculada con las demandas del mercado como estrategia para la inserción laboral de los beneficiarios, adecuando las calificaciones de los jóvenes a los requerimientos efectivos de las empresas. Por otra parte, en la implementación de estas acciones el papel del Estado puede caracterizarse como subsidiario, asumiendo el diseño y financiamiento, definiendo población objetivo y mecanismos de evaluación y control; y delegando en una multiplicidad de oferentes la ejecución de las acciones de capacitación, cuya pertinencia es evaluada en función de “señales de mercado”. Así es que, por ejemplo, se enfatiza el logro de experiencia laboral de los beneficiarios como un componente fundamental de la prestación brindada.

Caracterizando a estos programas puede decirse, de un modo genérico, que se enmarcan dentro del nuevo tipo de política social surgido en América Latina con el objetivo de atacar los efectos sociales de las políticas de ajuste aplicadas en los ochenta. A su vez, considerando el carácter incipiente de las nuevas estrategias de desarrollo, los caminos para articular crecimiento económico y desarrollo social requieren una

especial atención a ciertas “señales de alerta” que permitan guiar los esfuerzos. En ese sentido, el Estado aparece llamado a asumir el liderazgo en la construcción de consensos estratégicos de largo plazo.

Según el expositor, la atención de los sectores más desfavorecidos, como el caso de los jóvenes que constituyen la población objetivo de estos proyectos, no puede circunscribirse a acciones focalizadas y coyunturales. Todo parece indicar el carácter estructural de los fenómenos enfrentados y que la salida a los problemas que afectan a estos grupos ha de ser integrada a estrategias nacionales y regionales de desarrollo. Los objetivos de tales proyectos han de superar la dimensión puramente asistencial, para articularse con políticas integrales de modernización productiva e integración social.

Considerando la débil incidencia que los programas tienen sobre las carencias que, por su extracción social presentan los sectores atendidos, las posibilidades de construir una trayectoria ocupacional que consolide sus estatus laborales, elevando sus calificaciones e ingresos, se ven seriamente limitadas. Sin embargo, la introducción de estos jóvenes en ambientes laborales a los que difícilmente podrían acceder a partir de su propio capital social tiene el efecto potencial tanto de mejorar su autoestima como de elevar la valoración que puedan tener de la capacitación. A partir entonces de estas experiencias, se abre un espacio para la implementación de acciones posteriores de un valor nada despreciable. Si efectivamente se apuesta a elevar la empleabilidad de estos sectores juveniles, parece crucial el diseño de una estrategia que derive en la conformación de verdaderos encadenamientos formativos.<sup>4</sup>

El primer comentario acerca de la ponencia presentada correspondió al Coordinador Nacional del Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes “Chile Joven”. En su intervención Saini señaló la relevancia de actualizar el tema en el contexto de una región que opta por modelos de economía abierta y baja participación estatal en el mercado. En este escenario, resalta la importancia de que la población desarrolle ampliamente competencias básicas como garantía de éxito en el mercado laboral, siendo a su vez estas competencias habilitantes para la participación social, lo que coadyuva a neutralizar las tendencias excluyentes del modelo.

<sup>4</sup> A este respecto, constituye un valioso avance conceptual la propuesta de Formación de Transición, presentada en el artículo de Jaime Ramírez que cierra esta publicación.

Por otra parte, se planteó desde el Programa que coordina la necesidad de que las acciones de capacitación propuestas respondan a señales de mercado como forma de establecer la pertinencia de éstas. En rela-

ción con ese Programa, reseñó lo que constituyó su primera etapa, de 191 a 1995, en que se dio la oportunidad de capacitarse a 100.000 jóvenes. En su segunda etapa, "Chile Joven" apunta a alcanzar, entre 1996 y 1998, a otros 70.000 jóvenes. El desarrollo de estas dos fases representará en total una inversión aproximada de 135 millones de dólares.

En relación con las claves para el desarrollo de este tipo de experiencias, Saini señaló la necesidad de conjugar la visión técnica y gubernamental con una perspectiva desde la juventud y las empresas. En ese sentido, se requiere que la dinámica que adquieran estos programas incorpore la capacidad de introducir permanentes ajustes e innovaciones que aseguren mayor calidad, pertinencia, y eficacia en las acciones. Por último, planteó la importancia que adquieren las alianzas estratégicas para el éxito de las políticas de formación y capacitación, debiendo establecerse éstas entre el Estado, los empresarios, los trabajadores y las entidades de capacitación, desde el nivel nacional al nivel local.

Por su parte, el comentario de Rubier Cajal se orientó hacia dos áreas fundamentales: el contexto estructural de los cambios en el mundo, y la situación del empleo en la actualidad. Al respecto, recordó que el modelo tecnológico imperante en los procesos de cambio que se vienen operando implica necesariamente un condicionamiento en la creación de empleos. Al resaltar este aspecto señaló, en que la búsqueda de capacitar a la población para el nuevo marco internacional en que se insertan nuestras economías, se producen situaciones en que las acciones de capacitación se desvían de la población hacia la que inicialmente se dirigían, debido a las dificultades de inserción laboral que padecen aún aquellos que han alcanzado mayores niveles educativos, por lo que éstos terminan desplazando a los menos preparados.

Ante la dificultad constatada en la generación de empleos, Cajal señaló la necesidad de valorar que los programas de capacitación no solo deben enfocarse en el sentido de capacitar a los jóvenes para ciertos puestos de trabajo, que difícilmente generan las empresas, sino también en la dirección de crear sus propios puestos de trabajo.

Al comenzar la ronda de intervenciones de los participantes, Félix Mitnik, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Argentina repasó las características del Proyecto Joven, ubicando como sus dispositivos fundamentales la detección de la demanda, la adecuación entre oferta y demanda y el incentivo a las empresas. En su visión, esa estrategia de intervención debe conceptualizarse básicamente como un mecanismo

de intermediación laboral. Por su parte, el Ministro de Educación de Venezuela, Antonio Luis Cárdenas Colménter resaltó la importancia de la adquisición de un modo extendido en la población, de una educación básica de calidad. Asimismo destacó la necesaria flexibilidad de los sistemas de formación ante la complejidad de los desafíos. Por último, mencionó la necesidad de involucrar a toda la sociedad, y en particular a las empresas acerca de la necesidad de invertir en capital humano; dejando en el final planteada la cuestión del trabajo independiente como una modalidad de creciente significación.

El Subsecretario de Asuntos Generacionales del Ministerio de Desarrollo Humano de Bolivia, Guillermo Dávalos, planteó su preocupación en el sentido de que no es posible simplificar los diagnósticos, habida cuenta de la heterogeneidad presente entre los diversos países de la región. En particular, y en relación a la situación de su país, entendía que, más que el desempleo abierto, el gran problema de los jóvenes es el de la calidad del empleo. En relación con lo anterior, Javier Lasida, Director del programa Projovent de Uruguay señaló que, frente a expresiones extremas de la problemática de la segmentación de los mercados de trabajo, lo que se procura es igualar las oportunidades de acceso a esos puestos de trabajo que crea la economía.

Claudia Jacinto, investigadora del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales de Argentina, recalcó el carácter deficitario del reforzamiento de competencias básicas que resulta de las estrategias de intervención analizadas. A su vez, Filomena Martins, Directora del Gabinete de Apoyo, Estudios y Planeamiento de la Secretaría de Estado de la Juventud de Portugal, planteó las dificultades que en su país enfrentan, de modo particular, los jóvenes diplomados para su inserción en el mercado laboral.

### **Experiencias nacionales**

Po la tarde del mismo día, se reinició la sesión a través de la presentación de una mesa redonda enfocada en experiencias nacionales. En el primer tramo de este panel se presentaron las experiencias de Brasil y de Uruguay. Acerca del primero expusieron Ruy Leite Berger Filho, Director de Desarrollo de la Secretaría de Educación Media y Tecnológica (SEMTEC) del Ministerio de Educación y Deportes; María do Carmo Brand de Carvalho, de Comunidad Solidaria; y Nassim Gabriel Mehedff, Secretario de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR) del Ministerio de Trabajo. Sobre el caso uruguayo, Javier Lasida, Director



del programa Projovent expuso acerca del desarrollo de dicha experiencia.

El representante de la SEMTEC realizó su presentación en relación a la nueva propuesta de educación profesional. Como marco de ésta, refirió a la inclusión de la educación profesional en la nueva Ley de Directrices y Bases de Educación Nacional. De acuerdo a esta norma, la educación brasileña posee dos niveles de organización: uno de educación básica y otro de educación superior; y un subsistema que se articula, el de la educación profesional. De esta forma, la enseñanza media pasa a tener como característica el preparar para el desarrollo personal, para el ejercicio de la ciudadanía; preparar de un modo básico para el mundo del trabajo, y para la continuidad de los estudios.

En la concepción del expositor, en lo que está planteado en la ley y en la construcción del modelo de enseñanza media que se lleva adelante, la preparación básica no se confunde con la educación profesional. En verdad, las competencias y habilidades que se pretenden de los alumnos egresados del nivel medio son aquellos medios e instrumentos que les permitan el pleno ejercicio de la actividad adulta en la sociedad. *“Esas habilidades y esas competencias no son diferentes en relación con la prosecución de estudios, con la preparación básica para la actividad productiva en el mundo del trabajo, o para su desarrollo personal. Estamos hablando, en verdad, de las mismas habilidades, de las mismas competencias, que son básicas.”*

El expositor planteó que la educación profesional *“... tiene que partir de esas competencias y habilidades, que son de carácter general, asentadas en el dominio de los códigos del lenguaje, el dominio de la ciencia y la tecnología, construyendo los conceptos a partir de los cuales se tendrán los medios para proseguir los estudios, sea en la dirección de un curso superior, sea rumbo a un curso profesional de nivel técnico, sea apuntando a un aprendizaje permanente. [...] La educación profesional, por otro lado, parte de principios diferenciados en relación a la educación básica. Fundamentalmente, en que el principio orientador de la práctica pedagógica, de la concepción curricular de la educación profesional tienen que tener relación con el mundo del trabajo.”*

A su turno, la representante de Comunidad Solidaria se refirió a la capacitación de jóvenes en las mega ciudades brasileñas llevada adelante por ese organismo. Este programa, señaló Brand de Carvalho, es una iniciativa que busca la convergencia de las diversas acciones de las políticas públicas del gobierno, y de la sociedad civil, en función de enfrentar la pobreza. *“El Brasil tiene un conjunto de ciudades grandes, y es allí que*

*el joven de entre 14 y 21 años vive en condiciones de mayor exclusión y en situación de pobreza. Son jóvenes que abandonaron precozmente la escuela, que ingresaron precozmente en el mercado de trabajo; jóvenes que tienen muy poco o ningún acceso a los bienes culturales o a las riquezas sociales.”*

De acuerdo a la panelista, lo que busca el programa es que estos jóvenes castigados por la pobreza tengan una oportunidad de acceso a esos bienes culturales y sociales. Otro de los aspectos impulsores de la iniciativa fue la constatación de la existencia de un vacío de propuestas orientadas a la franja etaria de 14 a 21 años. No solo se pretendía preparar a los jóvenes para insertarse en el mercado de trabajo, sino también garantizarles una mejor inserción en la sociedad; el desarrollo de una ciudadanía plena. En función de esto, se planteó la necesidad de “*proponer nuevos procesos, contar con nuevas metodologías, nuevas pedagogías, nuevos contenidos que desarrollasen las potencialidades del joven; para permitirles aprender a pensar, a ser, y no solamente, aunque también, a hacer.*”

La búsqueda de innovar se orientó a detectar nichos aún poco explorados en el mercado de trabajo, compatibles con ese grupo juvenil. Por otra parte, también se buscó innovar en la elección de las organizaciones capacitadoras, priorizando aquellas organizaciones que, más que especialización, contaban con experiencia de trabajo en relación a la pobreza. Otra de las innovaciones mencionadas fue en la forma de operar la capacitación: las organizaciones capacitadoras debían asociarse a otras organizaciones y a empresas. Además de esto, la evaluación participativa que se llevó adelante permitió, además de la rápida corrección de desvíos, el intercambio de experiencias. A través de la realización de talleres entre las organizaciones capacitadoras se logró desencadenar un aprendizaje social, más allá de la evaluación propiamente dicha.

El Secretario de Formación y Desarrollo Profesional del Ministerio de Trabajo de Brasil, Nassim Mehedff, por su parte, abordó el tema de la Política de Educación Profesional en Brasil y las perspectivas de los jóvenes. En su presentación, se apoyó en lo referido por los expositores que le precedieron, ubicando sus planteos desde una perspectiva de política pública. En ese sentido, señaló la cuestión de la reorganización de la enseñanza como un proceso a percibir desde el punto de vista de la construcción de un nuevo modelo de desarrollo económico y social, superando el carácter excluyente de los anteriores.

*“En verdad, lo que estamos descubriendo es que la forma de inserción de las personas en un mercado abierto, en el nuevo modelo de desarrollo social y*

*económico, supera el concepto de educación técnica, para constituirse en la necesidad de construcción de una política pública de elevación del conocimiento colectivo de la sociedad, en el que la sociedad, como un todo, acceda a conocimientos democráticamente distribuidos, para que todos puedan tener posibilidades de disputar y acceder a las oportunidades surgidas de la nueva apertura de mercados, de la globalización.” En consecuencia, lo que se busca es que la educación profesional involucre y pase a ser responsabilidad de toda la sociedad. En definitiva, que “... deje de ser, cada vez más, un asunto de pedagogos para ser una cuestión política, social y económica.”*

En esa dirección, planteó Mehedff, se está evolucionando en algunos conceptos en través del Plan de Educación Profesional del Ministerio de Trabajo. Este, hoy financiado a través de recursos del Fondo de Amparo al Trabajador, es administrado de forma tripartita. De este Fondo salen los recursos para el seguro de desempleo y, al mismo tiempo, para la intermediación laboral y, complementariamente, para la educación profesional. Ese Plan es completamente descentralizado, utilizando los recursos a través de convenios con las secretarías estadales y municipales de trabajo, nivel en el cual se reproduce el esquema de consejos tripartitos.

A continuación de las experiencias brasileñas, Javier Lasida, Director de Projovent desarrolló la presentación de los Programas de Capacitación y Empleo del Instituto de la Juventud de Uruguay (INJU). Al respecto, señaló como característica resaltable el que estos se encuentran en una etapa de concertación con otros organismos públicos y con instituciones de la sociedad civil. Por una parte, articulado con la educación formal, el INJU desarrolla talleres de orientación vocacional y ocupacional, respondiendo a un importante vacío de la educación media en Uruguay. Por otro lado, se desarrolla la experiencia de Projovent conjuntamente con la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Junta Nacional de Empleo, esta última de integración tripartita y responsable de la administración, mediante el consenso de todos sus integrantes, del Fondo de Reversión Laboral.

En el marco de Projovent, se incluyen tres proyectos: el de capacitación con pasantías; el de becas para escuelas técnicas; y, aún en fase de diseño, un tercer proyecto orientado al trabajo independiente y pequeñas empresas. El objetivo de estos programas, en especial los dos primeros, es el de integración social y de igualdad de oportunidades.

Como un impacto importante de lo realizado, Lasida señaló que a través de estos programas se ha dado inicio a una política de Estado de

Capacitación Laboral para Jóvenes, expresado en la concertación entre organismos públicos y en la participación del sector privado. Un segundo apunte en este sentido, refiere al papel del INJU como promotor de estas iniciativas que luego se han abierto a la participación de otros organismos.

El segundo tramo de las presentaciones de experiencias nacionales comprendió los casos de España y Venezuela. En primer término intervino Pilarica Romero, Secretaria de Estado para la Juventud de Venezuela, quien desarrolló el caso del Plan de Empleo Joven. En el marco del programa de ajuste económico denominado “Agenda Venezuela”, se elaboró un componente social buscando dar a esta política características de desarrollo con equidad. Entre los programas diseñados, se ubica el Plan de Empleo Joven, que atiende al grupo de entre 15 y 24 años de edad. El mismo opera a través de un sistema de becas a jóvenes provenientes de familias de escasos recursos. La ejecución es coordinada, descentralizada, con la participación de los actores institucionales de cada estado, en una estrategia articulada al desarrollo definido en cada estado.

En la coyuntura, se plantearon tres líneas de acción: el fortalecimiento y la expansión de la oferta de capacitación; el fomento del empleo juvenil; y el desarrollo y consolidación de la estructura de gestión del Plan. Las altas tasas de desempleo juvenil motivaron poner el foco en el fomento al empleo juvenil y a la consolidación de la estructura de gestión como forma de mantener continuidad. A su vez, la debilidad del sistema educativo y de formación obligaba a expandir y fortalecer la oferta de capacitación, recurriendo a las capacidades de la sociedad civil.

Si bien por un lado se desarrollan acciones orientadas a la formación para el empleo asalariado, por otra parte se está diseñando un programa orientado hacia el autoempleo y las microempresas. Por último, se está recorriendo el camino de consolidar la estructura de gestión con dos redes: la de entidades capacitadoras y la de formadores de emprendedores.

Cerrando la sesión de presentación de experiencias nacionales, intervino Ignacio Perelló, Director del Centro Eurolatinoamericano de Juventud. En el inicio de su exposición, el representante del Instituto de la Juventud de España (INJUVE) señaló la dificultad, en el marco de las políticas de juventud, de aislar los distintos aspectos implicados: educación, empleo, vivienda, tolerancia, etc. En esa dirección, desde el INJUVE

se ha procurado implicar a una gran cantidad de departamentos ministeriales en políticas orientadas a la atención de las problemáticas juveniles.

El Plan en materia de Juventud se estructura alrededor de tres grandes ejes: el primero, un plan de empleo; en segundo término, un plan social y de calidad de vida; y por último, un plan de fomento de la participación. En relación con el plan de empleo, uno de los principales aspectos reseñados refirió a la ejecución de los acuerdos alcanzados en el marco de la reforma laboral, producto del diálogo y el acuerdo entre organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Un segundo nivel de apuesta dentro del plan de empleo juvenil es lo que hace a la formación profesional. En este terreno, señaló Perelló “... España apuesta por un modelo de formación profesional en el que se agrupa el binomio ‘mercado de trabajo’ y ‘sistema educativo’, binomio con el que siempre hay que trabajar.” En este marco es que se han venido desarrollando los programas de escuelas taller y de casas de oficios, así como programas específicos para la dinamización del empleo rural.

Finalizando, el expositor remarcó que “[...] queremos trabajar en torno a tres ejes muy claros. Primero propiciando las condiciones necesarias y habilitando los mecanismos y los recursos necesarios para que la reforma que han alcanzado sindicatos y patronales se pueda llevar a cabo, se pueda ejecutar. Por otra parte, incidiendo en la importancia y en el prestigio de la formación profesional. Y por último, impulsando un ambicioso programa nacional de apoyo a las iniciativas profesionales y empresariales de jóvenes, que tienden a contribuir al autoempleo y a la creación de microempresas.”

### **Experiencias internacionales**

El último panel de la jornada estuvo integrado por Elena Suárez, Jefa de Sección de Programas Especiales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Pedro Henríquez Guajardo, Secretario Ejecutivo del Convenio Andrés Bello (CAB); y Lorenzo Cachón Rodríguez, Profesor de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

Elena Suárez planteó los antecedentes de la actividad del BID en América Latina en los cuales los jóvenes aparecen como beneficiarios. En este sentido, recordó que el Banco ha financiado proyectos en los campos de la educación, salud, capacitación laboral, y desarrollo de microempresas. Actualmente, y como complemento de estas líneas de

acción, el BID apuesta a promover el potencial juvenil, explorando iniciativas y políticas que promuevan su participación.

Desde la perspectiva de “... *centrar hoy nuestra atención en la juventud para prevenir los problemas del mañana*”, se plantea el nuevo programa de desarrollo juvenil del BID, “Pulso Joven”. Este apunta a: promover programas de juventud como parte integral del desarrollo; fomentar la participación de los jóvenes como protagonistas en el proceso de desarrollo mediante el respaldo a programas de desarrollo empresarial, liderazgo y servicio comunitario; responder en forma eficiente a las necesidades de los jóvenes tanto a nivel de políticas como de proyectos; incorporar temas de juventud en la línea de operaciones del Banco; y promover la cooperación y coordinación entre jóvenes de países de toda la región.

Pedro Henríquez Guajardo comenzó su presentación reseñando las características del Convenio Andrés Bello. Se trata de un organismo de integración nacido en el año 1970 a partir del Pacto Andino, que trabaja en tres áreas específicas: educación, cultura y ciencia y tecnología. El CAB es un organismo facilitador, cuya preocupación es la de influir en las políticas educacionales en el sentido de formar a los jóvenes, enseñándoles a pensar e innovar. Por otra parte, busca armonizar los programas educativos, a través de puntos de encuentro.

*“Nosotros hemos querido, de alguna forma, influir con nuestro trabajo en los procesos de reforma y de cambio educativo, que necesitan ser construidos a partir de los diálogos entre los sectores educativo y social de los diferentes países. Así, el Convenio Andrés Bello tiene proyectos de formación docente en investigación educativa, en preparación y evaluación de proyectos educativos y también tiene programas para caracterizar las innovaciones educativas exitosas. Porque pensamos que las condiciones necesarias para la participación social durante el siglo XXI, serán el acceso al saber y la potenciación del conocimiento. Esos es para nosotros un derecho humano, tan necesario y vital, como el convivir entre iguales en la comunidad.”*

Cerrando la jornada de trabajo, Lorenzo Cachón se refirió a las políticas de inserción de los jóvenes en los mercados de trabajo de la Unión Europea.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> En esta publicación se incluye un artículo de Lorenzo Cachón con un tratamiento pormenorizado del tema que abordó en su presentación.

A modo de introducción, señaló el expositor que dichas políticas vienen a responder a cuatro grandes elementos: a) los cambios técnicos y organizativos que se producen en el sistema productivo; b) la prolongación del tiempo medio de permanencia de los jóvenes en el sis-

tema educativo; c) el cambio en las estrategias de las empresas en los procesos de selección de la mano de obra; d) el papel de los poderes públicos.

A partir de la consideración de los casos de cinco países, realizó una caracterización de los diversos modelos y sus lógicas de funcionamiento. De un modo simplificado, planteó que es posible calificar los ejemplos alemán y sueco como casos de primacía de una lógica de la profesionalidad; en tanto el caso francés opera bajo una lógica de la diversidad. Por su parte el modelo español respondería a lo que denominó una lógica de la diversidad limitada; mientras que el británico constituiría un caso singular, al que denominó de “lógica de la intercambiabilidad”.

### **Relatorías y Plan de Acción Sobre Educación y Empleo de Jóvenes**

Iniciando las actividades del jueves 10 de julio, se llevó a cabo la presentación de los informes de relatoría. Los mismos estuvieron a cargo de Dina Krauskopf para la temática de educación, y de Julio Bango en lo relativo a capacitación y empleo de jóvenes.<sup>6</sup>

Posteriormente, el Coordinador General del Encuentro, Luis Miguel Sebastião cedió la palabra a Alfredo Joignant, quien presentó el Documento de Plan de Acción elaborado para el evento, el cual en su conclusión señala: “*Humanizar el trabajo y democratizar la educación para formar ciudadanos educados que trabajan: así se podrían resumir las principales metas de América Latina en este ámbito, lo que a su vez redonda en un verdadero ‘sello’ continental a la hora de encarar los desafíos de la globalización.*”<sup>7</sup>

Luego de un conjunto de intervenciones proponiendo algunas precisiones en relación al alcance de algunos de los términos empleados en el Plan de Acción, este fue aprobado, concluyendo el programa de trabajo del Encuentro Internacional sobre Juventud, Educación y Empleo en Iberoamérica.

### **Declaración de Intenciones del Encuentro**

Con antelación al levantamiento de la sesión, el Director de la Oficina de la OIT de Brasilia, João Carlos Alexim, en representación de los organizadores y patrocinadores del evento, presentó la **Declaración de Intenciones** acordada por las entidades organizadoras y patrocinadoras del evento:

<sup>6</sup> Ambos informes han sido incluidos a continuación de esta sección.

<sup>7</sup> Luego de los informes de relatoría se incluye el texto completo del Documento de Plan de Acción presentado.

Acogiendo las recomendaciones de los participantes y ponentes asistentes al Encuentro Internacional sobre Juventud, Educación y Empleo en Iberoamérica, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, entre los días 8 al 10 de julio de 1997 y con la finalidad de realizar el seguimiento de las resoluciones adoptadas, las instituciones abajo firmantes han resuelto conformar un Comité de Enlace para llevar a cabo las siguientes tareas:

1. Promover todas las medidas que conduzcan a realizar una amplia difusión del Plan de Acción aprobado en este Encuentro Internacional sobre Juventud, Educación y Empleo en Iberoamérica; así como de los debates y conclusiones alcanzadas en el mismo, mediante la elaboración de una Memoria Oficial del Encuentro que será publicada gracias al apoyo de Cinterfor/OIT;

2. Elaborar un programa de trabajo conjunto, orientado a favorecer el desarrollo de actividades de cooperación entre los países iberoamericanos en materia de educación y empleo de jóvenes, que recoja las orientaciones de este Encuentro. Con esta finalidad el Comité de Enlace se autoconvoca para reunirse antes de finalizar 1997, a objeto de analizar un itinerario de plazos y contenidos que dé cuenta de este propósito;

3. Articular, en el marco de la estrategia acordada, aquellas iniciativas y programas referidos a educación y empleo de jóvenes que se encuentren a cargo de las instituciones participantes en este Comité de Enlace;

4. Promover y potenciar la creación de mecanismos de coordinación nacional, con la finalidad de realizar el seguimiento, a nivel nacional, de las orientaciones del Encuentro;

5. Promover la realización de actividades –regionales y subregionales– de seguimiento de los resultados de este Encuentro Internacional;

6. Ofrecer, a los países que lo soliciten, asesoramiento técnico para el diseño, ejecución y evaluación de programas relacionados con las temáticas de educación y empleo para jóvenes;

7. Proceder conjuntamente a auscultar e identificar aquellos mecanismo financieros y de cooperación técnica, que sean susceptibles de recibir propuestas conjuntas destinadas a materializar las líneas de acción aprobadas;



8. Prestar apoyo técnico para la elaboración de programas y proyectos –de carácter subregional o regional– que este Comité de Enlace presentará ante organismos terceros para su financiación;

9. El Comité de Enlace se reunirá a lo menos dos veces por año con el propósito de realizar un adecuado seguimiento al cumplimiento de estos objetivos;

10. El Comité de Enlace se compromete a realizar todos los esfuerzos a su alcance para convocar un Encuentro de similares características al realizado en el curso del año 2000, para evaluar los avances registrados en estas materias;

11. El Comité de Enlace estará conformado por las instituciones organizadoras y colaboradoras de este evento, previa manifestación formal de su voluntad, (Cinterfor/OIT, Convenio Andrés Bello, Fundación MUDES de Brasil, Ministerio de Educación de Brasil, Ministerio de Trabajo de Brasil y Organización Iberoamericana de Juventud), y sin perjuicio de la futura incorporación de otras instituciones y agencias interesadas.

12. A los efectos de garantizar la coordinación operativa de este Comité de Enlace, las instituciones participantes encomiendan a la Fundación MUDES, con el asesoramiento y apoyo del Ministerio de Educación y del Ministerio de Trabajo de Brasil, a hacerse cargo de estas tareas.

- *Organización Iberoamericana de Juventud*
- *Fundación MUDES*
- *Ministerio de Educación y Deportes de Brasil*
- *Ministerio de Trabajo de Brasil*
- *Cinterfor/OIT*
- *Convenio Andrés Bello*

#### **Foro abierto: Presentación de experiencias brasileñas sobre educación y empleo**

Luego del cierre de las sesiones de trabajo del Encuentro Internacional, por la tarde se llevó a cabo un Foro abierto de presentación de experiencias brasileñas sobre educación y empleo.

En el mismo, la Asesora Técnica de la Fundación MUDES, Sueli Fernandes Fonseca, expuso acerca de la actuación de MUDES en el desarrollo de recursos humanos. A continuación, la Directora de Acción Social del Servicio Social de la Industria (SESI), María Augusta Teixeira, abordó la actuación del SESI en la educación de jóvenes. Por su parte Luiza Maria Vivacqua Ferreira, Directora del Centro de Formación Profesional N° 6 del Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) de Río de Janeiro, presentó el tema de la actuación del SENAC en la profesionalización polivalente del joven. Seguidamente se expuso la actuación del Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR) por parte del Presidente de su Consejo Administrativo, Rodolfo Tavares. Cerrando este Foro, se expuso acerca del nuevo perfil del trabajador y de la educación profesional, ponencia a cargo de la directora de Educación del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), Regina Torres

### **Ceremonia de clausura**

Con la presencia en el estrado del Ministro de Educación de Venezuela, Antonio Cárdenas Colménter; del Presidente de la OIJ, Fabio Arcomano; del Secretario de Formación y Desarrollo Profesional del Ministerio de Trabajo de Brasil, Nassim Gabriel Mehedff; del Asesor Especial para Asuntos de Juventud del Ministerio de Educación y Deportes de Brasil, Joaquim Ignácio Cardoso; del Director de la OIT en Brasil, João Carlos Alexim; del Secretario Ejecutivo del Convenio Andrés Bello, Pedro Henríquez; del Director Técnico de la Fundación MUDES, Márcio Rezende; y del Director de la Secretaría de Educación Media y Tecnológica del Ministerio de Educación y Deportes de Brasil, Francisco Heitor León Rocha, se desarrolló la ceremonia de clausura del Encuentro Internacional sobre Juventud, Educación y Empleo en Iberoamérica.

En primer término, se dirigió a los presentes Marcio Rezende, quien señaló la satisfacción de la Fundación MUDES por el éxito obtenido en la realización del evento, cuando la institución celebra sus treinta años de vida habiendo hecho del joven su prioridad. Destacó la repercusión alcanzada a lo largo de los tres días de trabajo, evidenciada tanto en la presencia de la Dra. Ruth Cardoso, de los Ministros de Estado de Trabajo y de Educación y Deportes y del Gobernador del Estado de Río de Janeiro, como en la divulgación dada por la prensa a la actividad.

En segundo lugar, Nassim Mehedff manifestó tener certeza de interpretar al pensamiento del Gobierno Federal al señalar que el evento

que se estaba clausurando significaría un punto de inflexión en la consideración de la cuestión de la juventud en el país. *“El Brasil tiene una deuda muy grande con sus jóvenes, y es intención de la sociedad brasileña, coincidente con el motivo e inspiración de este Encuentro, el ayudar en el rescate de la deuda social que Brasil y América Latina toda tienen con su juventud. A través de acciones complementarias y en un esfuerzo conjunto, el gobierno y la sociedad, deberán construir una nueva forma de pagar esa deuda.”*

Cerrando el acto, se dirigió a los participantes el Presidente de la OIJ, Fabio Arcomano. En un breve discurso, manifestó su confianza en poder compartir el sentimiento de satisfacción por los resultados alcanzados. Hizo expresas los agradecimientos de la OIJ a los Ministerios de Educación y de Trabajo de Brasil por la colaboración y el apoyo brindados para la concreción de la iniciativa; al gobierno de Brasil en su conjunto, por honrar al evento a través de la presencia de exponentes de primer nivel, como la Presidenta de Comunidad Solidaria, Ruth Cardoso y los Ministros de Trabajo y de Educación y Deportes. Finalmente, extendió su agradecimiento a las instituciones patrocinadoras: Cinterfor/OIT, Convenio Andrés Bello y BID; a la Fundación MUDES; a los ponentes y expertos, al Coordinador General y a los relatores del Encuentro.



## Informes de relatoria

### **I. La juventud y la educación latinoamericana\***

El análisis efectuado sobre la relación de la juventud y la educación en América Latina ha tenido una necesaria perspectiva multidimensional. Ha sido necesario precisar su misión, las características de los sistemas y su capacidad de respuesta a la juventud, en el contexto de los niveles de desarrollo de los países, la revolución tecnológica y la globalización.

#### **La misión de la educación**

Una dimensión clave ha sido la búsqueda de la precisión en la compleja misión que le cabe a la educación. Se ha concordado en dar a la educación una encomienda de enorme trascendencia y complejidad. Se ha señalado tanto en su responsabilidad de brindar capacidad productiva y de automantenimiento a las personas jóvenes; el desafío de encontrar los contenidos y estrategias adecuados para una entrega del saber acorde con las necesidades juveniles y la demanda de los cambios actuales; su papel crucial en la construcción de la equidad, la ciudadanía, el desarrollo y la democratización en los países latinoamericanos. Se reconoció la importancia de resolver la situación en términos de cobertura, calidad, permanencia, flexibilización y modernización.

#### **La diversidad en los niveles de desarrollo**

La capacidad de respuesta a los problemas cruciales de la educación dependen, en buena medida, del nivel de desarrollo de los países

\* Relatoría del panel "El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional en materia de educación para jóvenes", elaborada por Dina Krauskopf.

latinoamericanos, del lugar que se le ha asignado a la educación y de la relación en que se encuentren con respecto a los avances y demandas en el contexto mundial. De allí que el Prof. Rama destacaba que los desafíos de la educación eran no solo entrar al siglo XXI, sino dar el salto, en diversos aspectos, desde el siglo XIX al XXI.

La globalización y la modernización ocurrieron en un período en que nuestros países se encontraban en una fase de crisis económica, de la cual lentamente fueron saliendo. Estas condiciones significaron un retraso que se constituye en un desfase aún mayor en cuanto a la capacidad de respuesta de la educación frente a los nuevos cambios. Tal desfase plantea demandas muy urgentes, aceleradas y radicales para poder efectuar las transformaciones que lleven a la actualización de todo el sistema educativo.

La diversidad de niveles de desarrollo que presentan los países de América Latina se traduce en diferentes estrategias educacionales. El Prof. Rama aportó una tipología de acuerdo a la cual, los países pueden ser clasificados de la siguiente forma:

- Países de temprana modernización social y educativa, donde la educación fue una prioridad social, no económica.
- Países de modernización educativa acelerada, donde la educación fue un elemento con el que se trató de avanzar en la democratización.
- Países de crecimiento económico con desequilibrio estructural donde se encuentran realidades muy divergentes al interior del mismo país.
- Países y regiones con fuerte participación de la población indígena o culturalmente diferentes.
- Países de base agraria y escaso desarrollo socioeconómico.

La educación no es algo ajeno a las formas de gobierno y al desarrollo de las distintas fuerzas sociales. La forma en que los países se han desarrollado impacta las posibilidades de acceso, permanencia y calidad de la educación y plantea tanto dificultades como estrategias específicas en el replanteamiento del sistema educativo.

El estilo del desarrollo post-ajuste que se presenta en varios países de América Latina no genera los puestos suficientes para fomentar la misma ola de movilidad ocupacional intergeneracional del pasado. Existen ciertas tendencias que pueden apreciarse en la situación general de la educación para la juventud latinoamericana.

### **El problema de la exclusión y el principio de la equidad**

En los debates que han tenido lugar en este Encuentro se ha destacado que la educación debe contribuir a la construcción de la equidad. Frente a ello se aprecia, con mayor o menor extensión en cada país, el crecimiento económico con exclusión social.

Hay un círculo vicioso donde se excluye a los jóvenes en general y se destacó en particular, a las mujeres jóvenes, las juventudes indígenas y la juventud rural.

El principio de la equidad muestra repercusiones no siempre reconocidas, en relación al hecho aquí consensuado, de que el sistema educativo, en sus actuales condiciones, ha reforzado la exclusión y la discriminación. Al respecto, el señor Tokman en su conferencia marco hizo un esclarecedor señalamiento: que si bien el crecimiento económico no garantiza la equidad, la equidad sí puede garantizar el crecimiento económico.

Se discutió el logro de la equidad como igualdad de posibilidades reales que puede traducirse en la posibilidad de una movilidad social ascendente, en la dignificación de oportunidades accesibles, en la posibilidad de interacción mutua de todas las identidades culturales.

### **El problema del saber y el foco de la educación**

En este período de cambios y modernización, la rápida obsolescencia del conocimiento plantea un nuevo desafío en las estrategias que sustentan la educación y la calidad de la misma. La revolución tecnológica implica una nueva transición ocupacional en América Latina y crea diferentes oportunidades de movilidad ocupacional.

De acuerdo a las nuevas perspectivas derivadas de la modernización y globalización, la calidad debe:

1. Responder con la posibilidad permanente de captar rápidamente la frontera de conocimientos en el exterior y contar a la vez con polos de participación en la transferencia de responsabilidades.

2. Permitir el logro de las competencias básicas y los saberes instrumentales y no como fijación de destino. Cabe destacar: a) los aspectos formativos, como el desarrollo de la capacidad de permanente búsqueda de aprendizajes y de saberes y principalmente el fomento del saber pensar, saber hacer; b) los aspectos innovativos, como la posibilidad de revertir caminos, la capacidad de proponer y relacionarse con el mundo en una nueva coexistencia y propuestas en relación con la diversidad; c) el desarrollo personal, en el cual se han destacado aspectos psicológicos, como la confianza, la autoestima, la autoimagen.

3. La educación requiere, para cumplir su función social tener como elemento central la constante actualización y la valorización de la capacidad permanente de estar aprendiendo.

4. Brindar una formación con perspectivas de empleabilidad e inserción laboral de la juventud en su edad adulta o juvenil. En lugar de concebir que la formación lleva unidireccionalmente a profesiones o empleos que el mercado de trabajo actualmente no ofrece, las competencias que deben desarrollarse son de una mayor riqueza y flexibilidad.

5. Incluir en las acciones estatales políticas que brinden una formación que impulse el cambio cultural necesario para superar el currículo oculto del colegio que valora más la educación superior y las ocupaciones no manuales altas.

6. Fomentar la ciudadanía en todos los planos. La formación de la civilidad en el reconocimiento de los deberes y derechos juveniles contribuye al ejercicio democrático. La ciudadanía promovida desde los colegios permite que los jóvenes se vuelvan actores sociales. Las organizaciones juegan un papel muy importante en el aprendizaje social.

### **El replanteamiento del sistema educativo**

Diversos elementos han conducido a la conclusión de un urgente replanteamiento del sistema educativo:

1. La necesidad de que deje de ser un factor que bloquea prácticamente la equidad. La equidad permite la integración del circuito cultural, ciencia, conocimiento.

2. En el Encuentro se ha explicitado la tesis de que un sistema educativo único, al no atender las diversidades, incrementa la discriminación y la desigualdad de las oportunidades, en lugar de democratizar.



3. Este sistema único se caracteriza por haber llegado a constituir segmentos, al modo de corredores separados que no se interconectan y, por lo tanto, no permiten la movilidad. De esta forma se llegó a la condición discriminatoria que se refuerza al no existir en el plano económico una democratización de las oportunidades.

4. En medio de las grandes diversidades que afectan la implantación del sistema educativo, se ha señalado, que responde culturalmente más a planteamientos de la clase media que a las necesidades y culturas de los distintos grupos que componen la población en América Latina. Se reconoció que existen entidades culturales múltiples y que en la conformación de las identidades una no tiene que ser dominante sobre la otra, sino posibilitar el enriquecimiento de todas. En este sentido deben desarrollarse políticas que incluyan la situación de género, la cultura y oportunidades de campesinos e indígenas.

5. Se destacó el peligro de que el polo centralista en los grandes países omita las realidades locales y en los pequeños países abandone a los grupos más bajos. Un elemento base en la propuesta que se deriva como respuesta a la actual situación, es el desarrollo de sistemas educativos plurales que cuenten con estrategias sustitutivas y complementarias.

6. Para romper la exclusión, es necesario lograr la permanencia de la juventud y apoyar su reinserción en el sistema educativo. Para ello debe superarse la homogeneidad de planteamientos educacionales que desconocen la diversidad e incrementan la discriminación de oportunidades.

7. Se requiere de una readecuación de la calidad de la enseñanza que supere la carencia de respuesta satisfactoria que presentan los sistemas actuales y desarrolle estrategias que logren motivar y generar condiciones para la reinserción juvenil.

8. Más allá del papel de la educación de integrar a los y las jóvenes con educación incompleta al mercado laboral, está el redireccionamiento de los mismos para la vuelta al sistema de educación formal.

9. El esfuerzo de inversión que implica participar del sistema educativo para las familias y para los estados, debe tener un retorno que garantice la productividad, la pertinencia de la formación en relación con las capacidades y demandas juveniles y la garantía de un retorno en su desarrollo personal y social.

10. Se ha propuesto superar la división tradicional entre la educación formal y no formal para transformar el sistema en un aparato más bien de tipo flexible y complementario. Esta tesis busca resolver el hecho que la educación no formal ha llegado a ser una respuesta compensatoria a las deficiencias del sistema educativo. Al estar desligada y no entregar, por ejemplo, credenciales apropiados, de alguna manera mantiene el plano de la informalidad.

11. No puede dejar de reconocerse que los certificados de conocimiento son indicadores del capital de conocimientos que tiene cada persona y por lo tanto las acreditaciones son un bien posicional que brinda una ventaja comparativa. Ante la desvalorización de los diplomas escolares y profesionales frente al mercado de trabajo, la educación formal debe llegar a enfrentar el desafío con las estrategias que permitan que el título tenga posibilidades de ser una visa al mercado de trabajo moderno.

### **Estrategias en el sistema educativo**

Se enfatizó el potencial de algunas vías de entrega de la educación, en particular las orientadas a resolver la situación de los jóvenes expulsados o retirados del sistema formal.

1. Junto con la estrategia presencial directa de entrega educativa, se destacó la entrega presencial en el desarrollo televisivo y la interactiva computacional. Se mencionaron experiencias exitosas en la educación a distancia con certificación formal en los ciclos primarios y secundarios.

2. En la gestión educativa se señalaron experiencias fructíferas de incorporación de la comunidad e integración de comunidades educativas.

3. Se destacó la importancia de la valoración de los saberes y procesos del mundo juvenil y de generar un ambiente de aprendizaje.

4. La inclusión de programas alimentarios en los grupos que sea necesario fue mencionado como estrategia para respaldar la permanencia.

5. Un gran problema debatido fué el debilitamiento de la capacitación de los docentes y la caída de políticas para los mismos. Se destacó el necesario desarrollo de estrategias de selección, formación y perfeccionamiento docente. Se expresó como un problema clave los bajos salarios de los docentes y los menores niveles de formación e incentivos de aquellos destinados a comunidades indígenas o comunidades apartadas.

6. El desarrollo de centros de apoyo a los docentes con los recursos apropiados y avanzados para respaldar la entrega de conocimientos y el estímulo a la capacidad de aprender (computación, televisión, bibliotecas, sistema semipresenciales).

7. El desarrollo de estrategias de fomento de la exploración juvenil del conocimiento, con apoyos breves de recursos pertinentes

8. El carácter estratégico de temas vitales como violencia, sexualidad, salud reproductiva como áreas que deben ser cubiertas por el sistema educativo. Son aspectos vinculados a la desescolarización y a la reproducción de la pobreza.

9. La consideración en la educación de estrategias extraescolares y de una revisión de la brecha entre la educación pública y la privada.

10. En todas las estrategias se considera la acreditación formal de los saberes.

### **La posición del sujeto joven**

Un aspecto que debe incluirse en las actuales perspectivas de la educación, apunta al impacto de los cambios en la situación y subjetividad del sujeto joven. Se podría decir que es necesaria una revalorización del posicionamiento de la juventud dentro de la sociedad.

En este sentido, el modelo educativo también debe responder a un nuevo paradigma en su relación con las juventudes.

Las discusiones del Encuentro han llevado a señalamientos de cambios de perspectiva, entre los que se destacan:

- La juventud tiene gran imaginación para sobrevivir en condiciones de vida desesperadas. Es necesario dejar de verlos como las personas a las que se llama a dar respuesta, pero no se las llama a tomar decisiones. Los jóvenes son actores centrales del proceso pedagógico y social. Su participación en la institución no solo brinda elementos para la estructura organizativa, sino que aportan la energía juvenil y modernizan la perspectiva educativa.

- En el objetivo de prepararlos es necesario dejar de verlos como un pre-proyecto de futuro y reconocerlos como las personas que enfren-

tan los cambios y la incertidumbre con imaginación y alta capacidad de aprendizaje. Tienen necesidades y aportes relevantes en el presente.

- Desde este enfoque es pertinente dejar de verlos como objetos de insumo de conocimientos y de control. Llegan con un saber juvenil, propio de su socialización, sus experiencias, sus intereses. Este debe ser valorizado e incorporado en la institucionalidad.

- Dejar de verlos como simples objetos de una política de educación. Legitimarlos como sujetos de derechos y deberes, cuya subjetividad debe conocerse, así como la importante dimensión que la sexualidad toma en sus vidas. Las juventudes deben ser así visualizadas, con capacidad de ser actores sociales, de desarrollo, ciudadanos, capital humano.

- Establecer una nueva relación adulto-joven, en que prevalezca el acompañamiento, el estímulo positivo y la formación.

- Reconocer su diversidad en los diversos grupos culturales, estratos económicos y relación de género

En síntesis, se hacen apuestas muy importantes alrededor de la educación. Los desafíos son abrumadores y son claves. Son urgentes. Implican un cambio cultural, una transformación de la visión de desarrollo y del conocimiento, nuevos paradigmas en la visión de la juventud, cambios estructurales y estratégicos que replantean la perspectiva de la educación como un sistema único. Involucran la decisión de posibilitar a las juventudes latinoamericanas a hacer el aporte que requieren nuestras sociedades y lograr un sentido de vida pleno.

## II. Jóvenes, empleo y capacitación en América Latina\*

El Panel que trató la temática tuvo por ponente central al sociólogo Sergio Lijtenstein, en representación de Cinterfor/OIT, actuando como comentaristas el Sr. Pablo Saini, de Chile; y el Sr. Rubier Cajal, de Panamá.

\* Relatoría del panel "El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional en materia de empleo y capacitación para el empleo de jóvenes", elaborada por Julio Bango.

Mientras que la comunicación del Sr. Lijtenstein tuvo como base la síntesis del documento producido por Cinterfor/OIT para la realización de este Encuentro Internacional; las exposiciones de los Sres. Saini y Cajal se basaron en la comunicación del panelista central, incorporando reflexiones que sobre la materia se derivan de sus experiencias profesionales en sus respectivos países.

A posteriori de las exposiciones, se procedió a un intercambio entre los participantes, donde se efectuaron preguntas a los panelistas y se realizaron además aportes al debate general.

Las líneas que siguen pretenden recoger sucintamente y de la manera más fiel posible lo medular de las exposiciones, así como los principales puntos en torno a los cuales discurrió el debate. Ello no sustituye sin embargo la necesaria lectura de las comunicaciones de los panelistas, que se recogen en otras páginas de la presente publicación.

En términos generales se abordó inicialmente un diagnóstico de la relación jóvenes –empleo en el continente, donde quedó claramente planteada la heterogeneidad de situaciones existentes; en un contexto donde en materia de desarrollo económico y social, en los últimos años en América Latina, se verifica un crecimiento económico acompañado de procesos de exclusión social. De esta manera se altera lo que era una ecuación tradicional de beneficios más o menos generalizados, más allá de su grado de distribución, acompañando los procesos de crecimiento económico.

Por otra parte, y en consonancia con las afirmaciones referidas por el Sr Víctor Tokman en ocasión de la realización de la ponencia marco de este Encuentro Internacional; los cambios y transformaciones en las formas de organización del trabajo y en los procesos tecnológicos definen o definirán cambios sustanciales en la composición de la mano de obra o fuerza de trabajo de los distintos países de nuestro continente.

Posteriormente fue considerado el papel que las políticas activas de empleo vienen asumiendo en la región así como las características básicas de éstas.

Luego se describieron las experiencias más significativas que se están desarrollando en la región en materia de capacitación para el empleo de jóvenes, y que buscan dar respuesta a las situaciones más graves en relación con el empleo que viven algunos sectores especialmente marginados de la juventud latinoamericana.

Finalmente se analizó el nuevo papel que cumple el Estado en la reformulación de dichas políticas, haciendo especial énfasis en el rol que les compete por una parte a los Ministerios de Trabajo; y por otra parte a las instituciones tradicionales de Formación Profesional, así como a la institucionalidad de juventud emergente en los últimos años.

Por último se efectuaron consideraciones acerca de la vinculación intrínseca y decisiva existente entre políticas de empleo y políticas educativas, en la medida que el desafío de la capacitación o formación profesional es cada vez más también, una formación para la ciudadanía.

A continuación se ofrecen las principales conclusiones efectuadas al final de la jornada por la relatoría.

Sobre los aspectos de diagnóstico se recogen las siguientes consideraciones:

- Un marco de restricción: existen situaciones de crecimiento económico acompañadas de crecimiento del desempleo.
- Heterogeneidad latinoamericana en la relación jóvenes/empleo.
- Promedialmente las tasas de desempleo juvenil duplican el desempleo adulto.
- Crecimiento del sector informal de las economías y de la participación de los jóvenes en el mismo.
- Problemas para la inserción laboral y social de jóvenes más desfavorecidos afectan sus posibilidades de adquisición de una cultura del trabajo.
- Subsisten instituciones de Formación Profesional centradas en la oferta de servicios de capacitación.
- Existencia de Programas de Capacitación para el empleo para jóvenes en situación de pobreza, centrados mayormente en generar condiciones de equidad (igualdad de oportunidades), y favorecer condiciones de empleabilidad.

En cuanto a los principales aspectos propositivos, se listan a continuación los principales acuerdos arribados.

- Las políticas de capacitación para el empleo deben ser incluidas en un nuevo enfoque de la política social, que vaya más allá de compensar las desigualdades por procesos de ajuste de las economías.
- Las políticas de capacitación para el empleo deberían perseguir el favorecer competencias (capacidad de expresión, capacidad de pensar, adaptación a normas de actividad productiva).

- Los programas de capacitación para el empleo pueden y deben ser un ámbito para fomentar la capacidad ciudadana de los jóvenes.

- Los programas de capacitación para el empleo pueden ser herramientas adecuadas para colaborar en la superación de la segmentación de los mercados laborales.

- En aquellas sociedades donde el sector informal es dominante, es necesario pensar en alternativas de capacitación vinculadas al fomento de emprendimientos productivos, en la medida que los mercados formales son altamente endeblados.

- Las instituciones clásicas de formación profesional podrían reorientarse (ya existen ejemplos) a organizar sus programas en función de las demandas.

- Los programas de capacitación para el empleo existentes pueden ser asimilados como un primer paso hacia el establecimiento de cadenas formativas.

- El Estado puede y debe ocupar una posición de rectoría y liderazgo en el diseño, seguimiento y evaluación de planes y programas, en el marco de una acción conjunta con organizaciones de la sociedad civil.





## Propuesta de plan de acción sobre educación y empleo de los jóvenes\*

El Plan de Acción sobre Educación y Empleo de los Jóvenes que se presenta a continuación, aborda una de las prioridades sectoriales fijadas en el *Plan Operativo Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL)* para el período 1996-1999. En dicho Plan Operativo, se priorizan la “inserción laboral de los jóvenes” y el “acceso generalizado de los mismos a una educación de calidad”<sup>1</sup>, problemáticas claves que llevan a identificar sus principales dimensiones y a establecer líneas de acción en las que converjan los diversos actores implicados en ellas.

En la elaboración del Plan de Acción sobre Educación y Empleo de los Jóvenes, se toman como antecedentes, junto al PRADJAL 1996-1999, el Marco de Referencia que le precede y el Informe sobre Educación y Juventud redactado por Germán W. Rama<sup>2</sup>, además de literatura especializada y estudios preparatorios para el *Encuentro Internacional sobre Juventud, Educación y Empleo en Iberoamérica* a realizarse en Brasil en el mes de julio de 1997.

### **1 Juventud, Educación y Trabajo: una agenda para encarar la globalización.**

La problemática de la educación y del empleo juvenil en América Latina no puede ser sólo abordada desde la perspectiva de los Estados-naciones que conforman el continente, ni tampoco desde el punto de vista de la región como conjunto ilusoriamente homogéneo. En efecto, si bien las carencias que presenta hoy América Latina en esta materia

\* Documento presentado por el consultor Alfredo Joignant.

<sup>1</sup> *Plan Operativo Regional 1996-1999 del Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL)- Documento Final*, Agosto de 1996, p.11.

<sup>2</sup> *Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL 1995-2000). Marco de Referencia*, 1994; Germán W. Rama, *Informe: Educación y Juventud*, OEI-OII, 1994.

constituyen un verdadero “sello” continental, dada la preeminencia de la desigualdad social, racial y cultural en la mayoría de sus países, distinto es el caso de los desafíos derivados de un mundo crecientemente globalizado, el que tiende a imponer su propia lógica haciendo caso omiso de toda especificidad nacional y regional.

Frente al prolongado período de crisis económica que afecta a Europa y a Estados Unidos, con tasas de cesantía que desafían los umbrales sociales de tolerancia y que impactan particularmente en las nuevas generaciones, América Latina se presenta como una región joven<sup>3</sup> que comienza paulatinamente a dejar atrás la denominada “década perdida” de los años ochenta. Al mismo tiempo, resulta innegable que los países del continente, al emprender políticas de modernización económica que a menudo conllevan altísimos costos sociales con el fin de acceder competitivamente a un mundo globalizado, asumen los desafíos asociados con la transformación de la educación y del trabajo, los que impactan prioritariamente en la población más joven.

#### A) Carencias y desafíos

En materia de educación y trabajo juvenil, América Latina se presenta bajo un rostro de carencias fundamentalmente homogéneas, no obstante la existencia de zonas ya modernizadas al interior de cada país. En tal sentido, las principales carencias en materia de educación y empleo se expresan en fuertes desigualdades de acceso, calidad, adecuación institucional y capacitación, las que son a su vez constitutivas de desafíos impuestos tanto por una elemental, aunque nunca explicitada, escala de justicia como por los imperativos de una economía globalizada.

El desigual *acceso* a la educación continúa siendo un rasgo endémico de la región, no obstante la mejora de la cobertura educacional debido tanto a la mayor penetración territorial del aparato escolar estatal como a políticas de socialización cada vez más desvinculadas del rol otrora exclusivo desempeñado por la etnia, la localidad o la clase social. En efecto, aún persisten fuertes iniquidades de acceso al interior de cada país, en primer lugar a partir de lo que aparece como una verdadera fractura entre los jóvenes urbanos y rurales. Esto se materializa no sólo en una muy desigual infraestructura escolar, sino también en un persistente aislamiento de las localidades rurales respecto de la escuela, lo que a menudo se ve agravado por redes de comunicación muy atrasadas al estar sometidas a los vaivenes climáticos que obstaculizan el desplazamiento de las personas. A lo anterior es preciso agregar la desigualdad

<sup>3</sup> En 1990, América Latina tenía 430.183.939 habitantes, de los cuales 85.892.705 tenían entre 15 y 24 años.

de acceso fundada en criterios étnicos, siendo estas comunidades las más afectadas por los fenómenos de deserción escolar y de bajo rendimiento académico. Es un hecho que son los jóvenes provenientes de las minorías étnicas quienes acceden al más bajo tipo de oferta educativa, dificultad que se encuentra agravada por la usual coincidencia entre la lejanía geográfica del hogar respecto de la escuela y dinámicas culturales ancestrales que se resisten a la transmisión de un ya deficiente mensaje educativo.

La desigualdad de acceso a la educación se encuentra generalmente acompañada por una muy desigual *calidad* de la oferta educativa, la que se funda en las principales fracturas sociológicas de las sociedades latinoamericanas: de clase, de etnia, de lugar de residencia. Es así como a las dificultades físicas de acceso a la educación se agrega una deficiente oferta educativa en el plano del personal docente, cuya formación puede variar considerablemente en términos cualitativos. Una vez más el caso de los jóvenes indígenas hace las veces de paradigma de la desigualdad, quienes se enfrentan a un tipo de educación que ignora el bilingüismo y que tiende a socavar sus tradiciones culturales. Sin embargo, más allá del caso de las minorías étnicas, la problemática de la calidad de la educación expresa una carencia esta vez equitativamente distribuida: la rigidez de los currículos, tanto en su forma “manifiesta” como “oculta”<sup>4</sup>. En su versión manifiesta, el currículo escolar en el continente se presenta generalmente como desconectado del mundo del trabajo, ajeno a las necesidades de una empresa y, sobre todo, fuertemente rutinizado, lo que conlleva una incapacidad de renovación frente a los requerimientos ineludibles de la modernización tecnológica y de la competitividad. En cuanto a su aspecto “oculto”, éste se expresa en el predominio de procesos verticales de transmisión de conocimientos, contribuyendo de este modo a promover esquemas culturales pasivos y a-críticos, sustentados en valores conformistas que inhiben la creatividad y la iniciativa individual.

Como corolario de las carencias relativas al acceso y calidad de la educación se encuentra una muy *deficiente adecuación de las instituciones* que rigen el sector, el que se caracteriza por estar fuertemente burocratizado, con una ineficiente y a menudo irracional distribución de sus funciones y, sobre todo, excesivamente centralizado, creando de esta manera un verdadero círculo vicioso que sólo logra reproducir las desigualdades. Dado el predominio de la centralización institucional de este sector, puede entenderse la escasa sintonía entre demanda y oferta educativa, lo que se traduce en una importante brecha entre la experiencia

<sup>4</sup> Sobre el “material del currículo” que lleva a interrogarse sobre “a quien pertenece el conocimiento, a qué grupos sociales apoya”, y el carácter “oculto” del mismo (“la enseñanza tácita a los estudiantes de normas, valores y disposiciones”), cf. Michael W. Apple, *Ideología y currículo*, Madrid, Akal, 1986, p.27.

práctica de la carencia y la percepción administrativa de la misma. Esta ausencia de descentralización administrativa se prolonga en una escasa autonomía pedagógica de las unidades educativas, lo que trae como consecuencia, junto a la rutinización de los currículos escolares, la burocratización de los mismos, al inhibir toda iniciativa local de diseño y evaluación de la educación impartida a los jóvenes. Si a esto se le agrega un débil conocimiento técnico en las instituciones públicas sobre cómo normar, fijar metas, supervisar y evaluar un *sistema* escolar, además de una deficiente capacidad de gestión de los propios establecimientos escolares, las carencias institucionales pueden alcanzar en algunos países del continente niveles alarmantes, creando en su interior fuertes desigualdades que dificultan la tarea de coordinación regional<sup>5</sup>.

Estos tres tipos de carencias en educación repercuten inevitablemente en el modo de acceso al empleo, lo que se expresa de manera generalizada en una *inadecuada capacitación para encarar la vida laboral*, dificultando considerablemente el ingreso del joven al mercado de trabajo. En efecto, es el sector más joven de la población el que posee los mayores índices de desempleo en la región, lo que redundará en graves problemas de integración a la sociedad adulta, al no satisfacer las ya escasas expectativas creadas en el período de escolaridad, con todo lo que ello implica en frustración individual y desigualdad colectiva. Lo anterior obliga a tomar en consideración el hecho de que la acción en materia de capacitación puede tener repercusiones múltiples en la cultura, por ejemplo al concebir las políticas de capacitación como “llaves” de modificación de valores y actitudes en ámbitos tales como la relación entre hombres y mujeres, la aproximación al conocimiento o al manejo de la incertidumbre.

No puede entonces sorprender que el joven, al ingresar al mercado laboral, acceda a tipos de empleo *cuya calidad suele ser extraordinariamente precaria*. Es en este segmento etéreo que se concentran las peores condiciones laborales y los más bajos salarios, haciendo que tanto el empleo como su ejercicio sean muy precarios: informalidad, ausencia de cualquier tipo de protección social (contra el accidente laboral, la cesantía...), infracción generalizada a la normativa laboral en los países que disponen de dispositivos jurídicos en este ámbito, mientras que en otros esta normativa es sólo incipiente.

El conjunto de estas carencias son, evidentemente, constitutivas de verdaderos desafíos, los que se refieren en primer lugar a los propios Estados latinoamericanos. En efecto, cada Estado del continente requie-

<sup>5</sup> Es así como Germán W. Rama distingue 4 grandes grupos de países: los de “modernización educativa temprana”, de “modernización educativa acelerada”, de “modernización educativa desequilibrada” y de “modernización educativa incipiente” (op. cit., p.14-21).

re actuar en primer lugar sobre sí mismo, promoviendo reformas de sus estructuras y modernizando sus lógicas de funcionamiento en pos de mejoras reales en materia de educación y empleo juvenil. Es así como el Estado precisa avanzar, en lo que atañe a la educación, en procesos tanto de desconcentración como de descentralización administrativa, incentivando la autonomía pedagógica, mejorando cualitativa y cuantitativamente la cobertura escolar, lo que supone otorgar a los actores involucrados los recursos –no sólo financieros– necesarios (prerrogativas legales, capacitación docente y de gestión educacional...). Al encarar estos desafíos, es preciso promover el protagonismo juvenil, superando la verticalidad de las políticas de origen estatal, y asociar en esta empresa al conjunto de la comunidad educativa: profesores y apoderados. En cuanto al empleo juvenil, resulta prioritario combatir tanto el desempleo como el trabajo precario que afecta a los más jóvenes, para lo cual se requiere incentivar tributariamente al empleador, además de vincular cada vez más el trabajo con la educación, superando la lógica de los compartimentos estancos.

En un mundo cada vez más globalizado y competitivo, el conocimiento adquirido no puede pretender ser un conocimiento definitivo, puesto que el saber y las destrezas por las que éste se expresa en el empleo tienden a estar crecientemente sometidos a la incertidumbre de la innovación tecnológica y a los imperativos de la productividad. Es por esta razón que encarar la globalización obliga a interrogarse sobre las relaciones históricamente inéditas entre educación y empleo.

### **B) ¿Aprendiendo a trabajar?**

Los desafíos que impone hoy la globalización suelen ser resumidos bajo los términos de competitividad y de productividad, para lo cual se requieren trabajadores debidamente formados y capacitados. ¿Significa ésto que el papel de la educación consiste en impartir un conocimiento productivo y eficiente, cuya recepción por los jóvenes de hoy podría resumirse acudiendo al título del libro de Willis “Aprendiendo a trabajar”<sup>6</sup>?

Sin duda que esta es una de las definiciones posibles, y en algunas sociedades es la definición dominante, del rol que le incumbiría al sistema escolar, de lo que se deriva una serie de elecciones educativas cuyas consecuencias se encuentran en el origen de concepciones de país: estrecha vinculación entre aparato escolar y empresas; predominio de la educación técnico-profesional sobre la científico-humanista; presencia de

<sup>6</sup> Paul Willis, *Aprendiendo a trabajar*. Madrid, Akal, 1988.

circuitos eficientes de circulación del conocimiento tecnológico, generalmente con un fuerte apoyo estatal; apertura hacia la economía-mundo que lleva a incorporar a los currículos las necesidades implicadas por procesos de integración con regiones y países en expansión. Demás está decir que este tipo de definiciones presupone, evidentemente, la resolución de las carencias más apremiantes y elementales en materia educativa, como aquellas que afectan a América Latina respecto del acceso y calidad de la educación y el empleo.

Es posible discutir la *configuración de las prioridades* que se encuentran presentes en esta definición, tanto por las opciones que incorpora como por las que excluye. Pero lo que no parece objetable es la necesidad de pensar la educación y el empleo a partir de sus relaciones y necesidades mutuas, lo que equivale a tomar en serio el hecho de que las sociedades modernas, incluidas las latinoamericanas aunque en niveles sensiblemente menores, son sociedades crecientemente educadas, en el marco de una economía globalizada que tiende a erradicar el trabajo manual (o, en su defecto, a transformarlo radicalmente por la vía de la innovación tecnológica).

No obstante que América Latina se encuentre aun muy lejos de lo que Collins llama “sociedades credencialistas”<sup>7</sup>, en el sentido en que todas las habilidades y las capacidades aprendidas tendrían un valor fluctuante en el mercado ocupacional al estar certificadas por instituciones regidas por la lógica de la distinción, es un hecho que los países de la región se encuentran ante un doble desafío: por una parte, construir su propio paradigma credencialista a partir de opciones por la democratización de las habilidades, y por la otra diseñar una configuración de prioridades sobre educación y trabajo.

El primer desafío implica ciertamente erradicar los elementales fenómenos de desigualdad que son tan característicos en el continente, dotando al Estado de un rol más democratizador y secularizador que de un papel de simple inversor. Es así como el Estado requiere establecer sus políticas en función de metas previamente consensuadas sobre la base de la deliberación, cuya consecución supone explicitar la escala de justicia a partir de la cual se actúa: ¿qué implica, para los distintos grupos sociales, una sociedad cada vez más regida por la democratización de las habilidades, cuyo corolario debiera ser la credencialización? ¿cómo asociar, en sociedades marcadas por la desigualdad, a actores con intereses históricamente antagónicos? Dicho en otras palabras, no sólo se trata de promover la necesaria y elemental igualdad de oportunidades

<sup>7</sup> Randall Collins, *La sociedad credencialista*, Madrid, Akal, 1989.

(de acceder a...), asegurando equidad en el punto de partida, sino de generar las condiciones de democratización de la adquisición y el ejercicio de las habilidades y competencias en cada momento y lugar del ciclo de vida: ciertamente en el hogar, en la escuela y en el lugar de trabajo, pero sobre todo en sus niveles más localizados referidos a las condiciones, espacios y momentos de la experiencia formativa y laboral. Es en este sentido que el Estado tiene que desempeñar un rol secularizador, creando condiciones culturales e institucionales para la transformación de la lógica de las relaciones entre grupos socialmente distantes y diferentes, en el marco de la tolerancia y la solidaridad. Desafío cuya consecución se inscribe inevitablemente en el largo plazo, debido precisamente a su fundamento secularizador, y en el que se socializarán sobre todo los más jóvenes.

De lo anterior se desprende un segundo desafío, el de la configuración de prioridades sobre educación y trabajo. ¿Se trata solamente de aprender a trabajar, concepción instrumental que suele aflorar en ciertas definiciones? Dadas las condiciones impuestas por la globalización, ¿existe un margen para una configuración alternativa y, sobre todo, integral? América Latina tiene por delante la tarea de responder a estas interrogantes, apoyándose en el acervo cultural de sus países y construyendo su propio acceso a un mundo moderno y globalizado. No se trata de reafirmar de manera voluntarista una identidad menos perdida que socavada por dinámicas globales, sino de explotar los recursos culturales de los que dispone América Latina. En tal sentido, una configuración de prioridades distinta debe lograr conjugar el imperativo de la competitividad con la humanización de la educación y el trabajo, poniendo el énfasis en la integralidad del individuo. De esta manera, ya no se tratará de trabajadores cuyo desempeño se encuentra estrechamente circunscrito a las necesidades de una determinada empresa, sino más bien de individuos polivalentes en constante formación, actualizando sus destrezas y renovando su conocimiento con el fin de ejercerlo eficazmente en uno o varios rubros. Dicho en otras palabras, los esfuerzos destinados a lograr mayores y mejores niveles de inserción laboral de los jóvenes deben enmarcarse en un conjunto de acciones más amplio que la mera obtención de mejorías económicas, por ejemplo fortaleciendo la democracia a través de la ampliación de la ciudadanía política y social. Para tal efecto, las fórmulas a implementar (educación permanente, capacitación en la propia empresa a partir de una adecuación del horario laboral, asociación entre empresas y universidades...) requieren fundarse en las tradiciones y stocks culturales propios de cada empresa, localidad, región o grupo social, democratizando la transmisión de los men-

sajes. De este modo, más que de una educación para el trabajo productivo, será posible hablar de ciudadanos educados que trabajan: este es el sello y el matiz al que debe aspirar el continente.

### **C) Las condiciones de posibilidad de un enfoque integrado.**

Sobre la base de estas carencias y desafíos a los que se enfrenta América Latina, es preciso establecer un enfoque integrado en el que no sólo converjan los distintos actores involucrados, sino que sobre todo ponga en el centro de sus preocupaciones al joven en tanto individuo. De manera general, un enfoque de este tipo implica reflexionar críticamente sobre los modos burocráticos y rutinizados de abordar y discutir los “problemas sociales” entre las élites políticas y tecnocráticas, la educación y el empleo juvenil siendo una de sus tantas expresiones particulares. Es así como el uso rutinario y público de cifras, cuadros, gráficos y curvas<sup>8</sup>, si bien constituyen operaciones necesarias de formalización del conocimiento y del diseño de políticas públicas, operan al mismo tiempo un efecto de abstracción de tal magnitud que acaba por transformar en simples datos lo que en la realidad son experiencias de la carencia por definición prácticas.

De lo anterior se desprende la necesidad de incorporar, en un enfoque integrado de la problemática de la educación y el empleo de los jóvenes, el carácter eminentemente práctico de las experiencias juveniles de la desigualdad y de la necesidad, lo que implica una vez más explicitar la escala de justicia por la cual se establece el valor de las personas y de las cosas. Tratándose de formar a ciudadanos educados que trabajan, no es posible excluir a ningún actor en la consecución de semejante meta, ni tampoco descartar aquellas dimensiones aparentemente menos “nobles” de los currículos, como por ejemplo el ocio y el tiempo libre. De esta manera, se transita desde un enfoque integrado a una aproximación integral, estratégica, y por tanto situada en el largo plazo, de la educación y el empleo juvenil.

## **2 Las áreas y las lógicas de intervención: igualdad de oportunidades, democratización de las habilidades y excelencia en el desempeño.**

Dado el conjunto de carencias, desafíos y necesidades que la globalización impone y evidencia de manera cada vez más apremiante, las áreas y las lógicas de intervención en el continente requieren fundarse en el reconocimiento de la existencia de grupos sociales cuyos intere-

<sup>8</sup> Cf. el extraordinario libro de Jack Goody, *La raison graphique. La domestication de la pensée sauvage*, Paris, Editions de Minuit, 1979.



ses y niveles de integración son extraordinariamente disímiles, lo que redundará en modos y ritmos desiguales de acceso a una educación y empleo modernos. Lo anterior significa que los programas que se desarrollen deberán partir de diagnósticos que den cuenta de la heterogeneidad encerrada en el universo de los jóvenes, tanto entre países como al interior de los mismos, planteando “paquetes” de respuestas diferenciadas que corrijan profundamente los clásicos enfoques universalistas. En efecto, es particularmente importante incorporar en el diseño y aplicación de políticas referidas a la educación y al empleo juvenil el hecho de que las sociedades latinoamericanas son sociedades fundamentalmente duales, con vastos sectores rezagados frente a grupos emergentes cuya marginalidad numérica no debe ocultar su importancia cualitativa.

En lo que se refiere a los sectores rezagados, una tarea elemental consiste en identificar a los grupos más afectados por los fenómenos de desigualdad en materia de educación y empleo, priorizando aquellos que requieren acciones urgentes de reparación. En tal sentido, es crucial enfrentar en este ámbito la fractura entre el mundo urbano y rural, cuyo potencial de exclusión suele agravarse en América Latina al disimular la presencia de una serie de otros clivajes (étnicos, lingüísticos, tradiciones locales y regionales), lo que obliga a hacerse cargo de realidades muy heterogéneas.

Es así como en la sociedad *urbana* se requiere priorizar a los sectores juveniles que se encuentran en situación de pobreza apremiante, particularmente a aquellos jóvenes fuertemente desprovistos de capacidades y habilidades, sin omitir a las mujeres jóvenes que, además de carecer de destrezas, buscan acceder a un mercado laboral fuertemente masculinizado o, en su defecto, quedan reclusas en el desempeño de tareas repetitivas. En el caso de la sociedad *rural*, resulta urgente priorizar a aquellos jóvenes que provienen de las comunidades étnicas (con todo lo que ello implica en carencias de acceso y recepción de la educación y de incorporación al empleo urbano), así como al joven campesino que busca emigrar a la ciudad sin orientación alguna.

En cuanto a los grupos emergentes o, si se prefiere, en desarrollo, es preciso privilegiar a aquellos que acceden a los sectores en expansión, en tanto ofrecen como horizonte la creación de nuevas y mejores fuentes laborales, económicamente rentables al incorporar valor agregado en las mercancías y cuyo desempeño supone la posesión de recursos educativos específicos. En tal sentido, los países latinoamericanos requieren

promover economías de escala fundadas en los criterios de crecimiento y equidad, con un fuerte protagonismo de los sectores más jóvenes.

Lo anterior sólo puede encontrarse en el origen de una estrategia de dos velocidades, con políticas destinadas por una parte a crear las condiciones de integración de los sectores juveniles más excluidos por la oferta educativa y laboral, y por la otra a otorgarle un real protagonismo a aquellos otros grupos cuyo dinamismo y presencia en sectores de punta y polos de desarrollo inciden fuertemente en el estado general de la economía de cada país y, sobre todo, en el modo de encarar la globalización. Ciertamente, estas dos estrategias no pueden funcionar a partir de una lógica de compartimentos estancos, en cuyo caso sólo lograrían reproducir, e incluso consolidar, las desigualdades. Por el contrario, lo que se requiere es que estas dos estrategias básicas estén constantemente articuladas en torno a tres grandes metas: igualdad de oportunidades, democratización de las habilidades y excelencia en el desempeño.

La *igualdad de oportunidades* no sólo significa, en América Latina, superar las desigualdades más apremiantes, sino también multiplicar equitativamente los canales de acceso a la educación y al empleo juvenil. Para tal efecto, resulta imprescindible la acción del Estado, corrigiendo los fenómenos de exclusión generados por el mercado, creando mecanismos de incitación para la creación de ocupaciones destinadas a jóvenes en condiciones de justicia salarial, regulando la calidad de la educación y la capacitación impartida previa o paralelamente. En la consecución de esta meta, es preciso incorporar a la sociedad civil, dotando por ejemplo a los sindicatos, asociaciones o ONGs de nuevos roles: capacitar al individuo, orientar su trayectoria, informar y promover la participación.

El corolario de la igualdad de oportunidades es la *democratización de las habilidades*. Con esto se debe entender no tanto el acceso al espacio educativo (escuela o colegio) o laboral en igualdad de condiciones, como el aspecto cualitativo del aprendizaje y el desempeño que allí tiene lugar. En tal sentido, dicha meta supone enfatizar las condiciones sociales y prácticas de la transmisión del mensaje educativo, identificando los obstáculos familiares que inhiben la recepción del conocimiento, reformando la estructura vertical de difusión del mensaje escolar a partir de lógicas participativas y promoviendo la creatividad por sobre la repetición del saber escolar. En tal sentido, resulta imprescindible multiplicar los vínculos entre educación y trabajo, asociando la recepción general-

mente pasiva en el aula con el ejercicio práctico de las destrezas en talleres en la propia unidad de trabajo. Cabe agregar que esta democratización de las habilidades, al referirse a sus condiciones de adquisición y ejercicio, supone articularlas con procesos de división del trabajo estructurados por tareas menos repetitivas.

Adherir a metas igualitarias de acceso a la educación y al empleo juvenil, así como a objetivos democratizadores de las habilidades, no significa rechazar el *desempeño de excelencia* y la aparición de grupos emergentes o en desarrollo. Por el contrario, esta meta no sólo es deseable sino que necesaria, al promover de manera generalizada lógicas competitivas basadas esencialmente en el mérito y la calidad de lo que se adquiere y lo que se ejerce, además que establece un horizonte de futuro para el país y expectativas de realización para los más jóvenes.

La estrategia de dos velocidades por la que aboga el presente Plan de Acción sobre Educación y Empleo de los Jóvenes no significa excluir a otros grupos, ni adherir a la lógica de una sociedad dual. Simplemente prioriza determinados sectores-objetivo en función de los desafíos que surgen debido al impacto creciente de la globalización. No obstante, la globalización también pone en relieve un conjunto de nuevos desafíos que América Latina debe paulatinamente comenzar a incorporar en su agenda. Tal es el caso, por ejemplo, de la *exclusión involuntaria*, es decir de grupos e individuos que se encuentran completamente marginados de toda posibilidad de acceder a la educación y, sobre todo, al trabajo: discapacitados o accidentados, cuya invalidez puede ser permanente o en cualquier caso muy prolongada. Ciertamente se trata de “nuevos temas” en la agenda de los Estados latinoamericanos, a los que se podría agregar el fenómeno de la cesantía en tanto una forma posible de invalidez permanente en condiciones de recesión o crisis económica, y que tienden a surgir precisamente porque los países del continente se incorporan a un mundo globalizado, en donde los desafíos y carencias suelen ser cada vez más universales.

### **3 La estrategia de implementación: hacia un Estado estratega.**

Resulta indudable que una estrategia de implementación supone reconocer y explicitar los obstáculos a los que se enfrenta, los que pueden ser muy variables de una sociedad a otra: inercias culturales e institucionales, niveles de desarrollo económico o modos de incorporación a la economía-mundo.

De lo anterior se desprende que la estrategia a implementar por los Estados latinoamericanos no puede sólo fundarse en un papel inversor. En efecto, si bien es necesaria la inversión estatal directa en educación (infraestructura, personal docente...), sin omitir su rol inversor indirecto en materia de empleo, no es posible pretender satisfacer en el corto plazo un conjunto heterogéneo de carencias y necesidades. Más aun cuando el alcance y la magnitud de estas carencias ponen en jaque las posibilidades reales de acción directa de los Estados del continente.

Puede entonces entenderse la necesidad de reformular el papel del Estado, cuya eficacia dependerá de aspectos más cualitativos que cuantitativos. Tal es el caso, paradigmático, del complejo vínculo que une la educación y el empleo, expresada en la relación entre saberes teóricos y prácticos. En este ámbito, el Estado debe promover un tipo de formación en el que las habilidades escolares y prácticas se encuentren en el origen de *competencias* (en el sentido de disposición a ejercer dichas habilidades, pero también de aprender nuevas destrezas), mediante escalonamientos formativos que permitan los necesarios movimientos desde el trabajo a la capacitación, para retornar a la actividad productiva. Dicho en otras palabras, el Estado requiere transformarse en actor promotor de la *empleabilidad de las personas*, no tanto creando directamente fuentes de empleo como plasmando políticas congruentes con la heterogeneidad juvenil de las sociedades latinoamericanas. Esto lleva a recomendar:

\* En Educación:

A) Deberán ampliarse los esfuerzos tendientes a generar la igualdad de oportunidades y la democratización de las habilidades, promoviendo una real autonomía de las unidades educativas. Para tal efecto, se promoverán experiencias piloto tendientes a su generalización, permitiendo experimentar estrategias metodológico-pedagógicas sobre poblaciones-objetivo con distintas necesidades y carencias, con el fin de evitar lo que parece ser el fracaso de la educación formal tradicional. Para alcanzar semejante meta, resulta evidentemente indispensable dotar de recursos tanto financieros como técnicos al personal docente y administrativo de cada escuela, procurando capacitar a los administradores en materias de gestión educacional. En esta meta, le corresponde un papel crucial no sólo al Estado, sino también a las agencias y organismos de cooperación.

B) Se deberán promover acciones de capacitación con finalidad reparadora frente a los sectores más rezagados. Para tal efecto, se requiere

identificar con la mayor precisión posible los déficits propios de cada grupo social, los que variarán según el país y la localidad. Por ello, resulta imprescindible localizar dicha tarea en los lugares más cercanos a la experiencia de la carencia, descentralizando las instancias gubernamentales pertinentes y transformando a la unidad educativa en espacio a la vez de identificación de las necesidades y de resolución de las mismas.

C) De lo anterior se desprende la necesidad de eliminar los fenómenos de duplicidad institucional de funciones, a través de la creación de organismos estatales profesionalizados (ministerios, subsecretarías, institutos, abogando a favor de instancias de rango ministerial), con el fin de centralizar la tarea de coordinación de las políticas de juventud, como por ejemplo aquellas que atañen la educación juvenil.

D) Se deberán definir a agentes responsables de orientar la conformación de cadenas formativas en el marco de sistemas nacionales de formación, en virtud de los principios de descentralización y de autonomía: los gestores educacionales, cuya función será la de un activo mediador entre las necesidades locales y los decidores. En tal sentido, estos gestores se sitúan por debajo de los organismos estatales de coordinación en materias de juventud, como también de sus órganos descentralizados, quedando entonces radicados en el mismo nivel que la unidad educativa (la ciudad, el pueblo o varios pueblos según los casos particulares).

\* *En Empleo:*

A) En un plano general, se debe avanzar decididamente hacia la creación de mecanismos para la constitución de sistemas de orientación laboral, periódicamente actualizados y sensibles a las fluctuaciones de las necesidades de los mercados de trabajo, lo que supone una estrecha vinculación entre el sector educativo y productivo.

B) La vinculación entre sector educativo y productivo deberá estar radicada en las manos de figuras no muy diferentes a las del gestor educacional (que para los efectos de este Plan de Acción denominaremos “gestor de la empleabilidad”), vale decir en los niveles más locales.

C) Lo anterior supone un fuerte componente de capacitación de dichos gestores así como de su personal de apoyo, con una clara tendencia a la profesionalización y a la especialización: así se podrá hablar, por

ejemplo, de gestores por rama de actividad, cuya importancia variará de un lugar a otro del mismo país.

D) La consecuencia de lo enunciado es la de lograr mecanismos racionales, instancias y agentes articuladores de oportunidades laborales para los más jóvenes, auscultando periódicamente las necesidades de empleo locales y alimentando de esta manera los sistemas de orientación laboral.

Lo anterior explica que la acción estatal y la estrategia de implementación deberán fundarse en tres parámetros básicos que configuran un *Estado estratega*: especialización institucional, descentralización decisional e integración regional.

El primer parámetro, lo que aquí se denomina *especialización institucional*, se refiere a la necesidad de articular racionalmente las políticas dirigidas a la juventud, superando la fragmentación de funciones y de órganos estatales que obstaculizan las necesidades de coordinación sectorial. En tal sentido, las instituciones estatales existentes en materia juvenil deben avanzar en la especialización y profesionalización en tanto condición para el diseño de políticas eficientes. En el caso particular de la educación y el empleo juvenil, las carencias no pueden ser enfrentadas desde varias y distintas instancias gubernamentales, dadas las dificultades de coordinación que ellas producen, la consiguiente falta de optimización de recursos escasos y el carácter a menudo irracional de la implementación de políticas que se traslapan (duplicidad de funciones, por ejemplo). Una especialización de esta índole implica además dotar de especificidad a las políticas destinadas a la educación y al empleo juvenil, rompiendo definitivamente con la lógica de la dependencia de estas carencias respecto de problemas más generales.

La *descentralización decisional* debe fundarse en la estructura administrativa de cada país latinoamericano, superando la centralización (generalmente en el nivel de la capital) que es tan frecuente en el continente. Es importante precisar que no existe contradicción alguna entre la especialización institucional, con todo lo que ello implica en concentración organizacional de funciones en una sola instancia gubernamental dotada de capacidad de dirección, y la descentralización decisional que lleva a una redistribución de las prerrogativas hacia los niveles más locales de administración. El corolario de esta descentralización debiera consistir en una creciente autonomía de los lugares e instancias que implementan localmente las políticas en materia de educación y empleo

juvenil, la ejecución debiendo estar a cargo de los propios actores involucrados.

El tercer y último parámetro de un Estado estratega debe consistir en la incorporación de las carencias juveniles en educación y empleo en el marco de los acuerdos de integración bilateral y, sobre todo, multilateral entre los países latinoamericanos. No parece discutible que la incorporación creciente de este tipo de problemáticas en la agenda integracionista del continente, contribuiría fuertemente a las tareas de coordinación inter-estatal para enfrentar, en este caso particular, los desafíos derivados de la globalización.

La función de un Estado estratega a partir de estos tres parámetros básicos lleva a abogar por un Estado articulador de compromisos, uno de los cuales consiste en la creación de condiciones para el establecimiento de una tributación solidaria a favor de las carencias juveniles en materia de educación y empleo. Es promoviendo este tipo de fiscalidad en donde se ve la madurez del continente en el modo de encarar la agenda globalizadora a la que se enfrenta, puesto que sus frutos sólo podrán apreciarse en el largo plazo. Una tributación solidaria debe ser, en efecto, sinónimo de un horizonte lúcido de país, cuya réplica en los distintos países del continente es susceptible de configurar una de las vías de salida del subdesarrollo.

## Conclusión

Humanizar el trabajo y democratizar la educación para formar a ciudadanos educados que trabajan: así se podrían resumir las principales metas de América Latina en este ámbito, lo que a su vez redundaría en un verdadero “sello” continental a la hora de encarar los desafíos de la globalización.

No obstante, es preciso tomar nota del contexto socio-político y económico en el que se enmarcan estos desafíos: globalización y extensión de la economía-mundo, pero también crisis de los Estados benefactores que llevan al paulatino derrumbe del trabajo con sus protecciones sociales. Es así como en Europa occidental, por ejemplo, irrumpe una nueva cuestión social que afecta de manera predominante a los más jóvenes: el auge de lo que Castel llama la “vulnerabilidad de masa”, que se manifiesta en una precarización cada vez más acentuada del trabajo (fin de los contratos de duración fija, *desprotección* creciente contra la cesantía...)<sup>9</sup>. Ya no basta, en efecto, con la posesión de credenciales educativas, que si

<sup>9</sup> Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995, p.215.

bien acreditan que los individuos están dotados de recursos y destrezas culturales, no desembocan ni en la incorporación equitativa al mercado laboral, ni tampoco en el desempeño de un oficio en condiciones de igualdad y de justicia salarial. De ahí la pertinencia de la pregunta formulada por Castel, cuyo tenor no puede dejar indiferente a los países latinoamericanos: ¿cuál es “el umbral de tolerancia de una sociedad democrática” ante una “invalidación social” que adquiere múltiples rostros, y que además echa sus raíces en distintas causas?

Más que de preguntas baladís, estas interrogantes constituyen advertencias para los Estados latinoamericanos, cuyo rol de estrategia los obliga a encarar de manera inteligente los desafíos y necesidades elementales de la región, pero sin descuidar aquellas otras carencias que acechan en el horizonte de un mundo ciertamente moderno y globalizado, pero no por ello necesariamente más humanizado.



## Agenda

### **Martes 8 de julio de 1997**

10:00 - *Inauguración Oficial del Encuentro Internacional sobre Juventud, Educación y Empleo en Iberoamérica*

11:00 - *Ponencia Marco*: Víctor Tokman, Subdirector General de OIT y Director Regional para las Américas.

14:00 - 1ª Ponencia:

*El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional en materia de educación para jóvenes* - Germán W. Rama

Comentaristas: John Durston (CEPAL) y César Darío Guisao (Colombia)

Relator: Dina Krauskopf

Coordinador: Luiz Miguel Sebastião

16:30 - Debate

### **Miércoles 9 de julio de 1997**

9:00 - 2ª Ponencia:

*El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional en materia de empleo y capacitación de jóvenes* - Sergio Lijtenstein (Cinterfor/OIT)

Comentaristas: Pablo Saini (Chile) y Rubier Cajal (Panamá)

Relator: Julio Bango

Coordinador: Luiz Miguel Sebastião

11:30 - Debate

14:30 – 1ª Mesa Redonda: *Experiencias nacionales*

Brasil:

*Una nueva propuesta para la educación profesional* (Ruy Leite Berger Filho, Ministerio de Educación)

*Capacitación para jóvenes en las mega ciudades brasileñas* (María do Carmo Brand de Carvalho, Comunidad Solidaria)

*La política de educación profesional en Brasil y las perspectivas de los jóvenes* (Nassim Gabriel Mehedff, Ministerio de Trabajo)

Uruguay

*Los programas de capacitación y empleo del Instituto de la Juventud* (Javier Lasida, INJU)

16:30 - 2ª Mesa Redonda: *Experiencias nacionales*

Venezuela:

*Plan de Empleo Joven* (Pilarica Romero, Secretaria de Estado para la Juventud)

España

*Las políticas de Juventud* (Ignacio Perelló, INJUVE)

17:30 – 3ª Mesa Redonda: *Experiencias internacionales*

*Banco Interamericano de Desarrollo* (Elena Suárez)

*Convenio Andrés Bello* (Pedro Henríquez Guajardo)

*Experiencia europea* (Lorenzo Cachón)

#### **Jueves 10 de julio de 1997**

9:00 - *Presentación de las relatorías* - Dina Krauskopf y Julio Bango

9:30 - *Presentación del Plan de Acción en materia de Educación y Empleo de Jóvenes* - Alfredo Joignant

10:30 - *Debate sobre el Plan de Acción y aprobación*

13:00 - *Lectura de la Declaración de Intenciones acordada por las entidades organizadoras y patrocinadoras* - João Alexim, OIT

15:00 - Foro abierto: *Presentación de experiencias brasileñas sobre educación y empleo*

*Actuación de MUDES en el desarrollo de recursos humanos* - Sueli Fernandes Fonseca

*Actuación del SESI en la educación de jóvenes* - María Augusta Teixeira

*Actuación del SENAC en la profesionalización polivalente del joven* - Luiza Maria Vivacqua Ferreira

*Actuación del SENAR* - Rodolfo Tavares

*El nuevo perfil del trabajador y de la educación profesional* - Regina Torres, SENAI

18:00 - *Ceremonia de clausura*



## Segunda Parte

### JUVENTUD, EDUCACIÓN Y EMPLEO



## Jóvenes y ciudadanía en los modelos de sociedad emergentes en América Latina

**Victor E. Tokman \***

La pretensión de esta ponencia es profundizar en aquellos planteos con los cuales, en julio del año pasado, en Buenos Aires, culminamos nuestra intervención en la *VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud*. Quisiera reiniciar la discusión sobre lo que sucede en América Latina, una vez que constatamos que los ajustes han terminado.

¿Qué pasa con los latinoamericanos y qué pasa con la juventud en particular? Obviamente no hay respuestas finales. Gran parte de la región todavía está enfrentando ajustes que, aparentemente, no son transitorios sino que se están transformando en permanentes; son muy pocos los países que se exceptúan de esa realidad y hoy cuentan con niveles de ingreso mayores de los que tenían al comienzo de la época del ajuste. Quisiera aportar tres temas al debate: i) analizar qué está ocurriendo con el post-ajuste y verificar qué lecciones extraemos de esa situación; ii) intentar una exploración sobre qué tipo de modelo emerge y nos organiza como sociedad y en el cual los jóvenes deben participar; y, iii) establecer, finalmente, un marco de referencia para la discusión de las políticas sin profundizar en ellas, pues serán tema del posterior debate.

### **¿Qué pasa en el post-ajuste en la región?**

Dos temas claves se plantean al respecto: uno es que los empleos que se están generando son de muy baja calidad; y el otro que nos pre-

\* Subdirector General de la OIT y Director Regional para las Américas. Ponencia presentada en la inauguración del *Encuentro Internacional sobre Juventud, Educación y Empleo*, organizado por la Organización Iberoamericana de la Juventud (Río de Janeiro, Brasil, 8-12 de julio de 1997).

ocupa es la evolución de la pobreza y, particularmente, la evolución de la equidad.

Considero pertinente señalar que no se trata de que en América Latina no se están creando empleos. Con muy pocas excepciones, no se produjeron incrementos substanciales en la tasa de desempleo. Sólo que se trata de la creación de puestos de trabajo que no satisfacen, porque no dan protección, porque no generan los ingresos suficientes y porque no ofrecen perspectivas de desarrollo, para los jóvenes en particular, pero también para los trabajadores que ya están incorporados. Ocho de cada diez nuevos empleos que se han generado en los últimos diecisiete años en América Latina son de carácter informal. El empleo público no sólo ha dejado de ser fuente de absorción, sino que se advierte una importante contracción en niveles absolutos en los últimos años; y, por cierto, las grandes empresas –que son las que tienen que sustituir al sector público en la creación de empleos– han demostrado ser, en medio de un proceso de ajuste y cambio tecnológico, bastante lentas para generar los nuevos puestos que se necesitan.

La situación varía en cada país. Los que primero hicieron la reforma lograron aumentar más el empleo; los que los siguieron, la gran mayoría, están mostrando tener mayores problemas para alcanzar niveles de empleo suficientes. Junto con el ajuste llegó la flexibilización de los mercados de trabajo, y hemos visto crecer a cifras muy elevadas los empleos con contratos precarios y bajo distintas formas de contratos atípicos. Ello, en definitiva, significa que los trabajadores están sujetos a despido fácil y carecen de protección. El año pasado, en Argentina, los contratos atípicos pasaron del 3 al 13 por ciento del total de los contratos, y significaron el 85 por ciento de los nuevos contratos. En Perú, más del 50 por ciento de ellos hoy se hacen bajo formas temporales y de subcontratación de servicios.

El otro problema que, con respecto al post-ajuste, nos inquieta es que en los años noventa hemos visto que los programas en marcha, están produciendo una ligera reducción de la pobreza, pero en casi todos los países, con excepción de Uruguay, la equidad sigue sin mejorar. El caso de Chile, por ejemplo. País paradigmático en el éxito, ha crecido durante diez años de manera sostenida a tasas aceleradas, la pobreza se ha reducido del 38 al 24 por ciento, la inflación ha sido decreciente, el desempleo se ha mantenido bajo y, en disminución, ha crecido el empleo en actividades modernas y los salarios reales han aumentado junto con el gasto social. Sin embargo, la historia nos dice que la razón de los



ingresos entre el 20 por ciento más alto y el 20 por ciento más bajo de la población se mantiene en doce a uno, que la participación del estrato bajo es del 4 por ciento y la del alto es del 56 por ciento.

Comparemos este caso con el resto del mundo y, especialmente, con países del sudeste asiático, como Malasia o Indonesia, que también han tenido un recorrido concomitante con el que está ocurriendo en nuestra región y en países como Chile: rápido crecimiento, control de la inflación y disminución de la pobreza. En Malasia, la pobreza disminuyó del 49 al 17 por ciento entre 1970 y 1990; sin embargo, las diferencias de ingresos entre el 20 por ciento más alto y el 20 por ciento más bajo cayó de 17 a 12. En Indonesia, la pobreza se redujo del 39 al 16 por ciento, pero también fue acompañado por una disminución en las diferencias de ingreso de 7,5 a 5 veces. ¿A qué se debe esto?

Otra comparación que me parece pertinente es con los Estados Unidos, país con el cual en esta región tenemos, sin duda, diferencias substanciales pero que es fuente de inspiración para nuestros cambios institucionales y reformas. Sorprendentemente, los pobres de los Estados Unidos participan en el ingreso en la misma forma que en Chile: de manera constante entre el 4 y el 5 por ciento del producto. Sin embargo, cuando se mira el 20 por ciento más alto de la población de los Estados Unidos, la participación es del 40 por ciento, mientras que en Chile es del 56 por ciento. Si queremos encontrar una participación de esa magnitud en la historia de los Estados Unidos, debemos situarnos en los días previos a la crisis de los años treinta. Esto parece sugerir que la región entra a un capitalismo del siglo XXI con una distribución de ingreso de pre-guerra.

Quedaba, por último, la expectativa de que la desigualdad disminuiría con el crecimiento; que, después de un período de costo social necesario para facilitar la acumulación, los países se desarrollarían y se provocaría un aumento de la equidad. Así ocurrió en países desarrollados, en Inglaterra y en toda Europa, pero no en los Estados Unidos donde este proceso se ha interrumpido. Las cifras más recientes para ese país muestran que, desde fines de los sesenta, se registró una concentración de ingresos. Las cifras de Inglaterra muestran que, a partir de fines de los setenta, también hubo una concentración de ingresos. Incluso Suecia, país paradigmático del modelo social-demócrata, también muestra un aumento en la concentración de ingreso a partir de 1988. Con esto parece emerger un nuevo patrón mundial de acumulación donde, en el proceso de reforma, América Latina se salta la etapa intermedia. Al igual

que lo visto en los Estados Unidos, lo que hoy se observa en la región es que entramos en el siglo XXI sin haber pasado por las mejoras a que se llegó en el siglo XX, en términos de equidad.

Los factores explicativos, que a nuestro juicio importa analizar, tienen que ver con el tema que ocupa esta reunión: el acceso diferenciado a los buenos empleos y a la educación. Aun en países como Chile, donde la calidad y los niveles son mejores y no se deterioran, existe un acceso diferenciado, tanto a los empleos como a la educación. Entre 1992 y 1994, el 40 por ciento más bajo de la población de ese país vio aumentar su empleo, pero las tasas de incremento del empleo informal fueron, para esos estratos, mayores al 20 por ciento. Sin embargo, hubo un deterioro en los nuevos empleos formales. El 20 por ciento más alto de la población tiene un comportamiento exactamente al revés. Disminuyen las ocupaciones que llamamos informales y se expande muy fuertemente, en un 14 por ciento, el acceso a los trabajos más calificados. En el 40 por ciento más bajo aumenta en 30 por ciento los puestos que no requieren educación primaria; y en 11 por ciento los que exigen educación secundaria y técnica. El 20 por ciento más alto ve expandir muy rápidamente los puestos que requieren formación universitaria y profesional. Más del 50 por ciento de los nuevos puestos generados que requieren esos niveles de enseñanza van en definitiva al 20 por ciento más alto de la población. Esto, a su vez, se relaciona con el acceso diferenciado a la educación.

El analfabetismo, que en el caso de Chile es de alrededor del 4 por ciento, oculta que los grupos más pobres tienen una tasa de analfabetismo que es el doble de los grupos más pudientes. La participación en la escuela es más baja en el primero de esos grupos. El 85 por ciento de los menores de cinco años no está en la escuela. Si esto se compara con niños de la misma edad que provienen de hogares más ricos, vemos que ese porcentaje es del 62 por ciento. Las diferencias aumentan cuando observamos la educación secundaria; en este caso, hay siete veces más niños de familias pobres fuera del sistema que niños de la misma edad provenientes de hogares más pudientes. Esto también se refuerza con las diferencias de calidad que muestra la educación, diferencias que tienen que ver con sistemas que coexisten entre lo privado, lo público y lo subsidiado. Hoy, afortunadamente, se ha progresado en cuanto a contar con una evaluación de resultados que indica con claridad que –también en la mayoría de los casos– en países donde hay una gran segmentación en la oferta educativa, donde hay más recursos, se registran también mejores resultados.

Las últimas investigaciones muestran que la inversión en capital humano es quizás el factor más importante, tanto en el acceso como en la distribución, para determinar el resultado en términos de equidad. América Latina tiene, en general, cinco años y medio de escolaridad promedio; estamos cuatro años atrasados respecto del sudeste asiático y dos con respecto a países de igual nivel de desarrollo. Un tercio de la desigualdad lo explica este atraso en la escolaridad; pero, otro tercio lo explica la desigual distribución que existe en el acceso a la educación. Un año adicional de educación que podamos introducir significa un progreso substancial de reducción de dos puntos en los índices de concentración.

¿Por qué preocuparnos por situaciones donde la pobreza disminuye y la equidad no? Creo que, contra lo que se postulaba, en cuanto a que la desigualdad favorece al crecimiento, hoy tenemos como novedad que, si bien el crecimiento es una condición indispensable para disminuir la pobreza, no sabemos el resultado que tiene sobre la equidad y sabemos que mayor equidad significa mayor crecimiento. Ello porque se amplían los mercados, porque se disminuyen las imperfecciones, particularmente en el mercado de capital, porque se reduce la necesidad de subsidios a los que tienen menos y porque se aseguran los derechos de propiedad y la estabilidad en las reglas de juego.

Por otro lado, en esta región y en general en el mundo, pobreza y equidad no son independientes. El ritmo de progreso en la reducción de la pobreza depende de la capacidad de transferir recursos entre los distintos grupos sociales; cuanto más inequitativa sea la distribución, más recursos necesitamos para combatir la pobreza y menos se logra extraer a aquellos que concentran mayor proporción del ingreso. Sin duda, los pobres están excluidos de muchas cosas, incluso del consumo, pero no de las comunicaciones. Eso hace que las posibilidades de desarrollo de las aspiraciones, en una sociedad donde las comunicaciones avanzan rápidamente, los integre al menos en soñar, aunque deban enfrentar la dura realidad de que no pueden compartir los beneficios de ese aumento del consumo global.

#### *El modelo de sociedad emergente en América Latina*

Los dos pilares básicos del viejo modelo eran el pleno empleo y la solidaridad sistémica. El objetivo del pleno empleo permitía esperar que toda la población iba a ser incorporada al empleo y así iba a tener posibilidades de ascender en el mercado de trabajo. La solidaridad sisté-

mica, a su vez, permitiría corregir los desbalances que generaba la actividad productiva, asegurando la protección laboral y social por medio de lo que fue configurado como el “Estado de Bienestar”.

Sin duda, en América Latina nunca se llegó a cumplir plenamente el modelo postulado; sobrevivimos aun antes del ajuste con un alto contingente de pobreza y con una gran proporción de la población marginada. Pero las bases de la operación del modelo estaban allí, había búsqueda de pleno empleo y había institucionalidad orientada a generar solidaridad desde el punto de vista del sistema.

¿Que ha ocurrido en estas dos últimas décadas? El objetivo del pleno empleo, de hecho, ha sido abandonado. En muchos países se planteó una alta prioridad política por estabilizar la economía, en muchos casos justificada, porque en la región se registraron récords de inflación, con la cual es imposible sobrevivir. Aparecieron también los cambios tecnológicos que han permitido crecer sin requerir más empleo e incluso, en muchos casos, sin requerir más capital. Un tema que no sólo preocupa hoy a América Latina, sino a todo el mundo. Atraviesa el orbe una discusión sobre si se acabó la posibilidad de generar empleos o si los empleos como estaban concebidos, terminaron y entramos en una nueva era de ocupaciones que todavía no conocemos.

La solidaridad sistémica ha sido cuestionada también por muchos motivos. Por el predominio de los objetivos económicos sobre los sociales, por la protección de las ganancias, lo que se hace necesario en un modelo que descansa en la inversión que hagan los empresarios privados. Porque en épocas de ajuste nos preocupan los déficit fiscales; cuando hay que reducir el gasto, resulta más fácil centrar la puntería en los subsidios y las transferencias. Por último, porque hemos avanzado en el manejo de la política de gasto social, focalizando se ha aumentado la eficiencia económica; pero uno de los resultados derivados del aumento de la eficacia económica es que se ha perdido eficacia social mediante pérdidas de equidad. Es indudable que la mejor focalización del gasto social no ha sido a expensas de los grupos de más altos ingresos sino, fundamentalmente, trasladando ingresos de los grupos medios a los grupos más bajos.

Por otra parte, se verifican cambios de comportamiento. Hemos pasado en forma creciente a un mundo donde la acción individual está sobreponiéndose a la acción colectiva, tanto porque vivimos en un mundo mucho más competitivo, internacional e internamente, como porque

en las empresas ocurrieron cambios en el proceso tecnológico. Hemos pasado de la producción en masa a una producción más individualizada; las formas de protección, que antes eran sistémicas y distributivas, hoy se han trasladado a la familia, focalizándose mucho más la acción del Estado en los grupos en situación de extrema pobreza.

La búsqueda de cohesión social y solidaridad sistémica que inspiraba el modelo se producía, además, en un contexto de vínculos sociales y valores integradores que, desafortunadamente, hoy también enfrentan un cuestionamiento creciente. El modelo también se basaba en el concepto de Estado Nación y en el ideario democrático. El concepto de Nación nos permite buscar la solidaridad a través de los símbolos nacionales. A su vez, el ideario democrático es el mejor sistema que existe para introducir consistencia negociada entre las libertades individuales y la organización común de la sociedad. En relación con el Estado Nación, tenemos dos tensiones. La primera es la transnacionalización y la globalización que nos está llevando fundamentalmente a consideraciones extra-país, extra-nación y extra-Estado. Eso ocurre en algunas zonas de un modo más avanzado que en otras, pero es un fenómeno que se presenta en todas partes. La otra tensión es la de asociarse a pertenencias geográficas más reducidas, donde no sólo se desdibuja el Estado Nación, sino que cobran mayor importancia las comunidades locales y la descentralización. En algunos países, por ejemplo, donde cayeron las viejas repúblicas, quizás existían divisiones artificiales mantenidas durante algún tiempo. Pero lo normal es asociar el concepto de Estado Nación con el poder central estatal y, por lo tanto, no es casualidad que hoy se esté enfatizando tanto en la participación autónoma de la sociedad civil y en la descentralización.

El ideario democrático ha probado ser también de aceptación difícil: hay problemas de representación, problemas de distancia entre los gobernantes y gobernados, problemas de corrupción, un desafecto creciente de los ciudadanos con los sistemas políticos y, sin duda, existe una dificultad muy grande para instalar regímenes democráticos en sociedades con altas dosis de dualismo. No hay que engañarse, no hay sustituto para la democracia; lo que está en juego es la capacidad de cada persona –joven o vieja, pero particularmente joven– de conducirse como un verdadero ciudadano. Ese es el desafío mayor que nos planteamos para las políticas globales y para la juventud en el futuro: recomponer la ciudadanía.

Este desafío que, como decía, es general, se aplica particularmente a los jóvenes porque son los más afectados por la falta de inserción eco-

nómica (el desempleo juvenil duplica la tasa general), porque tienen la inserción más precaria (el 54 por ciento de los jóvenes que están en el mercado de trabajo lo hacen en las ocupaciones informales) y un acceso diferenciado a las oportunidades de educación. Esto, en definitiva, hace que en forma creciente el problema de la juventud en América Latina sea el de una juventud marginal y, por lo tanto, excluida del potencial de crecimiento y desarrollo. Peor aún, es una juventud que ha perdido la confianza en sí misma y el interés en participar en la sociedad. Alain Touraine relata que un joven poblador le dijo: "... *ni mi padre me quiere*". Esta cita es dramática: alguien a quien no quiere ni valoriza siquiera su propia familia. Las encuestas de años atrás en Chile traían como respuesta que el joven "*no estaba ni ahí*" con el gobierno en momentos en que Chile salía de una larga dictadura militar y donde lo que se necesitaba era el compromiso con la democracia. La pregunta es: ¿qué hacer para romper este círculo vicioso?

#### *¿Cómo se promueve la ciudadanía?*

En su dimensión económica, pasa por el restablecimiento de la prioridad en el empleo. En este sentido hemos avanzado políticamente. La Cumbre Social de Copenhague registró los compromisos políticos de todos los países del mundo por volver al pleno empleo. Podrán decir los escépticos: "*declaraciones se hacen todos los días, pero, ¿cómo?*". Sin duda, es cierto; pero también hay que reconocer que el abandono de la práctica comienza por el abandono de los objetivos y si se procede así, ya ni siquiera tenemos que justificar por qué no estamos buscando los instrumentos.

Debe reconocerse, en segundo lugar, que se produjeron cambios muy importantes y que no se trata de adoptar aires de nostalgia y pensar que hay que volver atrás para empezar de nuevo, añorando el tiempo pasado que, como se dice, siempre fue mejor. Por el contrario, no hay expectativas de obtener un crecimiento acelerado del empleo en sectores modernos, con estabilidad, con alta protección. Deben incorporarse nuevas formas de empleo que la evolución económica ha ido legitimando como perfectamente aceptables y que no tienen por qué no ser consideradas dentro del concepto de pleno empleo.

Se reconoce que hay que aumentar el empleo en general, pero en particular para los jóvenes y yo creo que ahí también hubo avances. Habría que profundizar en la forma de intervenir mejor para resolver los problemas que afectan específicamente como grupo a los jóvenes,

particularmente a aquellos que no han tenido la posibilidad de educarse, de adaptarse, y que tienen insuficiencias de capacitación para acceder al primer empleo.

Tiene que quedar claro que cualquier empleo no va a satisfacer el objetivo de volver al pleno empleo. Hay un problema de calidad, y cuando en América Latina hablamos de calidad estamos hablando de informalidad, de ocupaciones que se desarrollan a muy pequeña escala o de manera individual, que dan ingresos muy bajos, no tienen protección alguna y cuentan con pocas perspectivas ocupacionales. Por eso, ésta es una de las tareas: cómo intervenir para hacer que las ocupaciones informales sean ocupaciones de calidad.

Tenemos en la región una experiencia creciente en programas de apoyo a microempresarios; programas de crédito, de capacitación, de comercialización. No es ese el objetivo de mi reflexión, sino más bien pensar de qué modo nos aproximamos a estas realidades desde el punto de vista de la regulación. La actividad informal sólo tiene futuro en la medida en que facilite la incorporación plena a la actividad principal del país. Ese será, quizás, el principal incentivo que tienen quienes están en esas ocupaciones: hacer el esfuerzo por incorporarse al resto del sistema. Actualmente se considera que quien no tuvo el privilegio de conseguir un buen empleo es un infractor, porque es un violador de las leyes, porque no paga impuestos, porque no respeta la legislación laboral, porque no sigue las reglas del juego.

En el mejor de los casos, lo que tenemos son políticas para ignorarlos y, en el peor, políticas para reprimirlos. Creemos que hay que cambiar el énfasis, que debemos pensar más creativamente sobre el modo de formalizar. Esto quiere decir, comenzar a habilitar los derechos de la gente para que pueda cumplir con las obligaciones.

A modo de ejemplo, en el campo tributario, siempre que en América Latina se necesitan recursos públicos se trata de ampliar la base tributaria persiguiendo a los informales. Son campañas que han demostrado ser muy ineficientes desde el punto de vista de la rentabilidad. En Perú, durante la última campaña, al final, por cada sol recaudado, se gastaron 85 centavos en fiscalización, lo que es muy poco rentable, sin contar el clima confrontacional que genera con la población de menores recursos.

Aprendimos, además, en este período, que el efecto más importante que tiene el registro tributario es la obligación de llevar registros de

contabilidad, aunque sean precarios. A su vez, los registros de contabilidad son la base para hacer negocios, y hacer negocios es un requisito indispensable para que la ocupación generada a pequeña escala tenga alguna posibilidad de producir ingresos mejores.

En lo laboral, entre el 80 y el 85 por ciento de los contratos de trabajo en microempresas son verbales. Sin embargo, los sistemas promocionales de contratación exigen el contrato escrito y registrado, con lo cual no hay ninguna posibilidad de que, quien trabaja en este tipo de actividad, sea sujeto de protección. Pero tampoco existe la posibilidad de que los microempresarios piensen en hacer negocios de la manera en que ellos se hacen; debe empezar por pensar que no está en una actividad familiar y que su rentabilidad no es sólo por trabajar sin límites de horario, ni por no estar organizado, sino que debe entrar a otra forma de hacer negocios.

Existe, por último, la necesidad de avanzar en la titularización de los activos que disponen los pobres. Estos no pueden ser titularizados si se mantiene un procedimiento que los trata como si fueran activos de gran escala y si no se ofrece una alternativa de legalización e inscripción. La titularización es otro de los instrumentos importantes para abrir el acceso al mercado de capital. Con ello se avanza en la búsqueda de la ciudadanía económica; esto es, el ejercicio de los derechos para que se pueda cumplir con las obligaciones. Sólo es ciudadano pleno, desde el punto de vista económico, aquel que junto con tener sus derechos, está en condiciones de cumplir con sus obligaciones.

Finalmente, habrá que recomponer la solidaridad sistémica y rediseñar la política de protección, que no puede limitarse a la política anti-pobreza. Cabe, al respecto, efectuar dos consideraciones. La primera es ampliar las oportunidades para todos y, particularmente, en la educación. La segunda es reabrir espacios públicos de calidad. Vilmar Farias, distinguido sociólogo brasileño, ha planteado la necesidad de disminuir la segmentación que se está creando en las sociedades post-ajuste, donde se han generado polos autocontenidos que se polarizan entre ricos y pobres. Los grupos medios, principales perdedores en el ajuste, han tendido a incorporarse a los pobres, más que como era tradición, a servir de factor de homogeneización social o, a veces, los más exitosos, a integrar los grupos más altos. La sociedad se ha hecho más compartimentada, se han perdido oportunidades de intercambiar experiencias entre personas de distinto origen, provenientes de distintas posiciones sociales. Frente a esto, se propone generar espacios públicos de calidad. No necesariamente espacios estatales, pero sí espa-



cios abiertos no sólo en el campo de la educación sino también en el cultural, en el deportivo, en el de la coexistencia y de la cohabitación diaria de los habitantes de un país.

Por último, se postula fortalecer la capacidad de los jóvenes de comportarse como actores sociales para que sean capaces de modificar el entorno social para realizar proyectos nacionales. Este es un aspecto que plantea con mucho énfasis Alain Touraine<sup>1</sup>. Asimismo, en el reciente informe sobre educación de la comisión presidida por Jacques Delors, se vuelve a plantear el mismo tema.

¿Cómo, entonces, fortalecer a los jóvenes como actores sociales, capaces de modificar el entorno para realizar proyectos nacionales? Como dice Touraine, se requiere transformar los sueños en proyectos realizables. Esto quiere decir, restituir la seguridad y la confianza (la Comisión Delors<sup>2</sup> pone énfasis en descubrirse a sí mismo). No hay que olvidar que aquel que tiene una historia de fracaso dentro de su núcleo familiar y que no funciona como los demás, en un momento dado comienza a dudar sobre su propia capacidad y tiende a la autoculpabilidad. Existen ahí tareas para los educadores, para la familia y para el trabajo.

Una segunda vía es incrementar la capacidad para comunicarse con los demás. En palabras de la Comisión Delors: descubrir al Otro. Esto requiere del lenguaje, del manejo de la información y, también, de aprender de la diversidad. En esto no hay casualidad: la gente pensante de esta región también está transitando los caminos de la comunicación entre distintos grupos, con distintas vivencias, para aprender unos de otros. Acá hay un papel, por cierto, para la escuela; pero también para las políticas públicas y para el gobierno.

La tercera vía es promover en los jóvenes conciencia de ciudadanía, el conocimiento del espacio y la historia; pero también ganar la percepción de que ellos importan y de que sus opiniones influyen en las discusiones sobre la vida colectiva. Acá hay un papel mayor para el sistema político y para el gobierno.

De lo que se trata en definitiva, como señala Alain Touraine, es de reconstruir individualmente a los jóvenes marginados, darles una mayor capacidad para elaborar proyectos, situarse con respecto a los demás y sentirse miembros de la comunidad. Cómo salir de esta dicotomía entre la inconformidad y la anomia es, quizás, la tarea más importante que tienen las políticas de juventud en nuestra región.

<sup>1</sup> Touraine, Alain. *Juventud y democracia en Chile: dos imágenes de la juventud*. Revista Iberoamericana de la Juventud N° 1 (OIJ, Madrid, julio de 1996).

<sup>2</sup> *La educación encierra un tesoro*. Comisión Delors (Madrid, 1997).



## El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional en materia de educación para jóvenes

**Germán W. Rama\***

### I INTRODUCCIÓN

La relación entre Educación y Juventud ha sido desarrollada en múltiples estudios, muchos de los cuales fueron patrocinados por la Organización Iberoamericana de Juventud y algunos de ellos han sido escritos por el autor de este Informe.<sup>1</sup>

El presente documento ha sido elaborado priorizando los aspectos conceptuales y no los empíricos. Abundante información sobre los niveles educativos de las distintas categorías de jóvenes de diferentes países de Iberoamérica, puede encontrarse en el «INFORME: EDUCACIÓN Y JUVENTUD» publicado en el marco del «Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina».

En el capítulo siguiente, «El desafío del acceso y de la permanencia en la Educación», se hace un análisis de las diversas estructuras sociales latinoamericanas, para demostrar que la Educación está altamente condicionada por cada tipo de estructura social y que, en consecuencia, las acciones de intervención deben ser necesariamente contextualizadas.

En el Capítulo III, se aborda el tema de la calidad de la educación mostrando que la clave del presente es la creación de bases de conocimiento que permitan aprender a aprender a lo largo de la vida. Posteriormente, se observan los bloqueos existentes en los procesos de trans-

\* Presidente del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, Director Nacional de Educación, Uruguay. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional sobre Juventud, Educación y Empleo en Iberoamérica.

<sup>1</sup> Germán W. Rama, «Informe: Educación y Juventud», Ed. Organización Iberoamericana de Juventud, Madrid, 1994.

misión de conocimientos, para luego plantear que los sistemas educativos que se propongan ser únicos y no consideren las desigualdades de capital cultural de los futuros educandos, agregarán sin quererlo más fracasos educativos y mayores discriminaciones.

El desafío de la modernización es el título del capítulo siguiente, donde se pasa revista a los problemas de las formaciones tecnológicas y científicas, se introduce un nuevo paradigma de cuál debiera ser la organización institucional de la Educación para luego abordar distintas propuestas de formación permanente para los jóvenes de la región.

En el capítulo V, se consideran las «Orientaciones para la acción en materia de educación para jóvenes» en el que se plantea la noción de que la deserción no tiene por qué ser permanente y que es posible hablar de recuperación de los jóvenes con educación incompleta al proceso educativo. También se describen dos caminos de Educación aún poco explorados, como son el de la Educación a distancia y el de la formación en la empresa.

Por último, se presentan «Áreas prioritarias de intervención» ejemplificando las acciones a establecer con las categorías de jóvenes rurales y de mujeres jóvenes.

## **II EL DESAFÍO DEL ACCESO Y DE LA PERMANENCIA EN LA EDUCACIÓN**

El acceso de los jóvenes a la educación en América Latina está, en primer término, condicionado por las dificultades de acceso en cuanto niños a la Escuela Primaria. Actualmente, en América Latina, la situación de permanencia y de egreso de la Educación se puede clasificar en las siguientes categorías de países:

### ***a- Países de temprana modernización social y educativa***

Este es el caso de las sociedades del Cono Sur y Costa Rica, que prácticamente han logrado que todos los niños ingresen a la Escuela Primaria y desarrollen en ella un ciclo de aproximadamente 6 años de estudio y que luego se incorporen a un ciclo complementario que totaliza entre 8 y 10 años de escolaridad. Estos países han establecido diversas formas de extensión de la escolaridad obligatoria: unos, como Chile, incorporando 7º y 8º a la Escuela Primaria. Otros, como Uruguay, transfiriendo la escolaridad obligatoria al Primer Ciclo de Educación Media, ya sea general o técnica.

En esos países la cobertura es universal –con déficit en el egreso de la población escolar de las zonas rurales de Costa Rica– y, hoy día, figuran con el 100% de egresos hasta 6º año y del orden del 80% de egresos al llegar al 8º o 9º año de escolarización.

Son sociedades de escasa población rural, con excepción de Costa Rica, que tiene un fenómeno que debe ser definido más bien como medio social «rurbano» que como propiamente rural. Los clivajes raciales o son inexistentes o se encuentran atemperados. Estos países han registrado históricamente la mejor distribución del ingreso y la menor proporción de hogares bajo la línea de pobreza, aunque con diferencias entre el mayor equilibrio en Costa Rica y Uruguay, la persistencia de un sector pobre que comprende casi 1/3 de los hogares chilenos, a pesar de su alto crecimiento económico, y los profundos desequilibrios que ha registrado recientemente Argentina en la distribución de sus niveles de ingreso. El notorio incremento de las tasas de desocupación abierta en este último país y el no menor desequilibrio entre las economías provinciales y la capacidad financiera de los Estados respectivos de financiar el gasto educativo, han introducido nuevos desequilibrios estructurales cuyo pronóstico, a futuro, es algo incierto.

#### ***b- Países de modernización educativa acelerada***

En la segunda mitad del presente siglo, ciertos países emprendieron una política de acelerado cambio educativo como una de las formas más esperanzadoras de lograr un cambio estructural.

En algunos casos, como el de Venezuela, se dispuso de altos ingresos y de una fuerte voluntad de crear bases de equidad para el funcionamiento de la democracia. En otros, como puede ser el de Panamá, el motor del cambio estuvo vinculado a la creación de una integración nacional, tanto más necesaria cuando el país sufría la doble fractura de las condiciones de su origen como Estado independiente y de la presencia del Canal como enclave extranjero.

En otras naciones, como Colombia, pesó muy fuertemente la no integración territorial y cultural de la sociedad nacional. Si bien el punto de partida fue más elevado que en los casos anteriores –con un crecimiento económico más regular, aunque desde una base reducida– los muy fuertes desequilibrios regionales, que incluyen no sólo estructuras económicas distintas sino perfiles culturales muy variados, actuaron como freno a la integración social y educativa. Asimismo, los desequi-

libros en la distribución del ingreso van desde las regiones de población negra en El Chocó, las indígenas de Putumayo y la selva, las mestizas de base indígena de Boyacá en la montaña o las de origen predominantemente español como las de Antioquia y Caldas.

A lo anterior debe agregarse que la estructura de dominación social fue históricamente muy rígida y que las «avenidas» de ascenso correspondieron, más bien, a modelos de «movilidad patrocinada» o «apadrinada» que a instancias regulares de renovación de capas sociales en virtud del mérito adquirido en el sistema educativo.

La cobertura educativa se incrementó en forma acelerada en los centros de Educación Primaria y en una vertiginosa creación de Liceos y Escuelas Vocacionales de nivel medio.

Los desafíos, en estos casos, fueron de dimensiones muy diferentes:

i- uno cualitativo, consistente en la carencia de recursos humanos docentes y de una cultura de base en donde «anclar» el fenómeno educativo. Esta situación fue superada por diversos mecanismos –Venezuela, en su momento, realizó una importación masiva de educadores de América Latina–. Pero aún hoy día, a cuatro décadas de inicio del proceso, la rápida masificación no permitió afirmar condiciones de homogeneidad en los niveles educativos de los distintos tipos de establecimientos.

ii- otro social, proveniente de que, en sociedades originariamente no desarrolladas, las desigualdades en términos de estratificación eran muy acentuadas y la incorporación de recursos financieros y culturales no logró subsanar este déficit inicial. A ello se agrega un problema específico que es el de la diferenciación racial y cultural de segmentos de su población.

En todos ellos, pero en especial en Colombia, la ampliación de las oportunidades educativas fue contrarrestada con la consolidación de un sistema educativo fuertemente segmentado que establecía canales o «corredores» propios para ciertos grupos, desde la Educación Inicial privada y altamente dotada hasta las Universidades igualmente privadas que posibilitaban el acceso directo a universidades de países desarrollados.

Junto a este segmento privilegiado figuran «corredores» de nivel medio o «corredores» inferiores, que iban desde una escuela rural mal dotada, pero que atendió una importante cuota de la población cuyo

destino real era finalizar el ciclo educativo con una escolaridad incompleta.

***c- Países de crecimiento económico con desequilibrio estructural***

En esta categoría figuran, sin duda, Brasil y México, que son las sociedades con mayor volumen de población y las economías más importantes de la región. El mismo fenómeno del crecimiento ha generado polos con condiciones de producción, racionalidad y educación similares a los del Primer Mundo. A la vez, el cambio acelerado ha dejado en condición de «sobrevivencia» a extensas regiones y voluminosas poblaciones que constituyen zonas «residuales», «mano de obra de reserva» o «culturas de difícil integración al proceso de modernización», según la interpretación que se asuma.

En dichos países, coexisten y se desarrollan en paralelo el Primer Mundo y el Tercer Mundo, lo cual no quiere decir que sean compartimientos estancos, sino que se da una permanente retroalimentación de unos con otros. Desde el punto de vista educativo, la distancia se aprecia considerando que el gasto educativo por alumno de las regiones desarrolladas es, en algunos casos, superior a la renta per cápita de los estados de mínima modernización (por ejemplo, la Prefectura de San Pablo y el Estado de Piauí).

Junto a la desigualdad de recursos financieros, figura la desigual dotación de recursos humanos de cada región, que hace que incluso las políticas destinadas a reducir desigualdades en equipamientos no surtan los efectos esperados por la diferencia de calidad en los cuerpos docentes. La situación se agrava en la medida en que el financiamiento educativo fue históricamente una responsabilidad local y no del gobierno nacional, con lo que los Estados más ricos pudieron establecer organizaciones educativas complejas y sistemas de profesionalización del cuerpo docente, mientras los Estados más pobres delegaron la responsabilidad escolar al ámbito municipal, con lo que los municipios pobres tuvieron necesariamente una pobre educación para sus niños y sus jóvenes.

Por último, las desigualdades regionales se entrecruzaron, en algunos casos, con las diferencias culturales y raciales, como son las que median en México entre el Estado de Monterrey, en un Norte vinculado a la economía y sociedad estadounidense y el Estado de Chiapas, con una antiquísima base etnográfica maya y una estructura económica agraria.

La educación de los jóvenes en unos casos no logra superar los estadios de la alfabetización o una escolarización de 3 a 5 años de duración, mientras que en las regiones desarrolladas está consolidada una escolarización de 8 a 10 años y el porcentaje de quienes llegan a iniciar una educación post-secundaria es superior al 20% del tramo de edad respectivo.

***d- Países y regiones con fuerte participación de población indígena o culturalmente diferentes***

A cinco siglos del descubrimiento de América, siguen existiendo importantes masas de población de origen indígena que, si bien fueron desplazadas desde la época de la Colonia hacia tierras de escaso valor, han mantenido, al mismo tiempo, una importante tasa de reproducción biológica y una pertinaz voluntad de conservación de la identidad cultural. Este tipo de rasgo es muy evidente en los países andinos, con un orden decreciente en magnitud de la participación indígena, que se inicia en Bolivia y sigue en Perú y Ecuador. En Mesoamérica, Guatemala, y el sur de México tienen fuertes rasgos de pertenencia a la cultura maya.

Lo anterior no significa omitir regiones con otros rasgos culturales indígenas, ni tampoco olvidar fenómenos en que si bien se ha producido la emergencia de una sociedad mestiza –como es el caso de Paraguay– una parte considerable de la población rural es o monolingüe guaraní o tiene como lengua materna el guaraní y su castellanización es incompleta.

Las oportunidades de acceso y permanencia en la educación de estos jóvenes son muy limitadas, lo que se agrava en el caso de las mujeres, porque se supone que deben permanecer ajenas a la cultura no-indígena para reforzar su papel de socializadoras de las nuevas generaciones en la cultura tradicional. Esto es particularmente evidente en Guatemala y se manifiesta en las elevadas tasas de analfabetismo en las jóvenes de 15 a 24 años en dicho país.

Si el problema general del acceso y permanencia en la educación de los jóvenes está fuertemente condicionado por la estratificación socio-cultural; en el caso de los jóvenes de origen indígena el problema se agudiza por la segmentación racial y cultural que pervive en América Latina.

En ambos casos y en las situaciones extremas, las soluciones no pertenecen a la ingeniería social del cambio, sino que reclaman de un apoyo



en un cambio cultural profundo del concepto de solidaridad entre los miembros de una sociedad y de la asunción de que la identidad nacional es multirracial o multicultural.

#### **e- Países de base agraria y escaso desarrollo socio-económico**

El bajo nivel del producto per cápita, la preeminencia de una producción agrícola con escasa tecnificación, las altas tasas de crecimiento de la población que impiden la acumulación económica necesaria para el crecimiento y las históricas distancias entre Estado y sociedad, son algunos de los rasgos que definen a los países de América Central –con excepción de Costa Rica– y a la República Dominicana. Esa última comparte la isla con Haití, el país más pobre de América Latina, con una sociedad *créole* muy original que no se incluye en esta observación por no ser iberoamericana.<sup>2</sup>

Las oportunidades educativas en dichos países estuvieron determinadas por una múltiple segmentación indígena/no-indígena, rural/urbano, excluidos/integrados, por lo que dichas oportunidades para los jóvenes fueron y son extremadamente discontinuas.

La situación de disponibilidad de la juventud, dado lo anterior y las dificultades de inserción laboral, estuvieron en la base de la participación desmesurada de los jóvenes en los elencos militares de uno y otro bando que disputaron las alternativas de poder y de modelo de sociedad en los últimos cuarenta años. Hay que agregar que la guerra civil prolongada promovió fuertes caídas del PIB per cápita y por tanto tasas de desocupación juvenil de guarismos elevadísimos.

Las observaciones precedentes apuntan a situar el fenómeno de la diversidad de situaciones educativas de la juventud en Iberoamérica. Las condiciones de los jóvenes frente a la Educación hoy son tan heterogéneas como las sociedades en las que viven. No puede pensarse en una única política de incorporación de los jóvenes a la Educación ni pueden concebirse soluciones «mágicas» para problemas que, en algunos casos, reclaman previamente de cambios en la estructura social, de cambios en las relaciones de poder y de cambios culturales en la relación recíproca entre los grupos que hoy componen algunas de las sociedades nacionales.

Lo anterior no implica que no existan posibilidades de cambios, sino que éstos deberán ser instrumentadas teniendo presentes las diversidades estructurales y las resistencias al cambio para lograr ser efectivos.

<sup>2</sup> No se considera en el presente texto el caso de Cuba, dado que en los últimos cuarenta años ha participado de un modelo económico, social y político propio del sistema comunista internacional y hoy es un país fuertemente afectado por la crisis de la ex Unión Soviética, cuyas repercusiones en Cuba son innumerables.

### **III EL DESAFÍO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN**

La noción de calidad es relativa y comprende diversos planos en profundidad sobre su concepto. En el presente texto, se entenderá por calidad, la capacidad de un sistema de enseñanza de:

\* proveer a sus educandos las capacidades de pensar y expresar ese pensamiento en forma oral y escrita,

\* razonar y establecer, por tanto, las medidas lógicas y matemáticas que dan apoyo al razonamiento,

\* expresarse, lo que comprende desde el lenguaje hasta la manifestación artística,

\* transmitir los principios científicos y el uso de los mismos en las soluciones tecnológicas.

Se entiende igualmente por calidad, una serie de actitudes y de habilidades sin las cuales la calidad del conocimiento se transforma en un atributo individual, incompatible con una existencia de interacción social. Aquí figura la competencia para convivir y trabajar en grupo social y, más aún, la aceptación de rasgos socio-culturales y de personalidades diferentes como componentes del grupo.

Esto implica la capacidad de crear en forma colectiva y la aceptación de que todo pensamiento y todo conocimiento constituye una respuesta a un momento determinado y que por tanto es cambiante, en la medida en que se produce el desarrollo histórico.

Finalmente, si algo distingue a la calidad de la Educación es la capacidad de crear en los educandos una actitud hacia el perfeccionamiento indefinido. Ello vale como actitud vital, pero tiene hoy día una papel neurálgico, dado que, si algo caracteriza la evolución presente y la futura en el siglo venidero, es la aceleración de la historia. La ciencia provee en forma constante de nuevos conocimientos y los paradigmas registran cambios en plazos muy breves. Por su parte, la tecnología, apoyada en la ciencia y promovida por un sistema de competencia en una economía globalizada, desarrolla nuevos instrumentos y productos volviendo obsoletos los conocimientos, desintegrando y recreando sectores de ocupación.

Bajo esas circunstancias, un sistema educativo debe proveer de bases científicas para el pensamiento, preparar a los jóvenes para las situa-

ciones de incertidumbre que significa un mundo en cambio permanente y desarrollar las capacidades de *aprender a aprender* a lo largo de la vida.

Para abordar una política de calidad de la Educación, parece necesario distinguir entre calidad en los procesos básicos de enseñanza-aprendizaje y calidad en los procesos de formación y capacitación específicos y, en mayor medida, tecnológicos.

Respecto a lo primero, el tema puede abordarse como una política educativa que en el futuro tenga impacto en la calidad de formación de los futuros jóvenes y por otro lado, se puede pensar en las acciones educativas sobre los actuales jóvenes, para mejorar la calidad de sus conocimientos.

Lo primero implica plantear una reforma educativa que comprendería múltiples aspectos. Comenzaría por el desarrollo de la Educación Inicial, para asegurar equidad en el punto de partida y estimulación precoz de las capacidades; en el ciclo escolar apuntaría a consolidar la «revolución del libro» no lograda en la Educación Iberoamericana, lo que llevaría a una política de gratuidad de textos para todos los escolares e innovaciones en las Pedagogías y en la formación de los educadores. También debería comprender acciones didácticas y estratégicas ante la aparente incapacidad frente al pensamiento matemático y a los principios tecnológicos que resultan de nuestra educación media.

Por encima de todo, habría que transformar segmentados sistemas educativos en modernos sistemas de enseñanza-aprendizaje que dieran oportunidades a todos de desarrollarse de acuerdo a sus capacidades y no a sus atributos de género o de clase social.

Lo segundo implica analizar los vacíos en la formación de los actuales jóvenes y las estrategias para el posible desarrollo de sus capacidades atendiendo a las desigualdades existentes en la categoría «jóvenes» y con la perspectiva de cuáles son las demandas que se avecinan con la globalización que no es sólo económica, sino que incluye, como gran componente, la preparación para el cambio científico, tecnológico y social.

En la nueva división internacional del trabajo para Iberoamérica existen dos grandes alternativas: una consiste en competir con ciertos países del sudeste asiático en la elaboración de bienes con alto insumo de mano de obra y escasa tecnología, lo que sólo es logable con muy

bajos salarios. La otra, implica avanzar hacia una producción de bienes y de servicios con fuerte respaldo científico y tecnológico. Ello reclama de la participación de una mano de obra caracterizable por sus altos niveles educativos que la habiliten para comprender procesos complejos. Debe ser portadora de la ductilidad que da el conocimiento de base y que permite adaptarse a un mundo de incesante cambio en los productos, en las ocupaciones y en las formas del desempeño social.

Con esta perspectiva, se abren distintos escenarios respecto a la incorporación de los jóvenes a nuevos procesos de formación educativa y en cuanto al tipo y calidad de educación a suministrarles.

#### ***a- Los procesos de transmisión de conocimientos***

Las carencias en relación a este objetivo tienen distintos niveles, entre los cuales pueden citarse los siguientes:

##### ***i- Alfabetización e iniciación educativa***

Cabe preguntarse cuál podrá ser el destino a lo largo de la primera mitad del próximo siglo de jóvenes actualmente analfabetos. Es fácil prever que carecerán del más mínimo espacio para insertarse en el sistema productivo, en la ocupación y en la sociedad. Si uno simplemente considera los avances más notorios hoy día en los países desarrollados, puede darse cuenta del drama a venir. Los autobuses tendrán códigos de ruta, las máquinas se encargarán de expender los *tickets*, las comunicaciones vía transmisión telefónica habrán sustituido buena parte de los contactos personales y el alto nivel de conocimiento de la escritura será un claro atributo de los jóvenes de status superior.

Uno podría seguir largamente con la descripción de estas situaciones que serán especialmente complejas si los analfabetos del siglo XXI son simultáneamente portadores de una lengua indígena, distinta a la nacional y con un status discriminado.

##### ***ii- Escolarización elemental***

La finalización de una escuela elemental de 6 años es un atributo generalizado en muy escasos países de la región. En algunos, un 20% de los grupos jóvenes «pasa» 4 o 5 años en la escuela sin completar ningún ciclo; en otros, el porcentaje se ubica entre el 20 y el 50% y, en otros más, es aún mayor. Los promedios nacionales esconden diferencias internas

muy considerables. En Quito, el cumplimiento de la escolarización es generalizado, pero no ocurre lo mismo en las tierras altas de Chimborazo; en Curitiba los registros educativos son muy elevados en tanto que en Alagoas son mínimos. Estas diferencias crean espacios socioculturales que comienzan a transformarse en enclaves de subdesarrollo que se vuelven muy difíciles de cambiar.

### ***iii- La segmentación de los sistemas educativos***

El enorme incremento de las tasas de cobertura en Educación Primaria, Media y Superior en la segunda mitad del siglo presente, sin procesos paralelos de intensidad similar de modificación de la estratificación social y de la distribución de ingresos, produjo como reacción una respuesta de los grupos de mayor status consistente en fortificarse tras un sistema de educación exclusivo para sus miembros.

La consecuencia ha sido que, en lugar de un sistema educativo único, existan múltiples «corredores» entre la Preescolar y la Universidad que se corresponden a los distintos estratos de la sociedad. Los que atienden a la población de más bajo nivel apenas comprenden la Educación Primaria, mientras que los especializados en los estratos más elevados comienzan con una Educación Inicial privada de alto status y finalizan en un post-grado de una Universidad prestigiosa en un país desarrollado.

Es previsible que en una sociedad diferenciada se estratifiquen los sistemas educativos. Pero el tema es que exista una posibilidad de movilidad entre un sub-sistema y otro y que, incluso entre los académicamente más bajos, se transmita un capital o un patrimonio de conocimientos. El problema grave, en algunos países o regiones de América Latina, es el carácter meramente ritual que tiene la asistencia a los circuitos educativos más débiles.

### ***iv- La pertinencia de los conocimientos***

La expansión educativa en la región iberoamericana fue acompañada de una similar difusión de un modelo curricular que ya era obsoleto para los grupos superiores y que se volvió incongruente para los grupos medios y bajos.

Los textos escolares frecuentemente se refieren a situaciones que son insólitas para los educandos, cuando no incomprensibles. Por ejemplo: están poblados de personajes infantiles que hablan de «*los peces de*

*colores del estanque del jardín familiar*», en libros de lectura destinados a escuelas con niños que viven de la recolección de residuos. Entonces, se produce un enorme abismo entre las culturas familiares y la cultura escolar.

A lo anterior, se agrega la no-incorporación de conocimientos científicos y el continuismo de una pseudo cultura literaria como componente dominante de la cultura escolar.

En muchos países de la región, aún no se puede hablar de que se haya cumplido la «revolución del libro» y que éste sea el material central de enseñanza y menos aún que se haya dado la incorporación de la computación y de los sistemas informáticos en general.

#### **v- La relación de la Educación con el mundo del trabajo**

Este tema puede tener múltiples lecturas. Existe una –muy tradicional– que supone que la Educación más adecuada al mundo del trabajo es aquella que enseña habilidades y competencias específicas, sobre todo a nivel de la Educación Primaria (aprender una técnica agraria o una artesanía urbana).

En un segundo nivel, figuran las corrientes que han preconizado el aprendizaje de las manualidades en el tronco colectivo de educación o la finalización de éste con un aprendizaje artesanal. De alguna manera, se está proyectando hacia el siglo XXI lo que era el modelo de producción del siglo XIX y el modelo de aprendiz que era el camino hacia la artesanía.

En un tercer nivel, se debe postular una formación general con un importante contenido científico, similar en lo tecnológico (saber hacer y no sólo hacer) y de una cuantía no inferior en lo que tiene que ver con el desarrollo de la cultura y de la ubicación en el mundo contemporáneo.

Las cargas científica, tecnológica o cultural pueden y deben variar según se trate de Educación Media o de Educación Especializada y según se piense en formaciones terminales o formaciones de base para niveles superiores.

En cualquier caso, la relación con el mundo del trabajo pasa necesariamente por una percepción de que el mundo del trabajo es cambiante, que está sometido a procesos constantes de definición a partir de los

saberes científicos y de sus aplicaciones tecnológicas. La única garantía de «sobrevivencia» de un trabajador consiste en la capacidad de adaptarse a los cambios hoy conocidos y a los desconocidos que vendrán. En consecuencia, para un joven la formación con mayor potencialidad será aquella que desarrolle su capacidad de pensar, lo introduzca en el pensamiento matemático y científico, le otorgue la articulación lingüística y lo inicie en los procesos tecnológicos. En cuanto al dominio de un determinado equipo con tecnología específica, eso será más obra del centro de capacitación especializado que del centro de educación general.

### ***b- los desafíos de la Educación en relación a los grupos vulnerables***

En un período de transición –y habrá que preguntarse si de hoy en adelante no viviremos siempre en períodos de transición– es muy difícil pensar en un sistema educativo único y común para todos los jóvenes. Los puntos de partida de los distintos estratos de jóvenes no son los mismos: unos hablan una lengua discriminada o un *créole* sólo válido para la comunicación popular, mientras los otros no sólo se socializan en la lengua nacional sino que, desde la más temprana edad, comienzan a aprender una lengua extranjera de uso internacional. Unos, se sorprenden al comienzo de la adolescencia al descubrir, recién, los estímulos para sus capacidades y emociones –desde el libro hasta el juego didáctico– mientras otros se vinculan a edades preescolares en forma lúdica con la Informática.

Un sistema educativo que tenga como paradigma la característica de único, puede tener un efecto discriminador muy superior al de un sistema que reconozca las diferencias y trabaje a partir de ellas.

No se debe confundir tener como objetivo promover el desarrollo máximo de los jóvenes para que puedan participar todos de la cultura de su tiempo, con tener como premisa que todos los jóvenes están igualmente habilitados para participar en un programa común –negando la estratificación sociocultural existente al interior de una sociedad nacional– a partir de profundas desigualdades en sus capitales culturales de origen.

Tampoco se debe pensar en rigideces de tiempos iguales para todos para cumplir los mismos derroteros de aprendizajes. Unos, lo harán en forma rápida, otros necesitarán más años, otros más intercalarán entre una etapa y otra tiempos de trabajo, de satisfacción de necesidades, de maduración.

En un próximo futuro, será necesario percibir la Educación como un sistema muy flexible, con módulos básicos y módulos variables, con aproximaciones al conocimiento a edades tempranas o más tardías y con metodologías de aprendizaje donde los sistemas a distancia irán ocupando, progresivamente, un espacio mayor, en la misma medida en que todos deberán ser formados en forma continua, a lo largo de la vida.

El desafío mayor en el siglo XXI será reemplazar los sistemas únicos por los sistemas educativos diferenciados –lo que no es sinónimo de estratificados y menos aún de segmentados– en donde se logre concebir modelos de crecimiento cultural para las capas sociales más subordinadas.

#### **IV EL DESAFÍO DE LA MODERNIZACIÓN**

La palabra modernización, a fuerza de ser usada para múltiples objetivos y por múltiples proponentes, ha perdido contenido. En algunos casos, es una consigna ingenua y socialmente riesgosa; en otros casos, se la confunde con desinstitucionalización o concepción de un sistema social regido únicamente por el mercado, en muy pocos casos, se recuerda que la modernización es un largo proceso histórico que se inicia con el Renacimiento.

En el caso concreto de este trabajo, cuando se habla de modernización se piensa en la capacidad de cambio permanente de un sistema social como respuesta al cambio igualmente permanente que se está produciendo en la ciencia y en la tecnología a nivel mundial.

Se piensa igualmente en un sistema educativo plural con la riqueza de la divergencia, de carácter dinámico, ajeno a los entorpecimientos burocráticos y que confiera a docentes, a supervisores y a organizadores de instituciones locales, un margen de autonomía –compatible con la unidad de calidad y de equidad de todo servicio educativo– para concebir el proyecto de centro educativo bajo su orientación.

El tema tiene múltiples dimensiones y, entre ellas sólo es posible en este texto considerar algunas de las mismas.

##### ***a- La formación y el perfeccionamiento docente***

Es muy conocido pero poco reconocido que la calidad de un sistema educativo depende de la calidad de sus docentes.



En Iberoamérica, se registró un prolongado ciclo de crecimiento de la matrícula entre 1950 y 1980 que, en algunos casos, multiplicó el volumen de los profesores necesarios (como es el caso de la Educación de nivel terciario). En los últimos años, esa masa docente que constituía una parte muy alta del gasto del Estado, sufrió los efectos de un ajuste fiscal que, al eliminar los déficits no seleccionó en el ajuste sino que promovió una baja general de las remuneraciones.

Como resultado de la acumulación de ambos procesos, el cuerpo docente de la región nunca recibió la formación de alto nivel que se hubiera deseado. Luego, perdió en forma selectiva recursos humanos atraídos por las mejores remuneraciones del sector privado o descalificó a los restantes por no introducir principios de capacitación permanente.

En el mismo lapso (1982-1987) de la crisis de los Estados de la región, en el mundo desarrollado se operó el gran salto científico y se instauró el principio de cambio permanente de los conocimientos.

Las necesidades de capacitación y perfeccionamiento cubren a todas las categorías de docentes, en especial aquellas más vinculadas con el conocimiento científico y tecnológico.

#### ***b- La formación tecnológica***

En las Escuelas Medias Técnicas se produjo una profunda crisis. En algunos países, seguía vigente una concepción de formación para el artesano, mientras que en otros se veía a la ocupación como exclusivamente industrial y con requerimientos de mano de obra propios de la inmediata posguerra.

Mientras tanto, se desarrolló el sector de servicios modernos pasando de la publicidad a la administración o a la informática, sin que hubiera formación sistemática para estos nuevos campos de inserción laboral.

La industria cambió el perfil de sus ocupados e introdujo equipamientos que modificaron la relación entre la máquina y el hombre. La electrónica, la informática o los modelos robotizados no son imágenes de otras galaxias sino realidades cotidianas en las empresas modernas de la región.

La consecuencia más grave para los jóvenes que asisten a centros educativos que no registraron cambios, es que ellos no saben del carác-

ter obsoleto de los conocimientos que les están transmitiendo ni de que la asistencia es, a veces, una inútil inversión de tiempo.

### ***c- La formación científica***

En algunas ciencias, como la Biología, los conocimientos se duplican cada 4 o 5 años y en todas ellas se producen profundos cambios que llevan a una renovación de los paradigmas, por ejemplo, es el caso de las teorías sobre la evolución y sobre la herencia.

Ante ese dinamismo, la distancia que media entre la frontera del conocimiento y la práctica de la Enseñanza se incrementa día a día, con el agregado de que, como la renovación de los textos de la Enseñanza es, en algunos países, muy lenta, los conocimientos que se transfieren pueden ser disparatados.

El problema central es que cualquier análisis sobre el futuro concluye indicando que habrá una progresiva impregnación de la sociedad por la ciencia, que los principios de razonamiento científicos serán exigidos para la resolución de nuestros problemas cotidianos y para la interpretación de las nuevas propuestas de organización social y tecnológica a las que continuamente nos veremos expuestos.

No se trata de pensar de que todos los seres humanos deberán aprender ciencia, pero lo evidente es que deberán comprender los principios científicos. Estos tendrán, para el desempeño adulto, un papel similar al que tuvo la alfabetización para las generaciones pasadas.

### ***d- Nuevas formas institucionales en la Educación***

En el sistema educativo futuro –cuya vigencia sería deseable desde ya– la imagen de la organización de los conocimientos y de las etapas de aprendizaje debería ser similar a la organización de un aeropuerto.

En el cuerpo central del sistema educativo, los estudiantes –»pasajeros»– deben recibir la formación de base en el período obligatorio que se haya fijado en cada momento histórico y que comprenderá el lenguaje, la matemática, las ciencias de la naturaleza, las ciencias sociales, los idiomas extranjeros y la expresión creadora.

Cumplida esa etapa, los estudiantes-pasajeros se desplazarán hacia los «satélites» del aeropuerto, en donde deben encontrar, por una parte,

la formaciones científicas o las formaciones sociales o estéticas que conducen hacia grados superiores de conocimiento. Por otra, existirán satélites especializados en la capacitación para tecnologías diferenciadas o para categorías de ejercicios ocupacionales.

En cada satélite están amarrados los aviones y en nuestra imagen el satélite está allí amarrado. Los aviones, en el primer caso, representan las unidades de investigación superior o el conocimiento estético superior. En el segundo caso, son empresas públicas o privadas que producen, con la más avanzada tecnología, bienes o servicios. De esta forma, en el satélite hay una permanente renovación del conocimiento y de la tecnología que proviene del cambio y sustitución de los aviones; así, las relaciones entre los estudiantes y el mundo del conocimiento o de la ocupación, no son simbólicas, sino reales.

#### ***e- La formación permanente***

Aún en el hipotético caso de que un país lograra desarrollar un sistema educativo calificable de «perfecto» existiría un enorme campo para la formación permanente. Como la hipótesis anterior no es cierta las necesidades de formación permanente se incrementan porque ésta cumple dos grandes funciones: una de actualización de conocimientos, la otra de superación de los vacíos de formación inicial o de sustitución de los errores transmitidos en la educación formal.

Como ya fuera dicho, no es pensable que un sistema educativo tenga la capacidad de transmitir los conocimientos válidos para siempre, porque los conocimientos válidos tienen un plazo de expiración. Por eso el primer gran papel de la formación permanente es el de sustituir informaciones incorrectas o suplantando conocimientos obsoletos por los correspondientes a la frontera del saber.

En el caso de América Latina los naturales destinatarios de la educación permanente deberían ser en primer término los jóvenes, porque ellos tienen la mayor capacidad de aprender, porque a pesar de las falencias tienen una formación de base mejor que la de los adultos mayores, porque la inversión educativa en ellos tendría un rendimiento de largo plazo.

Pero esa formación debería pensarse en cuatro niveles diferentes pero integrados:

i) formación compensatoria para aquellos que no recibieron la educación mínima que les sirva de base para continuar aprendiendo;

ii) formación sustitutiva de educación institucionalizada marcadamente inadecuada y carente de los estímulos permanentes para el aprendizaje, de los saberes científicos o de los saberes tecnológicos;

iii) formación incremental, que se dedique a actualizar los conocimientos que fueron de buena calidad en el momento en que se dictaron en enseñanza inicial y que perdieron validez con el avance de la frontera del saber.

iv) formación en la dimensión política y social, que también tiene que ver con la noción del cambio permanente: nos referimos a la formación para la participación. En unos casos, los jóvenes carecieron hasta de educación elemental como para comprender el mundo y para organizar sus preguntas y sus opciones políticas y sociales. En otros, la educación recibida tuvo un carácter autoritario –no sólo en el nivel macro político, sino en la relación pedagógica– y estimuló la personalidad autoritaria en los educandos que, obviamente, también contiene la actitud de sumisión frente al poder que se supone encarna los valores que les fueron «introyectados» como valores únicos y no sujetos a cuestionamiento.

## **V ORIENTACIONES PARA LA ACCIÓN EN MATERIA DE EDUCACIÓN PARA JÓVENES.**

### ***a- Educación regular y estrategias sustitutivas***

Uno de los problemas graves cuando se piensa en políticas educativas para la juventud es que se debe evitar la tentación de concebir un sistema educativo de atención específica a los jóvenes, paralelo al que ya existe en los países cubriendo desde la niñez a la juventud. El esfuerzo sería desmedido, porque ya hoy día los sistemas educativos ocupan un papel central en las políticas sociales de los Estados, lo que incluye estructuras institucionales, recursos humanos y aportes presupuestales, los que son siempre considerables aunque sean insuficientes.

Una parte considerable del problema educativo de los jóvenes es no haber pasado por el sistema educativo o no haber permanecido en él un tiempo suficiente para adquirir una buena formación o haber asistido a segmentos del sistema educativo, que por definición estaban vacíos de conocimientos y de estímulos pedagógicos.

Por eso la primera alternativa en un enfoque estratégico de políticas educativas para los jóvenes consiste en lograr hacer retornar a los jóvenes al sistema educativo.

Los jóvenes no educados o de mínima educación son aquellos que hoy experimentan lo siguiente:

i) la exclusión del mercado de empleo, porque dado el bajísimo nivel de cultura que detentan son inempleables. Más aún, cualquier política de capacitación se estrella ante la carencia total de bases que van desde el analfabetismo hasta cosas tan simples como saber qué es la izquierda y qué es la derecha, qué es el norte y qué es el sur, qué es horizontal y qué es vertical.

ii) la exclusión de la vida social o el funcionamiento dentro de ella en una situación de dependencia extrema, de lo cual un indicador es la suerte de las adolescentes que, faltas de orientación y de formación, quedan expuestas al embarazo precoz.

Los jóvenes que no pudieron realizar estudios técnicos o completar un aprendizaje para una de las tantas funciones de servicio moderno, no sólo tienen estudios incompletos sino que ellos mismos, en muchos sentidos, *son* incompletos. Cuando se presentan en el mercado de empleo, lo único real que pueden presentar como antecedente es, quizás, la Escuela Primaria. Cuando se les evalúa una escritura sin errores de ortografía o el manejo de la Computación –al que no puede acceder quien confunde los fonemas– o el manejo de herramientas electrónicas, lo máximo que pueden mostrar es una escritura manual con faltas y escasamente estructurada, lo máximo que pueden ofrecer es la experiencia de haber operado con herramientas manuales.

Frente a estas situaciones, la alternativa más importante es la reincorporación de los jóvenes incompletos al proceso educativo.

Esta estrategia es la única compatible con la idea de que no se deben desaprovechar las personas con formación incompleta ya que si ellas tienen de 15 a 25 o 29 años tienen una expectativa de vida –según los países, entre 65 y 75 años– por lo que el recurso humano mal formado va a pesar 50 años en la sociedad y en el sistema productivo.

En todos los países debiera crearse un importante programa de reincorporación de los jóvenes en la educación. Ello implicaría elaborar currículos

especiales para su reinserción. Concepción de módulos que integren conocimientos utilitarios –porque los necesitan para sobrevivir– con recuperación de saberes básicos. Las fórmulas pueden ser múltiples y en principio debieran existir múltiples «menús» para que las distintas escuelas públicas o privadas presenten ofertas a los jóvenes que quieran reiniciar o completar algún nivel, en plazos breves y con un fuerte apoyo de materiales elaborados especialmente para que esos jóvenes permanezcan el mínimo tiempo posible en los ámbitos escolares o educativos.

Se podrá objetar que esta propuesta enfrenta urgencias de ocupación con postergables necesidades de educación, lo cual es parcial pero no completamente cierto. La experiencia predominante en los Estados del Sur de Brasil en educación media nocturna, que es fundamentalmente fiscal, muestra que existe una demanda potencial muy considerable porque los jóvenes ocupados descubren en el trabajo sus insuficiencias cognitivas y sus bloqueos en la carrera ocupacional por carecer de educación. Muchos países de la región estarían en condición de aportar recursos para transporte y aunque más no sea una taza de leche caliente, lo que podría promover una asistencia muy elevada de jóvenes a la educación de jóvenes adultos, que puede ser tanto nocturna como diurna.

Obviamente, no puede plantearse la opción de retornar a la condición de escolares a quienes ya tienen una experiencia de adultos, aunque más no sea por el mero hecho de haber vivido la calle. Tampoco puede plantearse la perspectiva de que esos jóvenes dediquen importantes horas de asistencia en la condición de alumnos regulares. Ello implica la necesidad de planificar y organizar una educación supletoria, con pocas jornadas y horas de asistencia, con entrega de manuales y orientaciones de estudios, con existencia de tutores que atiendan ciertos días y ciertas horas preguntas de alumnos y de otros orientadores que actuarían como «antenas» dispersas en el territorio, por encontrarse localizadas en las cercanías de la residencia de los estudiantes.

***b- Formación educativa de jóvenes por medios audiovisuales e informáticos a distancia.***

Una de las contradicciones del proceso económico-social en la región es que determinadas dimensiones de la modernización se presentan en forma avanzada a los grados de crecimiento económico o a la satisfacción universal de ciertas necesidades básicas

La televisión cubrió las ciudades y campos de América Latina y llegó a lugares donde no había agua corriente o a familias con desusa-

das tasas de mortalidad infantil. En algunos casos se instaló con baterías por no existir energía eléctrica. En todos se podría decir que fue un consumo tan imperioso que deterioró hasta los patrones de alimentación de las familias pobres.

Esta inversión de prioridades puede ser evaluada muy críticamente, pero no por ello deja de existir y hoy constituye un posible punto de apoyo para nuevos tipos de estrategias educativas de jóvenes.

La televisión es prácticamente universal en los hogares urbanos y el porcentaje de hogares con videos es entre el 10 y el 20% y en las ciudades más modernas alcanza guarismos muy superiores. Los sistemas de televisión cable están saturando nuestros países y en muchos de ellos florecen canales educativos. Por último, un importante satélite de comunicaciones geoestacionario, ubicado sobre la zona sur del continente americano, ha comenzado a proveer de servicios de televisión digitalizada –ya comenzó a operar en Chile– y Brasil está preparando un importantísimo plan de consolidación educativa con transmisiones desde el satélite, que se realizarán hacia más de 50.000 receptores escolares.

Mientras en el pasado la tecnología se encontraba únicamente en los centros educativos, hoy la situación es inversa. Los centros tienen muy poco equipamiento tecnológico moderno y los hogares se encuentran saturados de medios audiovisuales.

La mayoría de las ciudades de América Latina tienen hoy día una dotación de recursos computacionales muy elevada y en algunos de ellos es superior a la existente en países europeos de mayor desarrollo económico. En una ciudad de escala media como Montevideo el 20% de los hogares de estudiantes de educación secundaria tiene un computador en su domicilio. En los centros urbanos de toda la región se han instalado salas de enseñanza, primero por parte del sector privado –especialmente el dedicado a la capacitación en Informática– y luego por la enseñanza pública.

Todos esos centros constituyen núcleos potenciales de una red de educación a distancia que ante todo debe ser preparada en su parte más compleja que es la elaboración de programas y de textos informáticos.

Algunos estudios anteriores sobre la enseñanza por correspondencia a cargo de empresas privadas de capacitación muestran que dichos

programas tenían una importante penetración en múltiples categorías de jóvenes trabajadores o en búsqueda de ocupación. Las empresas para lograr vender los programas tenían que ser eficientes en cuanto al dominio de las nuevas competencias requeridas por el mercado y dar a los usuarios una real oportunidad de ascenso ocupacional. Evaluando estos resultados, Claudio de Moura Castro concluía que una política inteligente consistiría en que el Estado financiara la elaboración de los programas que propusieran empresas con antecedentes valiosos en la tarea.

**c- La formación en la empresa**

Los jóvenes de 15 a 24 años registran elevadas tasas de desocupación en todos los países de la región y el problema de la inserción laboral se volvió más complejo con la crisis del endeudamiento y el posterior ajuste estructural. Pero también es cierto que hay una utilización más intensiva de los jóvenes educados en ciertos casos, porque tienen determinadas competencias o velocidades de aprendizaje que no detentan los adultos.

Buena parte de la dificultad de la incorporación de los jóvenes a las empresas organizadas también proviene de que carecen de una serie de aprendizajes que, a falta de otro camino, sólo pueden ser adquiridos por la vía de la rotación ocupacional, por el duro camino de ingresar y ser prontamente expulsados de los sitios de trabajo.

Existe un mecanismo muy perverso por el cual los «independientes» y los propietarios de negocios precarios utilizan a los jóvenes como mano de obra barata y temporal, pero a la vez este mecanismo –poco recomendable– constituye una de las formas que los jóvenes tienen de ir adquiriendo «créditos» para luego presentarse ante una empresa organizada. Estas últimas suelen contratar mano de obra con más de 20 años y muy frecuentemente con más de 23 años, para asegurarse que el aprendizaje de sus futuros operarios haya sido previamente logrado por los mecanismos informales anteriormente indicados.

A la luz de estas realidades pueden concebirse diversos estímulos a las empresas para la formación de los jóvenes:

**i) Promoción de los aprendizajes junto a artesanos calificados.**

Con el auspicio de ligas o corporaciones de una misma actividad productiva se podría organizar registros de artesanos calificados que



reciban a jóvenes aprendices, para lo cual habría que ofrecerles por parte del Estado o de las cámaras empresariales, garantías monetarias respecto a la destrucción de herramientas y financiamiento de los gastos de aprendizaje. Esos artesanos no tienen la capacidad financiera de solventar estos riesgos y gastos.

**ii) Contratos de enseñanza.**

Deberían existir mecanismos legales que vinculen a las instituciones de enseñanza pública y privada con las empresas para que éstas acepten un número razonable de practicantes, en condiciones no remuneradas, porque lo que se trata es que los jóvenes aprendan y se familiaricen con los procedimientos administrativos o técnicos de las empresas. Obviamente deben existir garantías de que éste no sea un mecanismo irregular de uso de mano de obra de costo nulo.

**iii) Contratos de aprendizaje.**

El contrato de aprendizaje por un plazo definido posibilitaría que las empresas se atrevan a recibir jóvenes, porque la legislación laboral en la mayor parte de los países supone que la empresa debe asumir el costo de capacitación de la nueva mano de obra y esto es evitado dejando a los talleres informales la tarea de capacitación. La solución a este comportamiento contradictorio consistiría en asegurar a las empresas mecanismos legales para contratar aprendices con remuneraciones acordes con la etapa de aprendizaje, pero con etapas limitadas para evitar la competencia con la mano de obra ya formada.

**iv) Contratos en sistema dual.**

El sistema que caracterizó a Alemania desde épocas muy lejanas y que fue extendido en la inmediata post-guerra al conjunto de las empresas medianas y grandes de ese país no es una fórmula fácil de difundir en América Latina. En primer término, hoy día en Alemania se encuentra en retroceso numérico, en segundo término, supone una participación de la empresa en los procesos educativos que entre todos los países desarrollados sólo se ha dado en Alemania. En tercer término, para la empresa supone costos económicos que por razones obvias no se quieren asumir.

A pesar de lo anterior, el sistema puede establecerse con relativo éxito cuando se trata de incorporación de nuevas tecnologías. En este

caso existe una ventaja relativa para los más jóvenes –en cuanto a la velocidad y adaptabilidad en los aprendizajes– y las empresas están interesadas en acuerdos con sectores educativos públicos o privados, que les provean de una mano de obra formada para el uso de nuevas etapas de la tecnología y que no se encuentre «contaminada» con los procedimientos productivos pasados.

## **VI AREAS PRIORITARIAS DE INTERVENCION**

La categoría joven define una población de acuerdo a una determinada edad, pero al interior de la misma los grupos sociales de pertenencia definen realidades muy divergentes.

En un extremo figuran jóvenes de familias de muy altos ingresos que llevan adelante estudios en Universidades de alto prestigio y de costo de matrícula elevado. En el otro extremo, figuran jóvenes en situación de pobreza que se han incorporado marginalmente al mercado de trabajo desde los 10 o 12 años de edad, a partir de una educación primaria incompleta y que perciben ingresos que no aseguran la satisfacción de las necesidades básicas.

Entre ambas categorías figuran otras intermedias, pero también condiciones específicas determinadas por el género, condiciones dadas por la localización rural o urbana y por el asentamiento en regiones de alto desarrollo o escaso desarrollo dentro del país.

La diversidad de situaciones es extrema y no se pretende en este texto abordar cada una de ellas. Así, por ejemplo, definir las condiciones sociales de jóvenes de grupos obreros de industrias modernas versus la situación de jóvenes de pequeña clase media podría transformarse en un ejercicio muy formal porque las distancias entre las categorías y los problemas propios de cada una, dependen en cada país de circunstancias específicas.

Ante esta situación resulta preferible y como finalización de este documento, citar los problemas específicos de algunas categorías que tienen una definición muy particular. Ellas son:

### **a) Jóvenes rurales**

En muchos países de América Latina la situación de los jóvenes rurales tiende a identificarse con la de los jóvenes indígenas, como es el

caso de Guatemala. El problema de la diferencia de culturas no va a ser abordado en este texto, porque requiere de un tratamiento muy prolongado y específico que, además no tiene significación para el conjunto de los países porque se encuentra localizado en unos pocos de los latinoamericanos.

Los jóvenes rurales se enfrentan a una serie muy definida de problemas: dispersión geográfica; baja densidad; tempranos desequilibrios entre los volúmenes de los sexos por mayor emigración femenina a las ciudades; escasa educación realizada en una escuela rural, generalmente de tipo multigrado y frecuente abandono de la Primaria antes de finalizar el ciclo; dificultades extremas para el traslado a las ciudades, porque el promedio de años de estudios exigidos para el ingreso a cualquier ocupación es superior al promedio de años obtenidos por los jóvenes rurales; virtual inexistencia de programas de capacitación para jóvenes rurales, etc.

Algunos de los problemas de los jóvenes no son propios de ellos sino de la condición social rural. Por ejemplo, es muy difícil asegurar provisión de servicios sociales si previamente no se agrupa a la población en asentamientos humanos de cierta escala que posibiliten brindar servicios de educación, salud, capacitación, etc.

Se ha observado que muy frecuentemente las políticas dirigidas a educar o capacitar a los jóvenes rurales han promovido, sin buscarlo, la emigración hacia centros urbanos. El fenómeno en sí no es ni bueno ni malo, porque en algunos casos es conveniente para la economía, para la sociedad y para los jóvenes que se trasladen a las ciudades y en otros es exactamente lo contrario.

Parece necesario descartar el concepto de riesgo de emigración urbano-rural y considerar a los jóvenes como objeto y como sujeto de política y dejar al libre albedrío la resolución de permanencia o de movilidad espacial.

Los programas de educación para los jóvenes rurales deben partir de reconocer las limitaciones de espacio y de tiempo de los jóvenes, pero a la vez ubicar como elemento a favor el deseo de encuentro que tienen jóvenes que, por estar dispersos, no logran verse. Un segundo aspecto es que esos jóvenes tienen muchas experiencias empíricas –como no las tienen los urbanos– y simultáneamente una gran dificultad para aprender conocimientos teóricos por falta de lenguaje o falta de base científicas.

ca. Un tercer aspecto es que hay una extrema necesidad de conocimientos instrumentales para la captación de nuevas tecnologías productivas que están «invadiendo» la producción agrícola.

El contexto de aprendizaje en pocos casos puede ser el de la empresa, salvo en aquellas producciones altamente tecnificadas, como puede ser la de arroz, caña de azúcar, que implican grandes empresas y vastos conjuntos de personal ocupado.

Por lo anterior, parecería importante «anclar» los programas de capacitación en torno a algunas de las acciones siguientes:

- i) Programas de extensión de las escuelas agrarias -
- ii) Programas de salud materno-infantil -
- iii) Programas de asistencia de las empresas industrializadoras de productos agrícolas dirigidos a las unidades proveedoras de insumos.
- iv) Programas de desarrollo cultural y social de los jóvenes rurales.

#### ***b) Las mujeres jóvenes***

A pesar de los avances en términos de equiparación de los derechos de los sexos, los relativos a las mujeres están lejos del nivel deseable. Este tema adquiere particular relieve cuando se trata de las mujeres jóvenes, porque culturalmente están preparadas para la participación social y, por tanto, los impedimentos lejos de ser «trabas naturales» –como eran percibidos por la generación adulta– constituyen humillantes bloqueos.

No hay una condición social única correspondiente a la condición biológica femenina. La condición de mujer está contextualizada como está la del hombre y donde el contexto pesa más como determinante es en las categorías sociales que la estratificación determinó que fueran inferiores.

Hay, en primer término, un problema de la mujer indígena, que las propias comunidades a veces excluyen de la Educación para mantenerlas en un monolingüismo que entienden indispensable para la sobrevivencia cultural del grupo.

En segundo término, existe un problema de la mujer joven negra que es originario en la traumática experiencia de la esclavitud. En países

como Brasil o países del Caribe con fuerte proporción de población negra en determinadas regiones, resulta muy débil la constitución de familia (situación similar se presenta en Estados Unidos). La esclavitud rompió las familias e impuso el «apareamiento» como forma de reproducción de fuerza de trabajo mientras bloqueó las posibilidades de convivencia de hombre y mujer con sus hijos. Existe, en este tema, urgencia de transmitir en las jóvenes generaciones mensajes favorables a la constitución de familia y llamados a los hombres a asumir la responsabilidad de creación de las mismas.

En tercer término, figuran las mujeres pobres rurales, que por ser precozmente aplicadas a tareas de ayuda familiar, desertan más tempranamente de las escuelas rurales y luego, cuando emigran a los centros urbanos, descubren que su escasez de Educación sólo las habilita para tareas de servicio doméstico.

En cuarto término, hay que señalar el problema del embarazo precoz, que se presenta en porcentajes muy elevados en las muchachas jóvenes miembros de familias de bajos ingresos y baja Educación. El problema ha adquirido dimensiones dramáticas en algunos países y ello es paralelo a la caída de la fecundidad en las capas sociales más elevadas. Estas «cuasi-niñas» requieren de Educación Sexual para evitar los embarazos y para las jóvenes madres, es necesario desarrollar políticas especiales que les permitan, ante todo, completar los estudios básicos y luego realizar capacitaciones que las habiliten para insertarse en el mercado de trabajo.

En quinto término, debe considerarse la situación de la mujer joven de clase trabajadora o clase media que, de derecho o de hecho, encuentra bloqueado el ingreso a una serie de carreras técnicas –por ejemplo, la formación en profesiones en Metalmecánica o agrarias– y posteriormente en el mercado de empleo hay un conjunto de franjas de ocupaciones que, por distintos tipos de restricciones, continúan bloqueadas al acceso femenino.

Los dos ejemplos presentados en este capítulo de áreas prioritarias de intervención tienen como función analizar vías de acceso a los problemas de los jóvenes y modalidades específicas de intervención. A imagen de los análisis precedentes, se pueden ir observando y programando políticas de intervención para las restantes categorías de jóvenes.



## Jóvenes y capacitación laboral. El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional

**Cinterfor/OIT**

### INTRODUCCION

América Latina ha ingresado definitivamente en un nuevo modelo de desarrollo. Luego de la traumática década perdida, la región ha optado por un modelo de economías abiertas y baja injerencia estatal en el mercado. Este proceso refundacional en materia de desarrollo se vio acompañado por un giro importante en los modelos de políticas sociales que la región había experimentado. Las aspiraciones universalistas, la naturaleza centralizada en la gestión institucional, la sectorialización, y el estatalismo que predominaron en los esfuerzos pasados han dado paso a estrategias focalizadas, descentralizadas, integrales y con *mix* público-privado. (Filgueira, Lombardi, 1995)

Los programas de empleo y capacitación profesional constituyen uno de los ejes más importantes de estos nuevos esfuerzos en políticas sociales. Los mismos poseen una serie de características que los tornan particularmente aptos para el nuevo paradigma de políticas sociales. En primer lugar y en su dimensión más filosófica, las políticas de empleo y capacitación comparten la idea central del nuevo modelo económico y de sus bases doctrinarias: debe prepararse a la población para su inserción en el mercado antes que protegerla de las fluctuaciones del mismo. En segunda instancia por su propia naturaleza y diseño estas políticas son focalizadas. Finalmente en sus versiones más novedosas las mismas

Ponencia presentada en el Encuentro Internacional sobre Juventud, Educación y Empleo en Iberoamérica. Su elaboración parte de un estudio realizado por Sergio Lijtenstein, consultor de Cinterfor/OIT, para el cual se contó con el apoyo del Instituto de la Juventud (INJUVE) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España y la colaboración de la Oficina de la OIT en Madrid.

buscan una combinación de esfuerzos públicos y privados que permita trabajar tanto sobre la oferta laboral como sobre la demanda de empleo.

Si por un lado existe una natural afinidad entre los programas de empleo, el nuevo modelo económico y su paradigma en políticas sociales, estos programas son efectivamente cruciales a la hora de lograr éxitos en la ruta de desarrollo elegida. De entre las lecciones que los países exitosos de reciente industrialización ofrecen, una de las más importantes refiere a la inversión en capital humano. Inversión que debe orientarse adecuadamente a las necesidades productivas de países abiertos insertos en esquemas de alta competencia internacional. Sumado a ello la promesa de integración social que entraña el nuevo modelo con su expectativa de crecimiento económico se realizará si estos modelos de crecimiento requieren y encuentran recursos humanos a los cuales ocupar.

Tal vez las políticas en torno a la generación de empleo y a la capacitación y calificación laboral que más promesas conllevan son las orientadas a los sectores juveniles. Es allí donde la inversión en capital humano posee mayor potencialidad y tiempo para arrojar importantes retornos. Es allí también donde más efectivo se puede ser en cercenar círculos viciosos de desempleo, marginación y pobreza.

Hablar de jóvenes desde la perspectiva del empleo y de su capacitación para el empleo conlleva necesariamente un enfoque prospectivo, lo que nos conduce a plantearnos un conjunto de interrogantes; entre otras:

- ¿Cuál será el escenario futuro del mercado laboral? ¿Qué tipo de relaciones pautarán la inserción laboral?

- A partir de lo anterior, ¿qué tipo de competencias requerirá el desempeño laboral?

- En función de esto, ¿qué caminos deberán seguirse para proveer dichas competencias?

A la luz de las transformaciones que en el mundo productivo viene generando la incorporación de tecnologías y los cambios de los modelos organizacionales del trabajo, las políticas que se conciben deben partir de un proyecto de desarrollo que incorpore claramente estas cuestiones, especialmente en términos de su impacto en el empleo. A su vez debe asumirse el reto de avanzar hacia niveles superiores de equidad, dimensión especialmente crítica en nuestra región.



En el marco de políticas orientadas al combate a la pobreza, se han desarrollado un conjunto de programas que apuntan a favorecer la inserción laboral de jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos. En general, estos son identificados como un sector de la población –y de los jóvenes– aquejado por un conjunto de factores negativos que atentan contra sus posibilidades en el campo laboral, reforzando la reproducción de su condición social: deserción temprana del sistema educativo formal, desatención de los sistemas de educación técnica y formación profesional hacia los mismos, baja calidad de la enseñanza a nivel de los establecimientos a que acceden, inadecuación de la educación proporcionada por el sistema formal a las demandas del mercado laboral.

Esta serie de elementos no deben ocultar un segundo nivel de «problemas» a que las jóvenes generaciones se ven enfrentados, marcando un cambio cualitativo respecto de sus antecesores. A pesar de los aspectos mencionados, es un hecho constatado el que los niveles de instrucción –medidos en términos de años de permanencia en el sistema educativo– superan a los de las anteriores generaciones. Independientemente de discusiones acerca de los reales impactos logrados por esta mayor exposición a la educación de los jóvenes, el hecho confluye en el fenómeno que se ha dado en llamar devaluación de las credenciales educativas. Los requerimientos de educación necesarios en la actualidad para proporcionar una relativamente alta probabilidad de lograr empleo se ubican en niveles superiores a los del pasado.

El fenómeno señalado constituye una situación que, con diversos grados de gravedad, afecta a la gran mayoría de los jóvenes, más allá de aquellos pertenecientes a sectores caracterizados como de pobreza.

A su vez, los cambios en las orientaciones de las políticas públicas, basados en los procesos de ajuste y en las transformaciones de los mecanismos de asignación y orientación del gasto público social, amenazan la situación de amplios sectores de la población anteriormente amparados por las prácticas estatales.

En este punto, se plantea con fuerza creciente la sustentabilidad social y política de modelos de desarrollo que generan fuerzas centrífugas en relación con los tradicionales mecanismos de integración, agravando las situaciones de exclusión. El cuadro descrito comienza a afectar no sólo a aquellos que buscan su inserción en el mercado laboral, sino que aquellos trabajadores adultos que en el pasado accedieron a posiciones en este mercado ven crecientemente amenazada su situación.

Considerando este panorama, la preocupación por la exclusión social adquiere particular significación. Como se señalara en el Foro Regional «La exclusión social en América Latina» (OIT - IIEL, 1995), «... se está tomando conciencia (en la región) de la necesidad de que la reestructuración económica debe acompañarse por un cambio en sus sistemas de integración social. Las fuerzas de inclusión, principalmente el pleno empleo y la solidaridad sistémica fueron perdiendo vigor y necesitan ser recuperados en el nuevo contexto económico y político que emerge.» Frente a esto, deben oponerse estrategias que apunten al objetivo de la integración social, lo cual «... significa de hecho extender la ciudadanía plena a todos los habitantes, lo que a su vez conlleva a identificar y actuar sobre los factores de exclusión en el campo de los derechos, en lo económico, en lo social y en lo político.»

Fenómenos como el desempleo tecnológico, el cambio en las competencias demandadas en el marco de los nuevos esquemas organizacionales de la producción junto a los incrementos de la productividad derivan en crecientes niveles de desempleo, no sólo en los países en desarrollo sino también en las economías industrializadas. Como se señala en un reciente informe de la OIT, «el desempleo masivo y prolongado convierte a una parte de los trabajadores desempleados en una categoría social permanentemente marginada» perdiendo «su capacidad para ejercer presión en el marco de las negociaciones sobre las remuneraciones y el valor real de los salarios». Es así que «la remoción del mercado de trabajo de aquellas personas que han estado desempleadas durante largos períodos contribuye claramente a incrementar el desempleo de equilibrio». (OIT, 1996a)

De este modo, el alto desempleo como factor antiinflacionario genera una espiral creciente. En tanto aquellos desempleados de larga data dejan de pesar sobre los aumentos salariales por su falta de competitividad frente a aquellos que han estado trabajando, se requieren niveles mayores de desempleo para mantener los efectos antiinflacionarios.

Este panorama se ve agravado en el caso de los países en desarrollo considerando el importante (y creciente) peso que en los mismos posee el sector informal. Este genera puestos de trabajo de baja productividad y escasa remuneración, en que las condiciones laborales resultan precarias a la vez que se carece de los beneficios sociales derivados de la formalidad.

Frente a este cuadro de situación, no parece deseable que las políticas implementadas en la actualidad en relación con el empleo deban

modificar sus objetivos, pautados por la meta del pleno empleo. Esto último no implica que no se introduzcan atenuaciones, con impactos conceptuales importantes. Tal el caso de considerar la **empleabilidad** como meta, en la perspectiva de una modalidad de inserción mucho más flexible y cambiante en el futuro, es decir ya no relacionada con puestos de trabajo altamente estables.

Considerando todo lo anterior, aparece como necesario buscar respuestas que aborden claramente la crisis que hoy padece la inserción laboral tradicional (empresas formales, sector público). A partir de las respuestas ensayadas con un carácter de «soluciones de emergencia», de paliativos para las demandas sociales, ¿es factible extraer algunos aprendizajes que indiquen rumbos para acciones con un carácter estratégico?

A quince años de la peor crisis de la región desde la debacle del 29, y luego de al menos un quinquenio en el cual las políticas de generación de empleo, calificación y capacitación han adquirido mayor centralidad y peso es necesario detenernos y avanzar en un diagnóstico de los logros y desafíos hacia el cierre del milenio en lo relativo a generación de empleo y capacitación juvenil.

## **I. COMPETENCIAS LABORALES, CIUDADANIA Y EQUIDAD**

Tanto los discursos públicos como los estudios referidos a las perspectivas de desarrollo (CEPAL-UNESCO, 1992), son contestes en sostener que la incorporación de tecnología como factor de elevación de la calidad y productividad, constituye la clave para que los distintos sectores productivos y de servicios puedan asumir los desafíos que plantea la internacionalización de la economía.

Desde esta perspectiva, resulta fundamental la capacidad que la fuerza laboral posea de adaptarse a las permanentes innovaciones, a través de un aprendizaje continuo. Es así que la adquisición de ciertas competencias básicas resulta un prerrequisito para el desempeño exitoso en el mercado laboral. «Las posibilidades de inserción inteligente en las nuevas relaciones que establece el comercio internacional dependerá, en gran medida, del nivel educativo general alcanzado por la fuerza de trabajo, y de las habilidades y capacitación de los recursos humanos; es decir, dependerá de la inversión en capital humano.» (García Huidobro, 1995)

En lo que hace relación más directa con la trayectoria educativa de los individuos, aparecen una serie de competencias vinculadas con las

## LAS NUEVAS EXIGENCIAS EDUCACIONALES DE LAS EMPRESAS

Los estudios de los nuevos modos de organización del trabajo en las empresas manufactureras revelan que se han agregado nuevos requisitos educacionales y que éstos, a su vez, definen un nuevo perfil del obrero. La introducción de nuevos procesos de producción exige a los operarios poseer tres nuevas aptitudes: en primer lugar, la capacidad de cumplir en forma simultánea las exigencias de calidad del producto, y de plazo de producción (fecha de entrega); segundo, la capacidad de encargarse, como parte de un equipo, de regular los flujos de producción, tanto en función de la demanda, como de la necesidad de optimizar el uso de los recursos humanos e instalaciones físicas de que dispone la firma en un momento dado; en ese contexto, los obreros pasan a asumir buena parte de las funciones que antes desempeñaban los supervisores; finalmente, los mismos obreros se ven asociados a actividades conceptuales, pues deben contribuir activamente a la aplicación y al afinamiento de procesos de producción que están cambiando continuamente.

El nuevo perfil no elimina los requisitos anteriores de formación técnica práctica, sino que agrega la exigencia de tener mayores capacidades de evaluación analítica y de manejo conceptual, y aptitudes para verbalizar y transmitir información, que exceden el conocimiento intuitivo anteriormente considerado crucial en la formación obrera. Las últimas condiciones necesarias para desempe-

ñarse bien son la flexibilidad y la capacidad de asimilar nuevas normas y situaciones.

Se han observado cambios en cierta medida paralelos en los procesos de contratación y capacitación de los empleados bancarios. En varios países de la OCDE, las instituciones financieras contratan jóvenes con un nivel educacional marcadamente superior a la norma anterior, y se exigen a menudo varios años de estudios postsecundarios para cargos que solían llenarse mediante aprendices con educación secundaria incompleta. Las empresas se encargan además de impartir una capacitación centrada en tres elementos: primero, el desarrollo de nuevos modos de comportamiento, enfatizando las técnicas de comunicación con clientes y con otros empleados, de resolución de conflictos, y de internalización de los objetivos estratégicos de la empresa; segundo el conocimiento cabal de los productos y mercados específicos de la empresa; y finalmente, el fomento de un enfoque semiempresarial en el personal de la empresa desde el que ocupa los niveles más bajos, como fundamento de la mayor autonomía que se espera de los empleados. Por otra parte, las instituciones financieras recurren en una mayor proporción al empleo de tiempo parcial y a la subcontratación, como manera de aumentar la flexibilidad de la mano de obra en tareas de alta o baja calificación que no son del dominio específico de la empresa.

*Fuente: CEPAL - UNESCO (1992): «Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad».*

condiciones de empleabilidad: capacidad de expresión, capacidad de aplicar la matemática a problemas concretos y más en general, capacidad de pensar. También entre esas competencias básicas o de empleabilidad, juegan un papel fundamental algunas cuyo aprendizaje requiere de la práctica en un puesto laboral: capacidad de adaptarse a las relaciones y normas propias de una organización productiva, uso de tecnologías, desempeño de tareas específicas. (Gallart, 1995a)

La irrupción de los modernos medios de comunicación ha llevado a un grado de universalización tal de las pautas –y demandas– de consumo que incorporan este aspecto a las dimensiones socio-culturales a un grado sin precedentes. Por esta vía se produce una mayor integración de las dimensiones de sujeto ciudadano y sujeto económico. La ajenidad respecto de la esfera económica deriva en la marginación social y política. En virtud de esto, la situación de desempleo, además de impactar, naturalmente, en el aspecto económico, también lo hace sobre las demás dimensiones de los individuos.

Por otra parte, la integración acrítica al mundo del consumo empobrece la densidad del espacio público, restringiendo –entre otros– los alcances de la participación ciudadana.

### ***1.1. Las competencias demandadas por el mundo del trabajo***

En la actualidad se observa un creciente consenso en torno a la idea de que los requerimientos para el desempeño laboral en los sectores modernos de la economía presentarán modificaciones de importancia en relación con las demandas tradicionales. Es así que la tendencia a una gran especialización en tareas, propia de los esquemas de producción inspirados en la organización científica del trabajo (fordista-taylorista), deja su lugar a la búsqueda de trabajadores polivalentes, capaces de desempeñar una variedad de funciones. Para esto último, uno de los valores principales de la formación se ubica en el logro de crecientes capacidades de aprender a aprender.

Lo anterior, si bien evidenciado a partir de los cambios tecnológicos y organizacionales propios de las empresas formales de sectores de punta, aparece de un modo cada vez más claramente expresado como un requerimiento de otros sectores económicos, incluyendo las microempresas y el sector informal. Los crecientes desafíos que enfrentan estas unidades en términos de su supervivencia, así como las demandas que sobre las mismas se ejerce en muchos casos como consecuencia de su articula-

ción con empresas modernas, impulsan esta confluencia en las necesidades de capacitación de la mano de obra.

En forma resumida puede señalarse que las competencias requeridas actualmente y con una visión prospectiva demandan para su adquisición y desarrollo un complejo de instancias formativas que rebasan las posibilidades de un aprendizaje escolar tradicional de aula.

De modo que por un lado aparecen un conjunto de competencias que típicamente podrían derivarse de una formación básica de carácter general: capacidades de comunicación (lectoescritura, comprensión y expresión oral y escrita), de razonamiento (resolución de problemas) y manejo de técnicas matemáticas. Por otra parte, otro conjunto de competencias requieren de una formación tecnológica de base amplia, así como la incorporación de actitudes y el desarrollo de cualidades propias de la socialización tanto a nivel de establecimientos educativos como de la experimentación propia de ambientes productivos: capacidad de trabajo en equipo, manejo de recursos, responsabilidad, autoestima, entre otras.

A su vez, la conformación de estas capacidades en términos de competencias no permiten una escisión de las mismas en saberes escolares por un lado y experiencia laboral por otro, sino que demandan la articulación de estas dimensiones. En definitiva, se trata de alcanzar la capacidad de aplicar saberes (entre los cuales el de aprender) en contextos reales.

Diversos autores plantean la necesidad de promover la adquisición de estas capacidades a los más amplios sectores de la población. En este sentido, desechan cuestionamientos acerca de la irracionalidad económica de este planteo frente la realidad de sistemas productivos cuyo desarrollo no demandaría dicha extensión del esfuerzo formativo. Diversos argumentos se esgrimen a este respecto. Por un lado, se sostiene el efecto de estímulo a las inversiones que constituye la disponibilidad de mano de obra competente (Rama, 1994). En otro sentido, se plantea la potencialidad de estas capacidades para viabilizar la inserción social y laboral de quienes resultan marginados del acceso al empleo derivado de las transformaciones económicas (Filmus, 1994).

## ***1.2. Ciudadanía y equidad***

La evidencia reciente en materia de desarrollo económico y social en América Latina muestra un cuadro por cierto preocupante. Patrones de crecimiento económico de signo positivo aunque inestable, son acom-

## LO QUE EL TRABAJO REQUIERE DE LAS ESCUELAS

En junio de 1991 el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos dio a conocer el reporte de la Comisión Secretarial para la Adquisición de las Habilidades Necesarias denominado «Lo que el trabajo requiere de las escuelas. América 2000». Esta Comisión se creó con la finalidad de examinar las demandas que plantea el trabajo en el futuro próximo y si los jóvenes son capaces de enfrentarlas.

Una de las conclusiones más claras de la Comisión fue que los «buenos empleos dependerán cada vez más de personas que puedan aplicar conocimientos en su trabajo», pero la Comisión encontró también un resultado sumamente inquietante: «más de la mitad de los jóvenes dejan la escuela sin el conocimiento o los fundamentos necesarios para encontrar o conservar un buen empleo».

Según la Comisión, el «saber-hacer laboral» tiene ahora dos componentes básicos: competencias y fundamentos.

La Comisión identifica **cinco competencias**:

**1. Recursos:** identifica, organiza, planifica y asigna recursos.

- *Tiempo:* selecciona actividades relevantes, las jerarquiza, les asigna tiempos y prepara y cumple horarios y calendarios.

- *Dinero:* usa o prepara presupuestos, hace previsiones presupuestales, lleva registros y hace ajustes para alcanzar los objetivos.

- *Materiales y servicios:* adquiere, almacena, asigna y usa materiales y servicios de manera eficiente.

- *Recursos humanos:* evalúa habilidades y distribuye el trabajo de acuerdo con ellas, evalúa desempeños y proporciona retroalimentación.

**2. Competencias interpersonales:** trabaja con otros

- *Participa como miembro de un equipo:* contribuye al esfuerzo del grupo.

- *Enseña a otros nuevas habilidades.*

- *Sirve a los clientes o a los consumidores:* trabaja para responder a las expectativas de clientes o consumidores.

- *Ejerce liderazgo:* comunica ideas para justificar posiciones, persuade y convence a otros, cuestiona de manera responsable los procedimientos y las políticas existentes.

- *Tiene capacidad de negociación:* trabaja procurando lograr acuerdos que impliquen intercambio de recursos, resuelve intereses divergentes.

- *Trabaja en medios diversos:* trabaja bien con hombres y mujeres de muy diversos antecedentes culturales y socioeconómicos.

**3. Información:** Adquiere y usa información.

- *Adquiere y evalúa información.*

- *Organiza y conserva información.*

- *Interpreta y comunica información.*

- *Utiliza computadoras para procesar información.*

**4. Sistemas:** Comprende interrelaciones complejas.

- *Comprende sistemas:* sabe cómo operan las organizaciones sociales y los sistemas tecnológicos y trabaja de manera eficiente con ellos.

- *Monitorea y corrige el desempeño:* distingue tendencias, predice impactos sobre las operaciones del sistema y corrige malos funcionamientos.

- *Mejora o diseña sistemas:* sugiere modificaciones a los sistemas existentes y desarrolla nuevos sistemas o sistemas alternativos para mejorar el desempeño.

**5. Tecnología:** Trabaja con una amplia variedad de tecnologías.

- *Selecciona tecnología:* escoge procedimientos, herramientas o equipo, incluyendo computadoras y tecnologías relacionadas.

- *Aplica tecnología a las tareas:* comprende los marcos generales y los procedimientos propios para establecer y operar un equipo.

- *Conserva y repara equipo:* previene, identifica o resuelve problemas con el equipo, incluyendo computadoras y otras tecnologías.

Asimismo, la Comisión organiza en tres partes a los fundamentos de esas competencias:

**1. Habilidades básicas:** lee, escribe, desarrolla operaciones aritméticas y matemáticas, escucha y habla.

- *Lee:* localiza, entiende e interpreta información escrita en prosa y en documentos tales como manuales, gráficas y agendas.

- *Escribe:* comunica pensamientos, ideas, información y mensajes por escrito y crea documentos como cartas, instrucciones, manuales, reportes, gráficas y cartas de flujo.

- *Aritmética/Matemáticas:* realiza cálculos básicos y se acerca a problemas prácticos escogiendo adecuadamente entre diversas técnicas matemáticas.

- *Escucha:* recibe, presta atención, interpreta y responde a mensajes verbales y otros signos.

- *Habla:* organiza ideas y las comunica verbalmente.

**2. Habilidades de pensamiento:**

piensa de manera creativa, toma decisiones, resuelve problemas, visualiza, sabe cómo aprender y razona.

- *Pensamiento creativo:* genera nuevas ideas.

- *Toma de decisiones:* especifica objetivos y restricciones, genera alternativas, valora riesgos, evalúa y selecciona la mejor alternativa.

- *Resuelve problemas:* reconoce los problemas y diseña e implementa planes de acción.

- *Ve cosas con los ojos de la mente:* organiza y procesa símbolos, fotografías, gráficas, objetos e información diversa.

- *Sabe cómo aprender:* usa de manera eficiente técnicas de aprendizaje para adquirir y aplicar nuevos conocimientos y habilidades.

- *Razona:* descubre la regla o serie de principios que sustentan las relaciones entre dos o más objetos y las aplica cuando resuelve un problema.

**3. Cualidades personales:** despliega responsabilidad, autoestima, sociabilidad, autocontrol, integridad y honestidad.

- *Responsabilidad:* ejerce un alto grado de esfuerzo y persevera hasta lograr los objetivos planteados.

- *Autoestima:* cree en su propio valor y conserva un punto de vista positivo sobre sí mismo.

- *Sociabilidad:* demuestra comprensión, amistad, adaptabilidad, simpatía y cortesía en grupo.

- *Autocontrol:* se valora de manera certera, establece objetivos personales, lleva seguimiento de programas y demuestra autocontrol.

- *Integridad/honestidad:* elige rutas éticas de acción.

Fuente: United States Department of Labor; «What Work requires of Schools. A SCANS Report for America 2000». Washington, 1991. Selección y traducción de María de Ibarrola en *Básica. Revista de la Escuela y del Maestro*, Año II, N° 7, 1995, México.



pañados de procesos de exclusión social, derivando en la situación del «casillero vacío», expresión referida a la inexistencia de experiencias que conjuguen crecimiento económico con equidad en la distribución de ingresos. Los procesos que han dado lugar a esta realidad, amenazan derivar en «la construcción de una matriz socio-política estable de competencia restringida y exclusión social.» La preocupación a este respecto no surge de presunciones catastrofistas en lo inmediato, sino de sus consecuencias a más largo plazo. Los riesgos que este cuadro representa no se relacionan tanto con las consecuencias del mismo en contextos de crecimiento económico, sino fundamentalmente con sus efectos frente a contextos recesivos o de estancamiento. En definitiva, esta realidad predetermina «quien pagará los costos y quien será protegido de ellos.» (Filgueira, Lijtenstein, Avelino, 1995)

Los efectos que sobre los sectores más vulnerables de las sociedades latinoamericanas han tenido los procesos de estabilización y ajuste, y los consecuentes modelos que en la región se han ido configurando han mostrado la influencia que sobre las matrices distributivas ejerce la incorporación socio-política de los sectores medios y populares. (ibid.) En esta perspectiva, surge como enseñanza la importancia, para el logro de mayores niveles de equidad incluso en sus dimensiones más puramente económicas, de la construcción de una ciudadanía con un fuerte carácter inclusivo.

En este nivel, el rol del Estado aparece cuestionado desde las posturas que abogan por una total prescindencia del mismo respecto de la esfera económica. Este cuestionamiento no se refiere exclusivamente al papel empresarial de la esfera pública, sino que incluye asimismo el papel distributivo que tradicionalmente desempeñó a través de políticas sociales de carácter universalista. En consonancia con estos cuestionamientos, se postula la implementación de políticas sociales basadas en un esquema de prestaciones desarrolladas por agentes privados, con un carácter focalizado y flexible. (Avelino, Filgueira, 1995) Sin embargo, lo atendible de algunas de las críticas formuladas al anterior papel del Estado, no debe hacer perder de vista la necesidad de su protagonismo, especialmente si se apunta a la construcción de dinámicas integradoras, para lo cual las respuestas ensayadas no parecen mostrar señales claras de éxito, vistos los cuadros de exclusión verificados.

Es entonces en la construcción de la ciudadanía social y política que se ubican algunas de las claves para el logro de los niveles de equidad que hoy parecen imprescindibles para alcanzar un desarrollo económi-

co sano y sostenible en el tiempo. Llegados a este punto es que se revela el carácter estratégico de una extendida adquisición de las competencias enumeradas en el punto anterior.

Tal como señala Filmus (1994), la evolución que los procesos productivos, las tecnologías implicadas y los modos de organización de la producción han observado, derivan en una serie de consecuencias sobre las competencias demandadas: i) esas competencias coinciden con las requeridas para la participación social y laboral de quienes resultan marginados del empleo en los sectores modernos; ii) dichas competencias tienden a coincidir con las necesarias para el desempeño de la ciudadanía; iii) se produce una creciente coincidencia entre las competencias demandadas por las empresas al sistema educativo y las que históricamente reclamó el movimiento trabajador.

De estos procesos se pueden extraer un conjunto de implicaciones para la definición de las políticas en el terreno de la educación y la formación. En primer lugar, el potencial que las mismas poseen para elevar los niveles de productividad tanto a nivel de las empresas modernas como de los demás sectores de la economía hace que su extensión a los más amplios grupos de la población constituya un valor cuya apropiación no resultará exclusivamente en beneficio de las empresas. En atención a esto, el logro de superiores niveles de capacitación en el conjunto de la población supondrá contar con el aporte de financiamiento público, desde que a través del mismo se apunte a mejorar los desempeños globales de la economía. Por esta vía se podrá entonces incidir en materia de empleo, al consolidar plazas tanto en el sector formal como, a partir de la elevación de su productividad, en el amplio espacio de la economía informal, caracterizada hoy por su inestabilidad y escasa capacidad de acumulación.

La posibilidad a su vez de influir positivamente en la capacidad de participación ciudadana de los sectores populares representa a la vez un aporte al logro de crecientes niveles de equidad, como señaláramos antes, así como un instrumento de combate a las tendencias excluyentes en el marco de los modelos de desarrollo. Esto se verá reforzado en función de la reducción de los niveles de desigualdad en el acceso a los bienes y servicios que hoy caracterizan a nuestras sociedades.

Finalmente, la confluencia de los intereses de los distintos sectores de la producción abre un importante campo para alcanzar procesos de concertación a través de los cuales se dé estabilidad a las políticas en el

terreno educativo y de la formación. Nuevamente cabe a los sectores juveniles la condición de depositarios de las mayores expectativas que estas políticas despiertan.

Ciertamente la anterior visión cabría tildarla de ingenua si no se advirtiera las dificultades que en este camino implicará la efectivización de estas metas con un sentido universalista. Las críticas respecto del sentido económico de las políticas señaladas no estarán ausentes en el debate, así como el que los caminos para desarrollarlas no serán materia pacífica. La realidad de amplios sectores de la población hoy excluidos de los beneficios del crecimiento económico, así como la inestabilidad de

### CONCLUSIONES DEL FORO REGIONAL: LA EXCLUSION SOCIAL EN AMERICA LATINA

- El concepto de **exclusión social** responde a un enfoque multidimensional: reintroduce lo social en la economía, relaciona el problema de las carencias materiales con la vigencia de los derechos, los valores culturales, la participación y la realización de las potencialidades de la gente.

- En América Latina la reestructuración económica debe acompañarse por un cambio en sus sistemas de integración social.

- Los fundamentos para la acción contra la exclusión se deben fortalecer y explotar modalidades de avance hacia la integración social.

- La experiencia regional demuestra la importancia del empleo como instrumento fundamental de incorporación económica, lo que requiere abrir posibilidades a empleos más estables y con cierto grado de protección social, sin cuestionar la legitimidad de ocupaciones independientes.

- Una larga **participación** política,

permitirá consolidar los procesos democráticos y afianzar los derechos de los individuos.

- Las perspectivas e iniciativas de los distintos actores sociales sobre marginalidad e inclusión social, ayudan a configurar los lineamientos del vasto plan de acción que debe desarrollarse en la región para avanzar en la eliminación de los antiguos problemas de pobreza crónica, discriminación étnico-cultural y de heterogeneidad estructural.

- La **exigencia ética** de la solidaridad es una poderosa fuerza impulsora de la interacción entre sectores sociales distintos, sin la cual no es posible romper los círculos viciosos de la exclusión.

- Los procesos de integración regional han puesto en la orden del día la necesidad de establecer **normas laborales mínimas comunes** entre los países que participan en las zonas de libre comercio, para contribuir a mejorar la situación de los trabajadores, y al logro de la productividad de las empresas.

Fuente: OIT/IIEL (1995): «Foro Regional: La exclusión social en América Latina», Lima.

este no constituyen, por cierto, el escenario más sencillo para afrontar estos desafíos. La construcción de políticas de empleo fuertemente ancladas en la capacitación será, pues, materia de un proceso dificultoso pero a la vez necesario en la búsqueda de mayores y mejores niveles de desarrollo. Algunas de las respuestas ensayadas y las tendencias que en este sentido comienzan a plantearse en la región constituyen el objeto del próximo capítulo.

## **II. POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y CAPACITACION LABORAL**

Durante el período del modelo de sustitución de importaciones (MSI), las políticas de empleo estaban implícitas en los mecanismos proteccionistas. Estos permitían resguardar los puestos de trabajo y aun incrementarlos mediante la protección que recibían las empresas en aquellos sectores que resultaron dinamizados por la aplicación del modelo.

El MSI llegó a un punto de agotamiento al ser incapaz de superar ciertas trabas al desarrollo de los distintos sectores productivos: en el caso del sector agroexportador, por el desincentivo que generaba a la inversión; en el sector manufacturero, por la incapacidad de las industrias surgidas al amparo del modelo de elevar sus niveles de competitividad. Para el conjunto de las economías latinoamericanas, el estrangulamiento provino de la incapacidad de seguir financiando las crecientes importaciones para las cuales el dinamismo del sector exportador se mostró insuficiente a la hora de proveer las divisas requeridas.

En ese contexto, lo que en un principio había sido la consecuencia en materia de empleo del proceso industrializador sustitutivo –creciente demanda de mano de obra calificada a nivel del sector secundario– comenzó a evidenciar los signos del agotamiento y la crisis. La industria creada a la sombra de la protección estatal no respondió en términos de su viabilidad cuando la crisis de financiamiento llevó a iniciar el proceso de liberalización comercial.

En el período correspondiente al MSI, la oferta de capacitación, en el terreno de la formación profesional (FP) había constituido un terreno prácticamente monopolizado por las instituciones nacionales de formación profesional (IFP). Ellas desarrollaron su oferta de acuerdo al esquema que el modelo de desarrollo presuponía: proveer mano de obra calificada para un sector productivo –fundamentalmente industrial– en continua expansión. Más allá de las críticas que el modelo de las IFP lati-

noamericanas recibió, mostró adecuarse con razonable eficacia a las demandas de la economía<sup>1</sup>.

En el marco de la transformación de los modelos de desarrollo operada en la región y de la consecuente reconceptualización en los enfoques de políticas económicas y sociales, se inicia un proceso de cambio en las orientaciones de las políticas de empleo de los países. Estas apuntan, por un lado, a facilitar la movilidad de la mano de obra y el ajuste del mercado laboral, y por otro lado a atender los efectos que sobre el nivel de empleo generan la reconversión productiva y la apertura de las economías.

Esta transformación muestra algunos fenómenos nuevos, al menos en sus alcances, en diversos terrenos que hacen específicamente a la formación. Estos pueden ubicarse, en primer lugar, en la resignificación del vínculo de la formación con el sistema de relaciones laborales. Esto se da en virtud de la necesidad de ligar montos y mecanismos de incrementos salariales al comportamiento de la productividad, con lo que adquieren mayor importancia aspectos que hacen a la competencia de los trabajadores como la experiencia y los niveles y tipo de formación, en desmedro de criterios anteriores como antigüedad y carrera en la empresa. (Cinterfor/OIT, 1996a, 1996b)

Una evidencia de los cambios en este terreno surge al observar el proceso de «laboralización» de la legislación relativa a la formación. (Barbagelata, 1996) De su anterior ubicación a nivel fundamentalmente de las leyes orgánicas de las IFP, los cuerpos normativos en la región –y a nivel mundial– han observado una suerte de explosión de la normativa relativa a diversos aspectos de la formación a nivel de la legislación laboral. De acuerdo con Barbagelata, este proceso muestra al menos cuatro tendencias coincidentes: i) énfasis en las consideraciones económicas y en la inserción laboral; ii) extensión del reconocimiento del derecho a la formación; iii) incremento de procesos de descentralización; y iv) creciente importancia asignada a la formación práctica. En consecuencia con este último aspecto, se produce un desarrollo de nuevas modalidades de contratos de trabajo y formación y en especial la revalorización del contrato de aprendizaje.

Un segundo aspecto en que se observan los cambios en relación con el papel de la formación lo constituye su inclusión como un ámbito estratégico a nivel de una serie de acuerdos que buscan lograr consensos en torno a la problemática de la productividad y la competitividad. Es-

<sup>1</sup> Las IFP latinoamericanas surgidas a partir de la década de los cuarenta siguieron patrones de desarrollo similares que permiten hablar de la existencia de un «modelo latinoamericano de IFP». Un análisis detallado de la evolución de las IFP puede verse en Cinterfor/OIT (1990): «La Formación Profesional en el umbral de los 90. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina» (2 vols.), Montevideo.

tos acuerdos económicos y sociales de alcance nacional presentan un carácter tripartito, al ser suscritos por el Estado y las organizaciones de empleadores y trabajadores. Estas organizaciones, en interlocución con los Ministerios de Trabajo como organismos públicos responsables en la materia, asumen entonces un rol más activo en lo que hace a la definición de las políticas en el campo de la formación.

Es a partir de la asunción por parte de los Ministerios de Trabajo de la idea de que la formación constituye un elemento central de las políticas activas de empleo, que comienza a dibujarse una redefinición de la tradicional institucionalidad de la FP. En esta dirección es que se procura redefinir a los sistemas de FP, partiendo de una mayor atención a la demanda de formación, por contraposición al tradicional esquema centrado en la oferta. En este espacio de articulación de políticas productivas y sociales que constituyen los Ministerios de Trabajo, la lectura de la demanda se realiza buscando articular a su vez las dimensiones económicas y sociales. En esta dirección es que se enfatiza el criterio de pertinencia de las acciones formativas, apuntando a vincular éstas con las demandas reales de las empresas, a la vez de atender a los requerimientos específicos de ciertos grupos de la población en que se buscan focalizar las acciones.

Algunos rasgos de este proceso permiten ver entonces el nuevo diseño que comienza a operarse en la institucionalidad de la FP (Acerca de este proceso, ver Cinerfor/OIT, 1996a). En virtud del tradicional esquema tripartito en que se mueven las instituciones laborales, se abre un amplio espacio a la participación de los actores de la producción: organizaciones empresariales y de trabajadores. Asimismo el cambio en los enfoques de las políticas sociales conlleva una transformación en el rol del Estado y en particular de los Ministerios de Trabajo. Estos se centran en el diseño de políticas y estrategias, financiamiento, supervisión y evaluación de las acciones de capacitación. La ejecución de dichas acciones se delega en otros agentes, tanto públicos como privados, con lo que se observa un proceso de creciente diversificación y descentralización de la oferta de formación.

Esta nueva –y en muchos casos incipiente– configuración de la institucionalidad de la formación constituye una apuesta al logro de mayor eficiencia de las políticas y programas en este terreno en relación con los objetivos de desarrollo productivo y equidad social. A la vista de las transformaciones señaladas, cabe anotar algunos elementos en relación con sus potencialidades y las condiciones para su efectivización.

Entre los aspectos implicados pueden mencionarse: capacidad de dirigir el financiamiento –no exclusivamente público– para llevar adelante las políticas definidas; fortalecer las capacidades de los organismos capacitadores a la luz de los procesos de descentralización y diversificación de la oferta ya señalados; y el fortalecimiento de la capacidad de diseño y evaluación de políticas y programas a nivel de los organismos responsables.

El logro de amplios consensos nacionales en la materia constituye el marco necesario de estabilidad y sustentabilidad de estas políticas. Los pasos dados en este sentido a partir del establecimiento de acuerdos nacionales y la conformación de instancias con amplia integración vinculadas a la definición de las políticas aparecen como elementos positivos en la construcción de un escenario favorable. Asimismo la posible confluencia de los intereses de los actores sociales, empresariales y educativos en torno a las demandas planteadas a la educación y la formación plantean un amplio espacio para la concertación de acciones. Esto requerirá una adecuada definición de responsabilidades y espacios de acción de los diversos actores involucrados.

Un ámbito específico en que comienzan a expresarse estas potencialidades está constituido por el de los programas de capacitación e inserción laboral de jóvenes. La adecuada implementación de esas políticas en sectores de pobreza constituye un factor decisivo en el horizonte de interrumpir la reproducción de círculos viciosos que llevan a que situaciones de pobreza deriven en déficit educacionales y formativos con los efectos consecuentes de subempleo o desempleo abierto, reforzando las condiciones de marginación.

En los siguientes capítulos abordaremos las experiencias desarrolladas más recientemente en esta materia.

### **III. APOYOS, PROMESAS Y REALIDADES DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACION PARA EL EMPLEO**

Las razones por las cuales una sociedad determinada es incapaz de emplear a todos sus miembros aptos para el trabajo son de diversa índole. La «performance» económica de una nación, su modelo de desarrollo, la reglamentación laboral y otra serie de políticas de regulación macro-social determinan los niveles y tipos de demanda laboral así como sus fluctuaciones. Por su parte las capacidades de la mano de obra nacional –sus calificaciones–, determinan el grado en el cuál la demanda antedi-

cha encontrará su oferta. No son menores los casos en los cuales tasas de desempleo en ciertos sectores de actividad conviven con escasez laboral en otros sectores para los cuales no existe mano de obra calificada o simplemente voluntarios interesados. En este sentido algunas de las esferas directamente responsables por procurar ajustar estas dimensiones de la oferta y la demanda laboral son las educativas y formativas. Entre éstas se ubican tanto las formales tradicionales como los diversos programas públicos, privados y de ONG en materia de calificación, capacitación e inserción laboral.

La evidencia comparativa y reiterada en el tiempo ha señalado que los sectores pobres y cercanos a la pobreza sufren el síndrome del desempleo crónico, el subempleo y el empleo precario en buena medida por ausencia de calificaciones mínimas indispensables para desempeñarse en la esfera laboral. Los programas de capacitación para el empleo han sido propuestos en este sentido como instrumento privilegiado para el logro de la inserción laboral de estos sectores. Sumado a los objetivos explícitos de integración social plena de estos sectores, dichos programas han establecido como objetivo adicional contribuir a la transformación productiva y al crecimiento económico al crear y desarrollar una fuerza de trabajo más flexible y adaptable a las condiciones de competencia mundial imperantes.

En América Latina, en particular, la precaria inserción laboral de los jóvenes y las notoriamente más elevadas tasas de desempleo abierto de este grupo etario han llevado a que el tema de la capacitación laboral para los jóvenes haya ganado creciente legitimidad y centralidad como lo señaláramos en los antecedentes. Ahora bien, esta mayor preocupación, no se ha traducido necesariamente en incrementos en recursos de la magnitud deseada por muchos de los operadores y gestores de estas políticas en la región. Puede detectarse en los gobiernos y agencias multilaterales una suerte de tibio apoyo político a estas medidas. El logro de robustos apoyos políticos y su traducción en recursos financieros e institucionales se ha visto enlentecido por una serie probable de factores que se evaluarán sintéticamente.

### ***III.1. El paradigma puro del mercado***

El consenso ideológico y paradigmático en materia económica hoy, observa con sospecha las intervenciones directas en el mercado, y ha defendido, especialmente en los periodos tempranos de la transformación productiva de la década de los ochenta, una postura prescindente de Estado y sociedad ante los déficit en materia de empleo. Esta razón,



sin embargo, es hoy menos plausible que hace una década. La mayor parte de los documentos de las agencias multilaterales defienden hoy la participación del Estado y las ONG en proyectos de inversión en capital humano. Aceptan también la necesidad de un involucramiento activo de estas instituciones en proteger a sectores de alta vulnerabilidad (entre los cuales se encuentran los jóvenes) y en paliar los altos costos sociales que los procesos de reestructuración productiva han generado.

Particularmente en relación a los jóvenes una serie de elementos adicionales presentes hoy en la mayor parte de los diagnósticos y estrategias del desarrollo los reconocerían –al menos potencialmente– como población privilegiada para las intervenciones en capacitación. Por un lado la superación del modelo fordista-taylorista y el surgimiento de nuevas formas flexibles de producción, por el otro lado la mayor energía, flexibilidad y capacidad de aprendizaje de este sector de población los transforma a ojos de muchos analistas en recursos cruciales para los desarrollos nacionales.

### **III.2. La escasez fiscal**

Más allá de la pérdida de dogmaticidad en el discurso económico, las realidades fiscales de los países latinoamericanos, arrojan un muy escaso margen de maniobra a la hora de adjudicar recursos. En dichos contextos las poblaciones con bajo capital político (jóvenes pobres, en muchos casos no habilitados aún para votar) no se constituyen en una población objetivo de los magros recursos fiscales. Esta realidad genera una paradójica configuración: en tanto se reconoce que los jóvenes –dada su mayor ductilidad y flexibilidad– constituyen un recurso estratégico para el desarrollo, dado su peso político la inversión en ellos dista de dicho reconocimiento.

Sin embargo, debe señalarse también que luego de una década de preocupante comportamiento del gasto público social y en particular el destinado a la inversión en capital humano, el mismo, en los últimos cinco años ha mostrado una evolución más positiva. Muchos de los receptores de estos programas han sido jóvenes y otras poblaciones con poco o nulo peso político. A pesar de ello los programas de capacitación y formación profesional para los jóvenes no han recibido la atención esperada. Ha existido sin duda un incremento y mayor atención para estos programas, como lo evidencian una serie de experiencias que trataremos en detalle en el capítulo siguiente. La realidad dista, sin embargo, de los niveles deseables de apoyo a estas empresas.

### **III.3. Efectos modestos<sup>2</sup>**

El tercer punto es tal vez el más importante y en el que nos detendremos en mayor detalle. Las experiencias de otros países –en especial los Estados Unidos– y los limitados ejercicios de evaluación en nuestra región parecen indicar que si bien los efectos de estos programas son estadísticamente significativos, la magnitud de éstos es extremadamente modesta en términos de empleo, estabilidad laboral e incrementos salariales. Esta es sin duda una crítica pertinente y una muy buena razón por la cual estos programas carecen del apoyo político esperable. Cabe sin embargo revisar algunas de las explicaciones tentativas de por qué estos programas presentan efectos modestos.

#### **III.3.1 Pequeños programas, pequeños efectos**

La primera y más obvia interpretación de los resultados modestos se apoya en la «pequeñez». Típicamente estos programas son de corta duración, limitados en el rango de los servicios ofrecidos y con ajustados presupuestos. En particular dadas las condiciones negativas de las poblaciones objetivo y la magnitud de los programas la brecha se torna insuperable, y los efectos –que bien pueden existir– no resultan suficientes para superar la barrera de las unidades de medición (i.e. empleabilidad). En el caso de los jóvenes pobres o cercanos a la pobreza, que han sido muchas veces expulsados o se han alejado de instituciones de formación tradicional, y que carecen aun de toda experiencia laboral, la distancia entre tamaño del programa y tamaño de las desventajas acumuladas torna los efectos invisibles.

#### **III.3.2 ¿Empleo versus empleabilidad?**

Un argumento más terminante relativo a los efectos modestos de los programas de capacitación señala que ellos son en puridad programas de colocación antes que de calificación. Los mismos permiten en esta versión un incremento modesto en el empleo de los participantes pero sus logros son notoriamente menores en materia de estabilidad laboral y mejoras salariales. Grubb (1995) argumenta que esta realidad puede constatarse en el hecho que los aumentos en ingresos percibidos en estos programas se deben a mayor número de personas empleadas, antes que a mayores niveles de remuneración.

Esta ha sido también una crítica reiterada a programas en América Latina como lo es el caso de Chile Joven. Más allá de la pertinencia de

<sup>2</sup> Este punto se desarrolla «dialogando» con la sugerente enumeración de explicaciones dadas para la modestia de los logros en los programas de capacitación laboral presentada por W. Norton Grubb en «Evaluating job training programmes in the United States: Evidence and explanations», OIT/Training Policy Studies N° 17, Ginebra, 1995.

estas críticas, debe anotarse que en contextos de mercado que sólo incorporan trabajadores en puestos de baja calificación y alta inestabilidad, la posibilidad de ofrecer al menos colocación en un empleo, puede permitirle a estas personas escapar de los círculos viciosos de la informalidad, desempleo y eventualmente marginalidad. Por otra parte, aun si estos programas muchas veces resultan insatisfactorios en materia de calificación, la propia experiencia laboral constituye, especialmente en el caso de las poblaciones jóvenes, una fuente primaria de calificaciones básicas nada despreciable.

Lo anterior no debe hacer olvidar un aspecto que puede resultar crítico a la hora de implementar un programa de este tipo y especialmente al evaluar sus impactos. La –al menos relativa– eficacia en el logro de los objetivos presupone la disponibilidad de plazas laborales por una parte, y la suficiencia de la motivación que la intervención pueda generar para estimular a los beneficiarios a experimentar la condición de asalariados.

### ***III.3.3 Baja calidad de la capacitación laboral***

En los casos en los cuales los programas se orientan efectivamente a la calificación y capacitación de los beneficiarios, los mismos carecen en muchos casos de la calidad necesaria para proveer a los individuos de saberes y capacidades de aprendizaje y adaptación adecuados para escapar a las formas de empleo más precarias y peor pagas. Este mismo problema, parece repetirse en forma insistente, en los casos de la capacitación para el liderazgo microempresarial, lo que ayuda a entender las altas tasas de mortalidad de este tipo de emprendimientos. Un riesgo cierto que debe evitarse en América Latina y en especial en los programas de formación para jóvenes es el que muchos de ellos se transformen en gestos simbólicos antes que en programas con probada eficiencia y que cuenten además con los recursos necesarios para el logro de tal eficiencia.

### ***III.3.4 Falta de una pedagogía adecuada***

En algunos casos en que los programas en cuestión se orientan a la calificación efectiva y cuentan también con recursos de cuantía considerable para ofrecer una calidad que potencialmente garantice efectos importantes, las opciones pedagógicas pueden inhibir la realización de dicho potencial. Debe considerarse que la aplicación de métodos tradicionales de enseñanza seguramente resulte de baja efectividad, dado el

hecho que buena parte de la población objetivo de estos programas ha tenido, en general, malos desempeños en los ámbitos institucionales de educación formal. Ello no quiere decir que los criterios pedagógicos deban ser meramente innovadores. En este sentido la coordinación de estos programas con instituciones que han acumulado experiencia pedagógica general y en programas de este tipo en particular resulta crucial.

### ***III.3.5 Interferencia y clientelización política***

Algunos programas acotados presentan efectos interesantes considerados individualmente, pero efectos nulos al considerar las tasas de desempleo, subempleo o informalidad de la población objetivo. En estos casos estamos muy probablemente en presencia de programas que redefinieron su población objetivo, lo cual muchas veces responde a criterios políticos antes que técnicos. La focalización supone un avance en la capacidad estatal y de otros actores de concentrar los recursos allí donde más se necesita. Estos procesos se ven acompañados muchas veces de un incremento en la discrecionalidad de las esferas de gestión y ejecutivas, lo que puede llevar a este tipo de desvío en la estrategia técnica de focalización.

### ***III.3.6 Baja exposición a la experiencia laboral***

De la misma forma que programas que solo se ocupan de «colocar» al cliente no son todo lo efectivos que pudieran ser, aquellos que se limitan a la capacitación en «laboratorios» sin exponer a estos sectores a experiencias laborales concretas (pasantías, becas, acuerdo con empresas, etc.) sufren en su efectividad. En este sentido los programas en buena parte de América Latina parecen constituir una nueva generación de políticas, que explícitamente incorporan la experiencia laboral como parte integral de los programas de capacitación.

### ***III.3.7 Capacitación «de una vez» versus cadenas formativas***

Por lo general, la estrategia de los programas de capacitación –y este sería el caso de los programas que analizaremos luego– apunta a una rápida inserción laboral de los beneficiarios. Dados los déficit en materia de habilidades básicas que mayoritariamente presenta la población objetivo de estos programas, y lo acotado de la capacitación ofrecida en el marco de los programas, dicha inserción se da a nivel de empleos de bajo requerimiento de calificaciones. Aun cuando este resultado sea obtenido, la consecuencia más probable para los individuos será que sus competencias laborales no superen las insuficiencias iniciales.

En función de esto, la probabilidad de que la intervención aleje a los beneficiarios de la situación de pobreza resultará baja.

Tal como se señaló en el punto III.3.2, dicha limitación en el caso de América Latina debe ser relativizada, en cuanto a no ser asumida como un fracaso total. Pero a su vez esto no debe hacer descuidar la limitación señalada anteriormente. Por el contrario, la misma impone exigencias en términos de pensar el «después» desde los ámbitos responsables de la formulación de políticas de empleo y capacitación laboral. Es así que la articulación de los programas de capacitación laboral con escalones formativos posteriores se convierte en un requerimiento básico en el horizonte de incidir ciertamente sobre la empleabilidad de la población.

#### **IV. LA NUEVA GENERACION DE PROGRAMAS DE CAPACITACION LABORAL PARA JOVENES DE SECTORES DE POBREZA**

Queremos detenernos, en este capítulo, en el análisis de aquellos proyectos y programas en ejecución o en fase de negociación a nivel de la región que, impulsados o con una fundamental participación del Estado, se orientan a la capacitación para el trabajo de población joven excluida de las diversas opciones educativas o formativas (educación formal, formación profesional, instituciones privadas de capacitación), con dificultades de vinculación con el mercado de empleo.

A modo de breve reseña, cabe señalar algunos de los puntos salientes recogidos en los diagnósticos desarrollados en el marco de la elaboración de los programas considerados, coincidentes con aspectos ya mencionados.

Como una constante en los diagnósticos aparece resaltado el importante peso relativo que el desempleo juvenil posee en las tasas de desocupación de los países de la región.

Adicionalmente, se constata que las condiciones de empleo de la población juvenil presentan marcados déficit cualitativos respecto del conjunto de la población: subempleo, precariedad, bajas remuneraciones, son algunos de los tipos de discriminaciones que padecen los jóvenes en el mercado laboral.

La discriminación de carácter social, a su vez, es otro factor que se entrecruza con los anteriores, agravando la situación de los jóvenes provenientes de capas deprimidas en lo social y económico, que constitu-

yen una alta proporción de la fuerza laboral juvenil que ingresa al mercado. «Jóvenes de hogares pobres que tienen baja escolaridad, que son forzados a integrarse al mercado de trabajo de manera prematura, terminan siendo más desempleados o precariamente insertados en el mercado de trabajo. Esto reproduce un círculo de bajos ingresos, sin posibilidades de progreso, porque se les cierran las dos grandes vías históricas, que son la educacional y la del mercado de trabajo (formal). Tenemos allí un problema de dimensiones sociales muy agudas y sumamente importante, no sólo para mejorar el problema de los jóvenes sino también si queremos enfrentar el de la pobreza de manera integral.» (Tokman, 1994)

Un segundo aspecto de coincidencia en las fundamentaciones de los programas enfocados hacia la problemática del empleo de los jóvenes de bajos recursos lo constituye la identificación del desempleo de tipo estructural como factor de especial incidencia. Con base en ello, es que se apoya el recurso a la capacitación, vinculándola con las demandas del mercado, como estrategia para la inserción laboral de los jóvenes. Por esta vía, se busca adecuar las calificaciones de la población objetivo a los requerimientos efectivos de la demanda.

Cabe señalar que las estrategias seguidas en la operación de los programas configura nuevas modalidades respecto del papel asumido por el sector público en relación a la capacitación. En función de ello, resulta de particular interés su consideración desde la perspectiva de la innovación de las formas institucionales en este terreno.

#### ***IV.1. Principales aspectos de los programas de capacitación y empleo de jóvenes***

La innovación que representan estos programas, puede verse en un conjunto de dimensiones que desarrollaremos en los siguientes puntos. A manera introductoria, cabe mencionar el cambio que los mismos representan en el rol del Estado. Sintéticamente, puede caracterizarse como un papel subsidiario, por lo cual el Estado abandona la ejecución de las acciones de capacitación, delegando en oferentes privados y eventualmente públicos, sometidos a competencia a través de licitaciones, la provisión de estos servicios. El Estado asume el diseño y financiamiento de los programas, definiendo población objetivo y mecanismos de evaluación y control. A su vez, la operativa seguida delega a las «señales de mercado» el establecimiento de la pertinencia de las acciones propuestas por los oferentes.

A continuación veremos con mayor detalle las diversas características de los programas en cuanto a sus objetivos, beneficiarios, tipo de oferta y modalidades de operación. Analizaremos las implicaciones de estas opciones, así como su articulación en relación a los contextos económico y laboral.

#### **IV.1.1 Objetivos de los programas**

**El dilema equidad-eficiencia.** Sin mayores diferencias entre las experiencias consideradas, los programas apuntan de modo general a «generar oportunidades de inserción económica y social para jóvenes que enfrentan problemas de marginalidad laboral, mediante acciones de capacitación, formación y práctica laboral» (Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile, 1995).

Siendo el anterior un objetivo de equidad común a los distintos programas, ellos sin embargo, presentan algunas diferencias en términos de las estrategias enunciadas. Simplificadamente podemos ver esta distinción si observamos, por un lado el objetivo tal como se transcribió arriba, correspondiente al Programa Chile Joven, y por otro lado la inscripción del Proyecto Joven argentino en el marco del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva. Esta primera observación nos enfrenta a una opción que, explícita o implícitamente, se les plantea a estos programas. Ella puede ser definida como la elección en cuanto a poner el énfasis en la dimensión equidad o en la de contribuir a la eficiencia económica global.

No obstante la posibilidad de argumentar que ambos aspectos pueden ser contemplados en la implementación de un programa de este tipo, lo cierto es que la estrategia seguida pondrá a sus ejecutores ante algunas disyuntivas frente a las cuales la respuesta a dar dependerá del énfasis por el que se opte. Más allá de los diferentes efectos producidos por la variación de los contextos en que operan los programas, en los hechos la relativa homogeneidad de los procedimientos seguidos por éstos tiende a determinar el tipo de respuestas dadas.

Una primera aproximación entonces, sugeriría que el énfasis efectivamente adoptado a través de las acciones ejecutadas se encuentra en el ámbito de la equidad antes que en el del fortalecimiento a la eficiencia económica.

La anterior afirmación puede sostenerse considerando un conjunto de elementos que profundizaremos luego: la selección de la población objetivo, el tipo de oferta y las modalidades de operación seguidas.

El anterior punto debe hacernos reflexionar en cuanto a la importancia de una adecuada determinación de los objetivos seguidos. Si, como en el caso argentino, la dimensión de eficiencia económica forma parte de los objetivos perseguidos, la baja pertinencia que los resultados puedan evidenciar al respecto podría transformarse en un hecho que tienda a restar apoyo al programa. En ese sentido, una adecuada determinación de alcances y limitaciones de los programas parece no ser un mero formalismo.

Más allá del objetivo de equidad mencionado como prioritario en la implementación de los programas, cabe señalar la existencia de limitaciones que se presentan al respecto, así como el interés que efectivamente debiera existir en lograr una efectiva articulación al mediano y largo plazo, entre el objetivo de equidad y el aporte al incremento de la eficiencia económica.

Entre los primeros, la observación fundamental cabe a la perdurabilidad de los impactos logrados por los programas. Dicho de un modo simplificado, si estos realizan un aporte sustancial a la empleabilidad de los beneficiarios o simplemente generan una transferencia puntual a través de las becas y una eventual inserción laboral precaria, sin mayor posibilidad de continuidad y superación. Sobre este punto volveremos en el análisis posterior.

El segundo nivel enunciado posee mayores niveles de complejidad. Estos refieren, básicamente, a la construcción de modelos de desarrollo, en los cuales un componente fundamental de los mismos sea su carácter inclusivo. En esta dirección entonces, la labor de elevar las calificaciones del conjunto de la población constituirá efectivamente un aporte a la eficiencia económica global.

**El fortalecimiento de la oferta de capacitación.** Dado el papel fundamental asignado a la oferta privada de capacitación en la implementación de estos programas, se apunta adicionalmente al logro de algunos objetivos en relación con la misma.

Si bien se pretende aprovechar la experiencia de las instituciones privadas, el panorama en general muestra una situación de insuficiencia previa de este tipo de oferta en cuanto a volumen y tipo de cursos, en relación con las metas de los programas. Es así que los organismos ejecutores apuntan a apoyar y fortalecer este sector.

Sin duda el principal elemento orientado a este objetivo lo constituye la demanda, por parte del Estado, de servicios de capacitación, em-



pleando mecanismos de mercado para la asignación de los recursos. Por esta vía se ha obtenido el crecimiento de la oferta, permitiendo un mayor dinamismo en el sector.

En cuanto a la adecuación de la capacitación ofrecida, se ha recurrido a la exigencia de incluir como parte de los requisitos de presentación de ofertas, pasantías en empresas, o contratos temporales de trabajo para los beneficiarios. De este modo se apunta a vincular la formación con los requerimientos del mercado de empleo.

#### ***IV.1.2 Población objetivo: la tensión entre focalización y selectividad***

De acuerdo con las definiciones adoptadas por los distintos programas, éstos buscan focalizarse hacia los jóvenes pertenecientes a sectores de bajos ingresos, desocupados, inactivos o subempleados que se encuentran fuera del sistema educativo o de formación. En términos etarios, los programas varían en su límite superior, contemplándose en algunos casos hasta los 24 años y extendiéndose en otros hasta los 29 años.

Las definiciones adoptadas en términos de caracterización socioeconómica, derivan en un importante grado de **heterogeneidad** del universo de potenciales beneficiarios.

En términos de población objetivo, al considerar la focalización hacia jóvenes desocupados, los proyectos atienden una población en desventaja respecto de otros grupos que, aun ubicándose en niveles socioeconómicos bajos, muestran una mejor situación relativa en términos de su inserción laboral.

La estrategia seguida responde al criterio de autofocalización de la población objetivo. Esto implica proponer una oferta cuyas características constituyan un atractivo efectivo para aquellos jóvenes que se encuentran en las situaciones que definen la condición de potenciales beneficiarios, a la vez que la atracción no opera respecto de otros sectores de la población para quienes los beneficios del Programa, o no representan una superación de su estatus ocupacional y de ingresos, o no constituyen una alternativa más atractiva a la continuación de su actual trayectoria formativa.

Al hablar de programas que buscan alcanzar números importantes de beneficiarios, y en función del recurso al mecanismo de autofocalización mencionado, la estrategia comunicacional resulta un aspecto de par-

ticular importancia en la operativa. Dentro de los parámetros de evaluación de la focalización empleados, las estrategias comunicacionales y los instrumentos utilizados parecen resultar exitosos. Así, en el caso del Proyecto Joven argentino, se señala que por esta vía se ha logrado «un importante nivel de autofocalización» dado el hecho de que «8 de cada 10 aspirantes ... reunían las condiciones requeridas» para su acreditación (Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, 1996).

Si bien estos elementos permiten señalar éxitos en términos de focalización, algunos aspectos de la operativa de los programas generan efectos de selección (*creaming*) al interior de la población focalizada. Esto es así en virtud de las exigencias impuestas a las instituciones capacitadoras en términos de retención y egreso de beneficiarios. A efectos de reducir los riesgos de ser «castigadas» en los pagos por la falta de éxito en los resultados, se produce un incentivo para que los organismos a que se asigna la capacitación de los beneficiarios estimulen la inscripción en sus cursos de aquellos que, por sus características (mayor escolaridad, eventualmente mayor edad), poseen una mayor probabilidad de culminar los cursos satisfactoriamente.

Dada la heterogeneidad de situaciones involucradas en el universo de potenciales beneficiarios definido, estos efectos de selección han mostrado limitaciones que la modalidad de operación empleada para captar beneficiarios posee, en términos de alcanzar a los jóvenes en situaciones de mayor vulnerabilidad. En cierto modo es planteado por algunos de los responsables de los programas el hecho de que estos no constituyen una vía para atacar las situaciones más críticas de pobreza y marginalidad. Resulta entonces un desafío pendiente el pensar en estrategias adecuadas para llegar a esos sectores de la población. Las experiencias adelantadas por otras instituciones, en particular ONG especializadas en el trabajo con grupos en situación de marginación pueden ser tomadas en cuenta para este propósito. A su vez, los programas considerados significan un aporte importante en términos del aprendizaje respecto del relacionamiento entre sector público e instituciones privadas y de la sociedad civil en la implementación de políticas sociales.

#### **IV.1.3 Tipo de oferta**

Mediante las acciones de capacitación que se desarrollan en el marco de los programas se busca incrementar las condiciones de los beneficiarios para responder a las demandas del mercado laboral. El objetivo es que los jóvenes desarrollen las competencias, a nivel de semicalificación, requeri-

das por el sector productivo. La oferta entonces, apunta a brindar «... aspectos de formación general para el mundo del trabajo: actitudes frente al trabajo, hábitos de puntualidad, presentación personal, conocimientos de las reglas y funcionamiento de las empresas, normas de seguridad e higiene, etc.» (Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, 1996)

**Formatos estandarizados, requerimientos diversos.** El logro de experiencia laboral de los beneficiarios es enfatizado como un componente fundamental de la prestación brindada. Es así que la modalidad típica contempla una oferta de capacitación que implica un componente lectivo de entre 200 y 400 horas, seguidas de la realización de práctica laboral en empresas por un período de similar duración. Este es el caso del Subprograma Capacitación y Experiencia Laboral, que en el Programa Chile Joven atiende a más del 80% del total de beneficiarios.

A través de esta modalidad se apunta a brindar una formación inicial para el trabajo que mejore las oportunidades de empleo de la población objetivo. Dicha formación consiste en el desarrollo de habilidades y conocimientos a nivel de semicalificación, acompañado por hábitos y actitudes necesarias para el desempeño laboral.

Adicionalmente, considerando las condiciones de déficit educativo, marginalidad y eventual afectación psicosocial de los potenciales beneficiarios, se contempla la introducción de módulos de carácter remedial en estos aspectos. Si bien con un peso menor en relación con la formación técnica en un oficio, se incluyen eventualmente módulos de apoyo en habilidades básicas de lectoescritura, matemática aplicada y razonamiento lógico. Este pareciera ser uno de los puntos débiles en la oferta, habida cuenta de la profundidad de las carencias de la población objetivo en este terreno. Asimismo, la heterogeneidad de situaciones del público potencial de los programas, dificulta una adecuada planificación de los contenidos de estos módulos.

A través del conjunto de acciones desarrolladas, se busca mejorar la capacidad de integración social y económica de los jóvenes de sectores en situación de pobreza. Considerando aquellos casos más críticos, el Programa Chile Joven proyectó un subprograma –con una cobertura menor al anterior–, en el que se sustituye la práctica laboral en empresas por una práctica laboral protegida. Esto implicó la apuesta a lograr una «subfocalización» hacia sectores que, formando parte de la población objetivo, muestran una mayor carencia relativa en sus competencias ocupacionales.

La evaluación primaria de esta estrategia evidenciaría una fuerte superposición de esta oferta con la anterior en cuanto a las poblaciones atendidas. A partir de esta constatación, se plantea la alternativa de eliminarla, siguiendo un criterio de no duplicación de esfuerzos, apuntando a la simplificación operativa y a una mayor eficiencia. Esta medida dejaría pendiente la respuesta por parte del Programa al desafío de alcanzar aquellos grupos cuya mayor vulnerabilidad demanda estrategias diferenciadas para lograr impactos positivos.

Otra línea de trabajo desarrollada en el caso de Chile Joven, apunta a la generación de microproyectos bajo supervisión de los organismos capacitadores, incluyendo en estos casos formación orientada a los emprendimientos o a fortalecer la capacidad de autoempleo. Algunos de los responsables de la ejecución del Programa señalan que esta modalidad no estaría atendiendo a la población cuyo grado de carencias caracteriza al grupo considerado prioritario. Esto se debería a que para el logro de resultados exitosos resulta clave el que sus beneficiarios posean algunos elementos de capital social y productivo –típicamente el caso de jóvenes rurales con acceso a recursos productivos. En función de estas consideraciones, se plantea la inadecuación de esta modalidad para la atención de la población focalizada.

Finalmente, entre las modalidades de oferta manejadas por el Programa Chile Joven se encuentra la de Aprendizaje Alternado. Ella se inspira en el modelo alemán de Formación Dual, y combina la alternancia de capacitación en un centro con práctica a nivel de una empresa. Constituye la oferta de formación de mayor duración, pudiéndose extender el período de aprendizaje hasta un año. El formato de los programas de Aprendizaje Alternado incluyen un mes de preformación brindada a nivel del organismo capacitador, seguidos de un período que puede llegar hasta los once meses en que se alternan cuatro días en la empresa con un día en el organismo capacitador. Durante todo este período, el joven es contratado por la empresa abonándole un ingreso mínimo mensual, del cual el 40% es subvencionado por el Programa.

Esta modalidad busca dar una respuesta más integral a un doble desafío: proporcionar al joven competencias que permitan su mejor inserción laboral y atender los requerimientos de las empresas en materia de mano de obra calificada, de modo que permita mejoras en la productividad. Por su mayor complejidad de implementación, esta modalidad fue iniciada con posterioridad a las demás y con un alcance limitado (menos del 2% del total de cupos ofrecidos por el Programa).

El Proyecto Joven argentino basa su oferta en una modalidad similar a la del principal subprograma chileno, a través de la cual se brinda capacitación a nivel de semicalificación seguida de práctica laboral en empresas. En el Proyecto Opción Joven de Uruguay, la anterior también constituye la modalidad base, previéndose para algunos grupos acciones más acotadas, fundamentalmente de orientación ocupacional y vocacional, y de apoyo a la inserción laboral.

Otras experiencias como las que están siendo llevadas a cabo en Colombia y Venezuela parecen haber introducido alguna flexibilidad mayor en cuanto a los alcances de la capacitación brindada en el marco de los programas. Esto respondería a planteos fundamentalmente de las entidades capacitadoras en cuanto a la insuficiencia de la formulación inicial, o a la necesidad de adaptar la formación brindada a un conjunto más amplio de acciones en cuyo marco se ubica. Este sería el caso de ONG que ejecutan acciones de capacitación en el marco de intervenciones realizadas con una proyección de mayor integralidad.

Lo que surge como evidencia es la tensión planteada entre ciertas tendencias a simplificar la operativa como medio de incrementar la eficiencia de los programas, y la advertencia de una necesidad creciente de diversificar los instrumentos en función de la heterogeneidad de situaciones constatadas. Una expresión del primer fenómeno se observa en la búsqueda de homogeneizar el tipo de oferta. Si bien este movimiento puede favorecer el «afinamiento de la puntería» en cuanto a la focalización lograda, deriva hacia otros ámbitos –no claramente definidos– la necesidad de desarrollar ofertas que den cuenta de los requerimientos de quienes quedan fuera de la «especialización» de los programas.

**Becas: un aspecto central de la oferta.** La posibilidad de percibir un ingreso –por mínimo que resulte– como parte de la oferta que los programas realizan opera en un doble sentido: por un lado otorga condiciones materiales para la prosecución de la capacitación a jóvenes para los cuales las dificultades económicas forman parte de los obstáculos que se les presentan para elevar sus calificaciones a través de la oferta regular; por otro lado, hace parte de la estrategia de focalización, al ubicarse como una referencia al momento de evaluar el atractivo que significa esta oferta en relación a las alternativas que puedan presentarse a los jóvenes.

Junto al **carácter práctico de la capacitación** y la posibilidad de una **pasantía laboral**, la **beca** parece ser uno de los principales aspectos va-

lorados por los beneficiarios de los programas. En contextos laborales negativos, en particular para la población objetivo, la percepción de un ingreso económico parece operar como un importante factor de retención (Jacinto, 1997).

#### **IV.1.4 Modalidades de operación**

**Subsidiariedad del Estado.** Este aspecto constituye una de las innovaciones señaladas en el caso de los programas considerados. El Estado abandona su papel de ejecutor directo de las acciones de capacitación, centrándose en las funciones de diagnóstico, diseño de la oferta, financiamiento, administración, regulación, evaluación y monitoreo. A efectos de desarrollar estas tareas, se constituyen unidades centrales que asumen su coordinación, con eventuales delegaciones en estructuras, tanto regulares como creadas ad hoc.

La ejecución se implementa a través de la convocatoria a oferentes mediante licitaciones públicas. Por este mecanismo, organismos de capacitación privados de diversas características (entidades de capacitación, ONG, universidades), y en algunos casos instituciones públicas, compiten por los recursos.

La definición de los contenidos de la capacitación a través de mecanismos de mercado, es una de las estrategias asumidas en la operación de los programas. Mediante las señales que las empresas dan a las instituciones de capacitación, expresadas en la aceptación de aprendices provenientes de los cursos, se busca asegurar la pertinencia de la capacitación brindada. Las limitaciones que este mecanismo posee han sido señaladas por algunos autores. Entre otras observaciones, se plantea: la no diseminación de nuevas tecnologías y procedimientos –parte del papel de la formación– a través de una capacitación así definida; y la no consideración de la demanda futura o de la transformación que puede afectar en el corto plazo las características de algunos puestos de trabajo. (Castro, 1994 y Murrielo, 1995, citados en: Jacinto, 1997)

Es factible discutir el supuesto de que los programas considerados sean efectivamente un espacio adecuado desde el cual diseminar nuevas tecnologías. Lo mismo podría plantearse en relación con que una estrategia de capacitación para la cual la adquisición de experiencia laboral hace parte fundamental de su oferta pueda contemplar la formación para demandas futuras. Sin embargo, como señala Jacinto (1997), esos planteos evidencian la complejidad implicada en la definición de

una oferta de capacitación de calidad. En esa dirección, independientemente del apoyo que se dé a la opción por una capacitación orientada por el mercado, resulta ineludible el reconocimiento del papel fundamental que debe desempeñar el Estado, coordinando la oferta e implementando mecanismos que garanticen su calidad, así como su fortalecimiento.

Un último elemento a destacar en la relación de los programas con la construcción de una nueva institucionalidad de la formación lo da la experiencia reciente en el caso uruguayo. En él, se ha avanzado en la implementación de una segunda etapa, para lo cual se recurre al financiamiento del Fondo de Reversión Laboral. En función de su administración tripartita, se introduce la participación, a nivel de la definición del mismo, de las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Esto, que constituyó una variación en relación con la primera etapa, ejecutada en el ámbito del organismo oficial responsable de las políticas de juventud, representa una particularidad respecto de otros casos. Esta experiencia entonces, adelanta algunos de los aspectos a explorar con mayor profundidad: la articulación entre diversos actores vinculados con la problemática de la juventud, la capacitación y el empleo.

**Descentralización.** Otro aspecto que caracteriza a estos programas consiste en el apoyo al desarrollo de instancias descentralizadas, fortaleciendo la capacidad a nivel local. Esto se acompaña con el traspaso a dichos ámbitos de parte de las responsabilidades de gestión. Si bien las decisiones fundamentales en lo referido a los lineamientos para la ejecución de las acciones se mantiene en la órbita de las unidades centrales, parte de la administración del programa es derivada a unidades localizadas en las regiones. El grado de descentralización implementado varía, en función de escalas y desarrollo de las capacidades logísticas y técnicas de los órganos locales.

Otra dimensión de la descentralización que plantean los programas lo constituye la dispersión de las acciones de capacitación en un conjunto creciente de agentes. Tal como señalamos en el punto IV.1.1, el fortalecimiento de la oferta de capacitación, en términos del crecimiento y diversificación de los organismos capacitadores constituye uno de los productos de los programas.

En esta materia, radica una de las diferencias entre las situaciones de los distintos países en el punto de partida. En el caso chileno, existía pre-

viamente un mercado de capacitación con importante presencia de oferentes privados, consecuencia de la reestructuración de la institucionalidad previa de formación para el trabajo. Así, el traspaso de la institución nacional de formación profesional (INACAP) a la esfera privada, y la puesta en marcha de mecanismos de promoción de la inversión en capacitación por parte de las empresas, mediante estímulos fiscales, configuraron un escenario favorable a la operación del Programa. Estas condiciones favorables se verifican en dos dimensiones: disponibilidad de oferentes, y relacionamiento de las instituciones de capacitación con las empresas. Junto al dinamismo que ha presentado la economía chilena en los últimos años, lo anterior contribuyó a establecer un ambiente cuyas características mostraron la adecuación de un programa como el planteado. (Ramírez, 1997)

Las restantes experiencias, posteriores al desarrollo del Programa Chile Joven, se implantaron en contextos diferentes en muchos de los aspectos señalados. Si bien esto no impidió su desarrollo, la adaptación de esta estrategia presentó dificultades, en particular en referencia a las posibilidades en materia de pasantías, al enfrentar situaciones de estancamiento o recesión económica.

#### ***IV.1.5 Programas y contexto económico y de empleo en que son aplicados***

Al tomar como principal modalidad la capacitación vinculada con la inserción en empleos asalariados a nivel de empresas del sector formal, surge la necesidad de plantear la viabilidad a gran escala de esta estrategia. Un aspecto a considerar entonces, respecto de la concepción de estas líneas de acción, es el de su relación con las tendencias actuales de los mercados de trabajo.

En efecto, si bien el problema de la (in)adecuación de las calificaciones de los jóvenes a la demanda de las empresas es señalada como causa fundamental del mayor padecimiento de este sector en materia de desempleo, la mayoría de los países de la región muestran un panorama en cuanto a demanda de trabajadores que no permite suponer que la mera resolución del aspecto de la calificación genere condiciones suficientes para el abatimiento del desempleo entre los jóvenes.

Los propios responsables del Programa Chile Joven señalan al contexto de crecimiento que exhibe la economía chilena como un factor clave en el logro de los éxitos adjudicados al Programa. Si se toma en cuen-



ta las metas cuantitativas que se plantean los proyectos considerados, la capacidad de absorción efectiva de los jóvenes por parte de las empresas instaladas resulta al menos cuestionable, visto el patrón de crecimiento sin creación de empleo.

Si bien la efectivización de las experiencias de práctica laboral puede ser interpretada como un indicador del éxito en la evaluación que se haga, resulta necesario relativizarlo. Según Messina (1995), la información disponible permite suponer «... que el programa se desvía de los resultados anticipados». La única evidencia sería la del cumplimiento de una experiencia laboral temporaria por parte de los beneficiarios. Así, el efectivo impacto ocupacional del programa no podría ser cabalmente evaluado, tanto en términos de la calidad del empleo logrado como de que el mismo sea un efecto de la capacitación brindada.

Si bien parte de las observaciones enumeradas pueden ser suscritas, cabe enmarcarlas desde un adecuado recorte de los objetivos de los programas. Muchos de estos presuntos déficit son señalados partiendo de exigir a los programas respuestas que creemos exceden sus alcances. En efecto, las insuficiencias detectadas constituyen más bien un alerta acerca de la necesidad de políticas complementarias, más que una crítica a la eficacia de los programas.

Lo anterior no implica que los enfoques asumidos sean los más adecuados en todos los casos. Lo que pretendemos es llamar la atención acerca de la necesaria referencia de los análisis a los impactos razonablemente esperables de estas acciones, lo cual nos retrotrae al anterior planteo acerca de la importancia de definir adecuadamente los alcances –y por ende las limitaciones– de los programas. Ciertamente, esto no reduce la importancia de enmarcar su consideración en un cuadro más global, donde se incluya la consideración de todo el conjunto de políticas, sus logros y sus déficit.

#### ***IV.2. Los programas en el marco de las nuevas políticas sociales***

Si hubiese que realizar una caracterización genérica de los proyectos antes descritos, habría que decir que ellos se enmarcan dentro del nuevo tipo de política social que surgió en América Latina y el Caribe con el objetivo principal de paliar los efectos sociales de las políticas de ajuste aplicadas durante la década de los ochenta.

En efecto, existe un contraste entre esta nueva generación de políticas sociales y las que se aplicaron anteriormente al influjo de la etapa

desarrollista. Si hasta 1980 –hablando en términos promediales– los Estados de la región llevaron adelante políticas de tipo universalista que buscaban la máxima extensión en el acceso a ciertos beneficios y servicios básicos como la educación, la salud, la vivienda o la seguridad social, a partir de la mencionada década, y a la par de las medidas macroeconómicas ya conocidas, se comenzaron a implementar políticas sociales basadas en un criterio de focalización de los recursos en aquellos sectores y grupos más afectados por el ajuste.

#### ***IV.2.1 Los programas como respuesta coyuntural***

El agravamiento de los cuadros de exclusión en ciertos sectores y grupos sociales específicos derivado de los procesos de transformación y ajuste estructural, generó la necesidad de hacer operar un combinado de instrumentos que apuntaron a integrarlos a una dinámica del desarrollo orientada por el mercado. Si entre esos instrumentos se ubican los programas de capacitación y empleo juvenil, se puede concluir que ellos, en buena medida, son concebidos como acciones de coyuntura.

Esta concepción en términos coyunturales, es la que da fundamento a los objetivos de tipo más asistencial que es posible hallar como constante en los proyectos aquí descritos. Es también lo que permitiría justificar que las acciones se desarrollen en el marco de proyectos que, en tanto tales, tienen una duración definida y una estructura de gestión y administración a tal efecto.

Las políticas sociales previas de tipo universalista eran, justamente, políticas y no proyectos. Su duración era indefinida y se apoyaban en una estructura institucional de gestión, administración y ejecución permanente. Su rol estaba dado, no en la búsqueda de soluciones de emergencia a problemas de coyuntura económica-social, sino en términos de su funcionalidad a un determinado proyecto de desarrollo. En el campo de la formación profesional, específicamente, la política de desarrollo de recursos humanos se expresaba y operaba a través de instituciones de carácter nacional que debían proveer de operarios calificados y semicalificados a la industria nacional que, mediante la estrategia de sustitución de importaciones, comenzaba a desarrollarse.

El supuesto del que parten los proyectos de capacitación y empleo juvenil analizados en este capítulo es que la calificación de recursos humanos está dada por el juego de la oferta y la demanda en mercados definidos con base en la libre competencia. De acuerdo con este mismo

supuesto, en el tránsito hacia esa situación se produjeron ciertas imperfecciones o disfuncionalidades entre las cuales una de las más graves es la distribución inequitativa de las oportunidades de acceso a la capacitación y el empleo.

Los proyectos son entonces un correctivo excepcional para esa disfuncionalidad que, en todo caso, deben operar de forma diferente al pasado, en una lógica mucho más de mercado. Esta se expresa en el rol de regulación y administración de las unidades a cargo de los proyectos, favoreciendo el surgimiento de un mercado, con oferta (fortalecida a través de la intervención) y demanda (social), a través del cual tengan también oportunidad de participación los sectores excluidos del mercado moderno. Una vez concluida la situación o coyuntura de emergencia, los proyectos deberían perder su razón de ser, y existiría la ventaja de no haberse generado estructuras pesadas, burocráticas y permanentes que mantener, con el riesgo de afectar uno de los principales objetivos macroeconómicos: la reducción del aparato y el presupuesto del Estado.

Lo primero que es posible discutir, en un análisis crítico, es el carácter coyuntural de los problemas sobre los que buscan actuar los proyectos de capacitación y empleo juvenil. En rigor, y ya avanzada la década de los noventa, la información parece confirmar lo contrario: existe una lógica de exclusión e inequidad en el actual modelo de desarrollo que no se compensa con acciones correctivas de corta duración.

#### ***IV.2.2 La necesaria institucionalización de las políticas de capacitación***

Uno de los problemas que en la región se enfrentan para el rediseño de las políticas sociales como en el caso de los proyectos que estamos considerando, es que las nuevas estrategias de desarrollo son aún incipientes y existe, en los hechos, una superposición de paradigmas de desarrollo. Por lo tanto los esfuerzos de articulación entre ambos términos han de ser hechos más con base en «señales de alerta» como el comportamiento de los indicadores antes expuestos o las propuestas conceptuales que, desde diversas fuentes, se vienen realizando.

Del movimiento pendular, que llevó de los enfoques estatistas de la etapa desarrollista a la concepción del mercado como el mejor mecanismo de asignación de recursos y orientador del desarrollo, parece dibu-

jarse un tercer momento. En este tercer momento es central, lógicamente, la discusión acerca de la competencia de roles, tanto del Estado como del mercado. La falsa dicotomía entre ambos, que ha ocupado la escena durante más de diez años, ha inhibido la reflexión y experimentación en las áreas de complementación razonables, posibles y necesarias.

Los proyectos de capacitación y empleo considerados expresan mucho de esta herencia, fundamentalmente en la tendencia a orientar la oferta de capacitación con base en la demanda inmediata formulada por las empresas. Esto puede generar un efecto dinamizador en el corto plazo, pero resulta insuficiente en lo que respecta al largo plazo. La acción del mercado puede conducir a una optimización en cada punto, pero no lo hace necesariamente hacia una optimización estructural (Pérez, 1996).

Cuando se considera el nuevo contexto económico y tecnológico mundial, y se evalúan las posibles oportunidades de realizar saltos de desarrollo por parte de los países de la región, es inevitable y necesario examinar los casos extrarregionales que se han demostrado exitosos en este tipo de procesos. Allí es posible ver las ventajas que trae aparejada una estrategia de complementación. El mundo productivo regido por el nuevo paradigma se caracteriza por la importancia de la tecnología y el conocimiento, cuyo desarrollo y consecuencias se realizan en el largo plazo. En ese marco, el mantenimiento de la eficiencia depende de que se establezcan estrategias con un amplio horizonte temporal, así como mecanismos colectivos capaces de reducir los altos niveles de incertidumbre correspondientes (ibid.).

En este sentido, es el Estado el llamado a asumir el liderazgo en la construcción del consenso estratégico de largo plazo y a establecer el marco favorable para que se produzcan lazos de colaboración y se eleve la calidad del espacio nacional para la generación de la riqueza.

La atención de los sectores más desfavorecidos, como es el caso de los jóvenes que constituyen la población objetivo de estos proyectos, no puede circunscribirse a acciones focalizadas y coyunturales. Todo parece indicar que nos enfrentamos a fenómenos de tipo estructural y que la salida a los problemas que afectan a estos grupos ha de ser mucho más integrada a estrategias nacionales y regionales de desarrollo. Los objetivos de tales proyectos han de superar la dimensión puramente asistencial para articularse con políticas integrales de modernización productiva e integración social.

### **IV.3 Potencial de los programas**

La estrategia básica asumida por los programas muestra un conjunto de virtudes que se hace necesario rescatar. El carácter práctico de la formación constituye un enfoque que, a la luz de los presumibles fracasos o malas experiencias de los beneficiarios en relación con las instancias educativas formales, da una mejor respuesta a los intereses de éstos. A su vez, la introducción sistemática de pasantías en empresas, brinda un acceso al conocimiento de prácticas y normas del ambiente de trabajo, a la vez que abre a los jóvenes la oportunidad de establecer un relacionamiento con espacios productivos de gran importancia en términos de potenciar sus posibilidades de inserción laboral.

En las mismas virtudes que se señalan a los programas, pueden marcarse insuficiencias. Por una parte, el desarrollo de capacidades prácticas se ve limitado por los déficit en las habilidades básicas que los beneficiarios arrastran de su educación. En una perspectiva de crecientes demandas de aprendizaje, esto significa un freno real a la empleabilidad futura de los jóvenes.

Asimismo, por la débil incidencia que los programas tienen sobre las carencias que por su extracción social presentan los sectores atendidos, las posibilidades de construir una trayectoria ocupacional que consolide sus estatus laborales, elevando sus calificaciones e ingresos, se ven seriamente limitadas. Sin embargo, su introducción en ambientes laborales a los que difícilmente podrían acceder a partir de su propio capital social, tiene el efecto potencial tanto de mejorar su autoestima como de elevar la valoración que puedan tener de la capacitación. A partir entonces de su experiencia en los cursos, se abre un espacio para la implementación de acciones posteriores de un valor nada despreciable.

Considerando lo anterior, se refuerza la idea referida a la importancia de una definición precisa de los objetivos de los programas. Además de su utilidad a efectos de evaluar los impactos de aquellos, el adecuado acotamiento de los alcances de las acciones evita el caer en la peligrosa situación de que los programas «prometan» más de lo que pueden cumplir. El riesgo de que esto suceda es que, en función de ese compromiso, un conjunto de áreas de acción necesarias sean desatendidas por otros actores –fundamentalmente gubernamentales– responsables de las mismas. Lo que es indudable, es que los programas no constituyen «la» respuesta al problema de la capacitación laboral de los jóvenes de sectores de pobreza, sino nada más –y nada menos– que un valioso aporte a

un proceso de gran complejidad y que requiere de un conjunto de respuestas sucesivas.

## **V. INCORPORACION DE JOVENES AL MERCADO LABORAL: DE LAS POLITICAS COMPENSATORIAS A LA INVERSION ESTRATEGICA EN RECURSOS HUMANOS**

Las políticas activas de empleo apoyadas en la capacitación enfrentan limitaciones en lo que refiere al abatimiento del subempleo y desempleo abierto. Esos límites están dados fundamentalmente, por condicionamientos de carácter macro, que hacen a la relación entre modelos de desarrollo, crecimiento y creación de empleo.

Considerando lo anterior, los diagnósticos relativos a las políticas de formación profesional recogen el reconocimiento de que el desempleo «... obedece en lo esencial a causas de tipo estructural, que sólo pueden ser afectadas sensiblemente por políticas de desarrollo y medidas macroeconómicas de mediano/largo plazo y gran envergadura, las que a su vez deben conformar el marco en el que se ubique el papel y las estrategias de la formación profesional.» (Cinterfor/OIT, 1990).

Coincidiendo con la anterior afirmación, parece sin embargo necesario abordar la problemática de los factores que condicionan la efectiva puesta en marcha de acciones en este terreno. La importancia de esto deriva del valor que supone el adecuado desarrollo de los recursos humanos para alimentar procesos de crecimiento económico, en tanto la disponibilidad de mano de obra calificada constituye un incentivo para la inversión productiva.

### ***V.1. La viabilidad política***

Las políticas y programas educativos y –en forma similar– los de capacitación laboral padecen una dificultad en términos de su viabilidad política. Ellos poseen impactos de dilatado alcance temporal, impactos cuya realización en buena medida depende del desarrollo de otro conjunto de acciones en diversos terrenos (económico, de promoción social, etc.), que hacen al marco mencionado anteriormente.

La disponibilidad de una mano de obra competente constituye –crecientemente– un requisito en la actualidad para el desarrollo económico-productivo; sin embargo dicho capital humano demanda de un conjunto de condiciones adicionales (por ejemplo marcos jurídicos, desarrollo de

un sector empresarial dinámico, estímulos a la inversión, entre otras) para que el potencial que el mismo representa se plasme en resultados.

Análogamente en el terreno social, el logro de niveles crecientes de desarrollo se viabiliza al contar con una población más formada, pero esto requerirá adicionalmente la puesta en marcha de un conjunto de transformaciones en otras esferas (impulso a la modernización de servicios sociales públicos, campañas sanitarias de tipo preventivo, por ejemplo).

Esta doble condición de las políticas educativo-formativas: i) tener un gran potencial (ser condición necesaria) para el logro de niveles crecientes de desarrollo, ii) a la vez que su impacto difícilmente es observable en lo inmediato y de forma directa en dimensiones que no sean las de los propios indicadores de logros educativos, generan una particular problemática en términos de su viabilización política.

Las políticas y programas de formación a diseñar deben tomar en consideración lo anterior. Por una parte requieren un importante esfuerzo de convencimiento sobre los decisores políticos acerca de la necesidad y el potencial (a largo plazo) de las mismas. Este es un camino ya avanzado en la región, que ha llevado a incorporar el reconocimiento de la importancia de la formación a nivel del discurso público. Sin embargo este avance ha resultado parcialmente insuficiente cuando lo confrontamos a los hechos, especialmente en materia de asignaciones presupuestales.

Es dable pensar que el esfuerzo por diseñar programas capaces de exhibir resultados más o menos inmediatos constituye una estrategia plausible en términos de avanzar en la obtención de crecientes apoyos políticos al esfuerzo formativo. En este último aspecto puede ubicarse la puesta en marcha de programas como los que se analizaron en el anterior capítulo. Los mismos abordan una problemática de especial sensibilidad social y política como el desempleo a nivel de los jóvenes, y más en general los fenómenos de exclusión y marginación que pesan sobre esa franja etaria. En función de las estrategias seguidas, los programas buscan, a la vez de contribuir al proceso de elevar los niveles de calificación de un grupo específico, mostrar impactos inmediatos en términos de inserción laboral de los beneficiarios.

Este aspecto de los programas mencionados constituye una de las dimensiones de especial interés de los mismos, al tiempo que abre un espacio de discusión en relación con la búsqueda de equilibrios adecua-

dos en las acciones en cuanto a un doble direccionamiento: por un lado el logro de efectos inmediatos sobre dimensiones críticas en la coyuntura; por otro, en su efectivo papel formativo y, por ende, su impacto de largo plazo.

### ***V.2. El ajuste de los programas de capacitación y empleo de jóvenes***

La capacidad de captar a jóvenes en situación de vulnerabilidad social que han mostrado los programas considerados debe hacer reflexionar en cuanto a su potencial como punto de partida de una estrategia de largo plazo que, de un modo escalonado, apunte a posibilitar la construcción de trayectorias educativo-laborales. El señalamiento de la insuficiencia de las acciones realizadas para la superación de déficit en materia de habilidades básicas de los jóvenes en situación de pobreza, no debe verse como un cuestionamiento a su valor. Antes bien, la verificación de este hecho debiera, desde una operación perceptiva por parte de los responsables de las políticas, estimular la capacidad de brindar respuestas ulteriores.

La eficacia de la nueva generación de programas de capacitación y empleo de jóvenes puede dividirse analíticamente en dos niveles:

- Por una parte, sus impactos directos en términos de aspectos señalados como críticos en la –ya prolongada– coyuntura: el logro de inserción laboral de jóvenes desocupados y la consiguiente contribución al descenso de las tasas de desempleo juvenil, con su repercusión en términos de superación de situaciones de pobreza y exclusión social.

- Un segundo nivel, constituido por «externalidades»: el acercamiento de grupos de jóvenes con experiencias educativas previas frustrantes, a un nuevo espacio de capacitación que, respondiendo con mayor puntualidad a intereses inmediatos de los mismos, permite reconstruir un lazo de éstos con espacios educativos. Esto tendrá la posibilidad de ser continuado en la medida en que se disponga de una adecuada variedad de opciones formativas, de modo de, en definitiva, apuntalar la empleabilidad futura de los actuales jóvenes, aportando, en una dimensión más global a la cohesión social.

A partir de esto último, se plantean una serie de desafíos para los diversos actores involucrados. Dicho de un modo simplificado, se trata de internalizar las externalidades mencionadas, haciéndolas parte sustancial de los objetivos de los programas. A estos efectos, deberá pensar-



se en la adecuación, tanto de las modalidades de operación y tipos de oferta, como en la institucionalidad en que se enmarcan las acciones.

### **V.2.1 *El aporte a la empleabilidad: construcción de cadenas formativas***

Si efectivamente se pretende apuntar a la elevación de la empleabilidad de los jóvenes atendidos por las acciones de capacitación, parece crucial el diseño de una estrategia que derive en la conformación de verdaderos encadenamientos formativos. La necesidad de fortalecer la capacidad de aprendizaje permanente, así como de contar con ofertas de actualización y formación posteriores se torna evidente. Esta constatación hace surgir la inquietud por incorporar a las acciones de capacitación, dirigidas a jóvenes desempleados y excluidos de las ofertas regulares de formación, elementos propedéuticos que viabilicen la conformación de verdaderos itinerarios formativo-ocupacionales.

Es innegable la tensión que implica articular esta demanda con las características actuales de los programas considerados, desde que sus énfasis se encuentran en brindar respuestas inmediatas y con un carácter eminentemente práctico. Pero más que una renuncia a alguno de estos objetivos, el desafío debe plantearse en términos de identificar caminos que viabilicen una conjugación equilibrada de los mismos. El fortalecimiento de contenidos de carácter remedial en competencias básicas de empleabilidad en los cursos ofertados parece una necesidad mucho más extendida y profunda que la de los casos más críticos hoy atendidos. A su vez, la propia vocación de los programas a brindar respuestas que atiendan a intereses y requerimientos inmediatos de los beneficiarios, abre espacios para la experimentación e implementación de esquemas de articulación entre capacitación laboral específica y formación en habilidades básicas.

La predisposición a actuar mirando las tendencias globales no debe hacer perder de vista la necesidad de atender al nivel micro, en el cual operan fenómenos que especifican o condicionan los impactos efectivos de las acciones. Excesivas simplificaciones de los diagnósticos de partida pueden llevar a proponer estrategias cuyas insuficiencias deriven en fracasos en relación con los objetivos perseguidos.

Uno de los niveles en que operan una diversidad de dimensiones, en las cuales las respuestas dadas derivarán –o no– en el logro de resultados exitosos, es el de las estrategias pedagógicas e institucionales. La

falta de modalidades de intervención que partan de una caracterización adecuada de (diversas) poblaciones objetivo y mercados de trabajo diferenciados, como forma de definir itinerarios formativo-laborales específicos puede constituir un «talón de Aquiles» en una política que busque superar situaciones deficitarias (Ramírez, 1996b).

Esto impone la necesidad de profundizar en el conocimiento, entre otros aspectos, de la eficacia de los mecanismos empleados para definir la pertinencia de la capacitación (señales de mercado, demanda efectiva). Cabe la posibilidad de que por este medio se reproduzcan calificaciones requeridas por sectores tradicionales, desatendiendo la demanda de sectores emergentes con potencial de desarrollo y dinamismo futuro.

Lo anterior revela la importancia de contar con sistemas de información, tanto de gestión (operativa y administrativa), como de seguimiento y evaluación de los impactos logrados. La identificación de modalidades pedagógicas que muestren mayor adecuación para sectores de población específicos, permitiría su sistematización y difusión, con los consiguientes efectos de incremento en la eficacia de las acciones.

A partir del conocimiento que se pueda adquirir desde la operativa de estas políticas, podrán trazarse estrategias de apoyo al fortalecimiento institucional de ONG y otros ejecutores privados de capacitación por parte del Estado. Así éste estará en condiciones de jugar un papel constructivo, equitativo y con proyección estratégica (*ibid.*).

### **V.2.2 La articulación de diversos actores**

La construcción de una institucionalidad más propicia para las políticas de empleo y capacitación laboral debe considerar la búsqueda de caminos que permitan complejizar y enriquecer las interacciones entre los diversos actores involucrados. Esta búsqueda, a su vez requiere la capacidad de desarrollarse sin caer en rutinas burocratizantes.

La visión del Estado como representante de los intereses generales no debe hacer caer en el error de percibirlo como un todo homogéneo. La especialización de los diversos organismos públicos incide en términos de su visión de problemáticas, intereses, necesidades y demandas de diversos sectores de la población. La atención de un grupo particular –o mejor, un conjunto de grupos– como los jóvenes (al igual que en el caso de las mujeres, la población rural, etc.), requiere la participación de instancias con una percepción directa de estos sectores. En este sentido,

pueden señalarse aquellos organismos públicos que intervienen en el diseño de las políticas de capacitación e inserción laboral dirigidas a jóvenes (Ministerios de Trabajo, IFP) con tradición de participación de los actores sociales de la producción (empresarios, trabajadores). Un segundo nivel de agentes involucrados está dado por los espacios institucionales públicos y de la sociedad vinculados a las políticas juveniles. En este terreno se han desarrollado experiencias de diálogo Estado-organizaciones juveniles, con algunos grados de institucionalización en los casos de constitución de Consejos de Juventud, por ejemplo. La articulación entre estos grupos de agentes constituye un camino a explorar para el perfeccionamiento de los procesos de diseño y ejecución de acciones destinadas a la capacitación y empleo de jóvenes. Esto sin alterar las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los actores, permitiría provechosos intercambios que contribuyan al logro de resultados con mayor efectividad.

La apertura y desarrollo de una red «vasocomunicante» permitiría, a su vez, potenciar el surgimiento de iniciativas las que, mediante diversos mecanismos vean posibilitados los contactos necesarios para conjuntar los aportes requeridos para su viabilización (acceso a recursos educativos, financiamiento, asesoramiento, etc.). La potencialidad de estas articulaciones se evidencia si pensamos en la reproducción de este esquema en el nivel local.

### ***V.2.3 El fortalecimiento de los organismos responsables de las políticas de capacitación y empleo***

Lo anterior, no debe hacer olvidar la necesidad de conocer con cierta precisión la disponibilidad de recursos a efectos de implementar políticas y programas con un sentido realista. En este terreno, debe incluirse no sólo los recursos presupuestales regulares sino también –y por algunos motivos que se señalan más abajo– las posibles nuevas fuentes de financiamiento (de carácter regular o extraordinario), incluyendo el crédito internacional, fondos especiales, así como la posibilidad de reasignar créditos presupuestales actualmente orientados a otras actividades.

Sin caer en una postura que lleve a debilitar otras áreas de acción pública, la visualización de la capacitación en general y la destinada a los jóvenes en particular como una empresa estratégica de los países puede contribuir a una mayor eficiencia del gasto público.

La anterior referencia a la importancia de considerar el financiamiento de actividades a partir de nuevas fuentes de recursos parte del

hecho de que en el terreno de la capacitación laboral se presentan actualmente un conjunto de oportunidades que van más allá del mero impacto inmediato. El nuevo rol que comienzan a asumir los Ministerios de Trabajo en la región en el campo de la formación, así como el desarrollo de experiencias innovadoras en esta materia conllevan nuevos requerimientos hacia los diversos agentes involucrados. En el marco de estas acciones, es factible que, a través de una implementación moderna y técnicamente sólida de ellas, se logre un resultado lateral pero de indudable impacto, en términos de fortalecer, a través de su modernización y tecnificación, las propias estructuras regulares del sector público. Los costos –seguramente menores en relación con su impacto– de esta transformación requerirán disponer de recursos que no pasen por la reproducción de las prácticas y rutinas burocráticas que buena parte de los organismos públicos padecen en la región. Nuevamente en este caso es dable pensar que los efectos en términos de eficiencia del gasto público justificarán largamente los recursos que con un carácter puntual se requieran en estas circunstancias.

### ***V.3. La compleja construcción de una nueva institucionalidad para la formación***

La constatación de que los programas de capacitación laboral demandan un piso educativo hace resaltar el hecho de que la educación formal no ha sido capaz de responder a las demandas-necesidades de los jóvenes que padecen situaciones de mayor vulnerabilidad. Una estrategia que, considerando sus intereses atienda a revincularlos con los espacios formativos aparece entonces como una alternativa de interés. En este sentido, puede considerarse el aporte que significan en la construcción de esta estrategia los programas analizados.

Cuando se plantean estrategias de autofocalización, se está avanzando en cuanto a definir la pertinencia de las acciones. El análisis de la pertinencia de la capacitación ofrecida debe contemplar, por una parte, intereses y expectativas. Por otro lado, la pertinencia pasa por el efectivo ajuste de la capacitación a las demandas de calificaciones del mercado laboral.

Esto último, debe ser adecuadamente encuadrado en relación con el necesario escalonamiento que deberá poseer la formación de los beneficiarios, adecuándose a su vez a sus intereses y demandas (explícitas e implícitas), rigurosamente «leídas» de la realidad de la población objetivo. No atender a esto implicará seguramente, un desajuste cuya conse-

cuencia más probable sea el fracaso respecto de los objetivos generales: contribuir –efectivamente– a reducir los cuadros de marginación a que se ven sometidos importantes grupos de jóvenes.

La articulación de la capacitación inicial con proyectos que apunten a la generación de empleo con viabilidad en el mediano y largo plazo, es un aspecto a profundizar en la consideración de experiencias orientadas con un sentido estratégico. En este sentido, el diseño de políticas dirigidas a elevar la capacidad de inserción dinámica de sectores incluidos en la amplia franja de la economía informal constituye un importante campo de acción.

Por una parte, debe tomarse en cuenta el peso señalado del sector informal en la generación de nuevas plazas laborales. Asimismo cabe considerar la enorme gravitación, en términos absolutos y relativos, de dicho sector en el conjunto de las economías de la región. Con este panorama, no se puede ignorar el impacto que podrían tener aquellas acciones que permitiesen importantes cambios cualitativos en las características del empleo en este sector. Consolidar dichas plazas laborales, incrementando sus niveles de productividad y competitividad y mejorando sus ingresos, de modo de incorporarlos al sector dinámico (formal) de la economía, constituyen metas de una elevada significación social.

Si se piensa en términos de ampliar las posibilidades de empleo para los jóvenes, parece clara la necesidad de contemplar la dinámica que en este terreno ha exhibido el sector informal. La implementación de acciones dirigidas a los jóvenes puede vincularse con los propósitos de una política orientada a la superación de los déficit que en materia de capacitación de sus recursos humanos presentan las unidades económicas de carácter informal.

Más allá de la especificidad de las respuestas requeridas por políticas que se orienten hacia el sector informal, pueden considerarse estrategias que posean a la vez cierta capacidad de atender demandas tanto de ese sector como del formal. En este sentido, propuestas curriculares que apelen a una concepción modular, que permitan diversidad de entradas y retornos en el terreno de la capacitación, pueden dar un significado más abarcador a las acciones.

Un primer paso en esa dirección puede ubicarse en el papel que las instituciones públicas vinculadas con la ejecución de los programas asuman en la regulación de la oferta de capacitación. Así por ejemplo, se

plantea entre los objetivos del programa de capacitación laboral de jóvenes puesto en marcha en Colombia «Contribuir al fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación Profesional complementando la estrategia de 'Cadena de Formación' del SENA ...» (Unidad Coordinadora Central, 1996).

Existe una posibilidad abierta de vincular las acciones dirigidas a los jóvenes de sectores populares en materia de capacitación y empleo con políticas sectoriales de modernización productiva. Esto es así en los casos de aquellos sistemas e instituciones de formación profesional que, como en el caso de Brasil, han venido desarrollando nuevos esquemas institucionales.

Cuando la oferta de formación es concebida como un elemento fundamental, pero uno más de los procesos de transferencia tecnológica que las entidades de formación pueden ofrecer a las empresas y sectores productivos, existe la oportunidad de vincular las acciones formativas en forma más articulada y pertinente en función de los requerimientos integrales de las unidades productivas. Esto permitiría orientar la oferta de formación con base en horizontes tecnológicos y productivos de mayor amplitud que las oportunidades a corto plazo de acceder a mano de obra subsidiada.

A su vez, si la oferta de formación es concebida en términos sectoriales y verticales –esto es, estructurando los servicios con base en las demandas de competencias que a lo largo de toda la pirámide ocupacional posee un sector productivo determinado– es posible pensar en cadenas de formación que vayan desde la formación inicial para el trabajo hasta los mayores niveles de especialización, realizando un uso más eficiente de los recursos disponibles. Se trataría entonces de políticas capaces de atender simultáneamente a objetivos de integración social y a objetivos de modernización productiva.

Análogamente, eso es lo que resulta factible de proponer en materia de formación y capacitación para el emprendimiento. Estamos mucho más cerca de contribuir a la elevación de los niveles de productividad, a la modernización tecnológica y a la formalización de las actividades de micro y pequeñas empresas –juveniles o no– si se utilizan estrategias de vinculación sectorial de ellas mediante esquemas de cooperación entre empresas, instituciones de formación, universidades, etc. –como sucede en el caso de los parques industriales o tecnológicos– que si tales empresas son tratadas como grupos focales que necesitan asistencia.

Una segunda estrategia a considerar es la promoción y el fortalecimiento de la coordinación entre programas de capacitación y empleo de jóvenes en situación de pobreza y otras iniciativas que, recurriendo a sectores de jóvenes que presentan niveles de calificación superiores, apunten a desarrollar emprendimientos con mayor viabilidad, en términos de su inserción dinámica en la economía.

Lo anterior surge de considerar desde una perspectiva más global el panorama de los jóvenes en la región. En efecto: la información disponible muestra claramente algunas ventajas de éstos respecto de generaciones anteriores en términos de la extensión de los niveles educativos.

Adicionalmente, «... los jóvenes latinoamericanos de hoy manejan los códigos culturales más modernos como nunca lo hizo generación anterior alguna. .... En contraste con cierta tecnofobia, una gran parte de la juventud actual se ha criado en intensa interacción con los ultrarrápidos flujos de la informática, lo que la ha dotado de capacidades nuevas que serán cada vez más valiosas en el mercado de trabajo y en la competitividad de los sistemas nacionales.» (Franco, 1994)

La combinación de mayores niveles educativos y adaptabilidad a los cambios tecnológicos, dotan a la juventud de un potencial estratégico en los procesos de reestructuración del aparato productivo, en la perspectiva de creciente apertura de las economías, con las consiguientes demandas para las mismas en materia de productividad.

#### ***V.4. Las políticas activas de empleo en una estrategia de desarrollo incluyente***

Si la atención a la diversidad de situaciones debe hacer pensar en «abanicos» de respuestas que den cuenta de la heterogeneidad de las demandas, se plantea a su vez la necesidad de que estas respuestas estén articuladas desde una perspectiva de desarrollo. En esta articulación, aparece un elemento que presenta un carácter estratégico: la dimensión de ciudadanía. La centralidad de esta dimensión puede observarse en su carácter aglutinador de los esfuerzos. Esto se apoya por una parte, en la esfera educativa, visto como equidad en las oportunidades de acceso, pero también en un nivel más global, como sustento de las posibilidades de realización personales y colectivas. Es a partir de la incidencia efectiva que las acciones formativas puedan tener sobre el desarrollo de las competencias ciudadanas de los individuos, que se sustentarán procesos de integración social.

A partir de esta valoración, surge «... la necesidad de definir una propuesta ... (de formación) proactiva que tenga, como imperativos, afirmar la revalorización del trabajo productivo, la participación política, los valores democráticos, la justicia social y la identidad cultural.» (Weinberg, 1994)

La acción pedagógica debe ser catalizadora de la expresión de las potencialidades antes que disciplinadora en un sentido conductual. Esta cuestión, discutida probablemente en el pasado desde perspectivas ideológicas, encuentra actualmente un cauce de acuerdos a partir de los enfoques en relación con los nuevos requerimientos en materia de competencias laborales, y su aproximación (o parcial superposición) con las competencias necesarias para la ciudadanía.

Asimismo desde una perspectiva instrumental, es necesario señalar que «... los programas de capacitación laboral o productiva no pueden llevarse a cabo cuando los destinatarios de los mismos no tienen capacidad de razonar, de acumular conocimientos por la vía de la escritura o de entender la lógica matemática indispensable para registrar cambios productivos, llevar adelante un mínimo cálculo de costo de producción o 'mercadear' en una feria.» (Rama, 1994)

Resulta ineludible, en las reflexiones finales, volver sobre ciertas consideraciones de carácter más general a efectos de enmarcar adecuadamente los planteos expuestos. Como se ha señalado en los tramos introductorios, la cuestión del empleo de los jóvenes estará necesariamente ligada a los resultados que en términos de desarrollo social y económico logren los países.

El actual contexto internacional ha introducido modificaciones sustanciales en los aspectos que hacen al éxito de las economías, cambiando varios de los ejes alrededor de los cuales giraba el desarrollo económico. Esto puede observarse si consideramos, por ejemplo, el pasaje del énfasis en las ventajas comparativas a lo que se ha dado en llamar ventajas competitivas. Un aspecto sustancial de este cambio se refiere al hecho de que, en tanto las ventajas comparativas constituyen situaciones dadas –posesión de recursos naturales, ubicación geográfica, condiciones territoriales o climáticas ventajosas, etc.–, las ventajas competitivas **se construyen**.

Si consideramos el caso de empresas, el logro de ventajas competitivas pasa por su capacidad de desarrollo de productos, adopción de soluciones tecnológicas y organizacionales, mercadeo, etc., de modo de lograr



espacios en los actuales mercados altamente competitivos. Los caminos que pueden llevar a un resultado exitoso no son, ni remotamente, únicos.

Análogamente, en el caso –ciertamente más complejo, involucrando un mayor número de dimensiones– de unidades como países o regiones, tampoco puede pensarse que el conjunto de acciones a emprender para configurar un modelo de desarrollo exitoso responda a una «receta», ni que esta pueda ser prefigurable. Lo que sí puede señalarse es que el éxito de cada uno de los caminos que se emprendan, estará asociado al logro de adecuados niveles de desarrollo de los recursos humanos. Nuevamente, no es posible predefinir de un modo único el conjunto de medidas requeridas para el logro de los resultados «adecuados» en materia de recursos humanos.

Las ventajas competitivas se construyen a partir de la capacidad de innovar, incorporar nuevos conocimientos, pero también potenciando las fortalezas y especificidades de los logros alcanzados en el pasado, las propias «señas de identidad» nacionales.

La búsqueda de desarrollar respuestas originales, no debe hacer perder de vista la necesidad, a su vez, de conocer los distintos caminos ensayados –en el propio pasado o en otras realidades nacionales– como aporte al diseño de las estrategias que defina cada país.

---

## BIBLIOGRAFIA

- Avelino, G.; Filgueira, F. (1995): «Democracia, ciudadanía y políticas sociales en el Cono Sur latinoamericano», en Alcántara, M.; Crespo, I. (eds): *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Banuri, T. (1990): «Comments on Fields», en Herzenberger, S.; Perez-Lopez, J. (eds.) (1990): *Labor Standards and Development in the Global Economy*. U.S. Department of Labor/Bureau of International Labor Affairs, Washington DC.
- Barbagelata, H.H. (1996): *Formación y legislación del trabajo*. Cinterfor/OIT, Montevideo
- Cariola, M.L. (1992): «La educación secundaria en proceso de masificación. Un desafío para la región», en Gallart, M.A. (comp.): *Educación y trabajo: desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*. Red Latinoamericana de Educación y Trabajo/CIID-CENEP - Cinterfor/OIT, Montevideo.

- CEPAL (1997): *Panorama Social de América Latina 1996*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (1996a): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1995-1996*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (1996b): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 1995*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (1995): *Focalización y pobreza*. Cuadernos de la CEPAL N° 71, Santiago de Chile.
- CEPAL - UNESCO (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. CEPAL - UNESCO, Santiago de Chile.
- Cinterfor/OIT (1996a): *Formación Profesional y diálogo social. Una perspectiva regional*. Documento presentado en el Seminario Subregional «Reconversión y capacitación laboral para el siglo XXI: Países Andinos», Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 23-25 de octubre de 1996, Lima.
- Cinterfor/OIT (1996b): *Los ministerios de Trabajo y la Formación Profesional. Reflexiones iniciales para una discusión*. Documento presentado a la Reunión del Grupo de Trabajo IV de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la Organización de Estados Americanos (OEA) «La fuerza laboral del futuro: reconversión productiva y Formación Profesional», Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica - Instituto Nacional de Aprendizaje de Costa Rica/INA - OEA - Cinterfor/OIT, 21-23 de agosto de 1996, San José.
- Cinterfor/OIT (1991): *Capacitación y empleo de jóvenes en América Latina*. Informe Completo de la Conferencia sobre Políticas de Empleo y Capacitación de Jóvenes en América Latina, Belo Horizonte, 27 de noviembre-1° de diciembre de 1989, Cinterfor/OIT - CELAJU - MEC Brasil.
- Cinterfor/OIT (1990): *La formación profesional en el umbral de los 90. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina*. (2 vols.), Cinterfor/OIT, Montevideo.
- De Ibarrola, M.; Gallart, M.A. (coord.) (1994): *Democracia y productividad. Desafíos de una nueva educación media en América Latina*. Lecturas de Educación y Trabajo N° 2, OREALC/UNESCO - Red Latinoamericana de Educación y Trabajo/CIID-CENEP, Buenos Aires.
- Fields, G.S. (1990): «Labor Standards, Economic Development, and International Trade», en Herzenberger, S.; Perez-Lopez, J. (eds.) (1990): *Labor Standards and Development in the Global Economy*. U.S. Department of Labor/Bureau of International Labor Affairs, Washington DC.
- Filgueira, C.; Lombardi, M. (1995): «Social Policy in Latin America», en Morales-Gomez, D.; Torres, M. (eds.): *Social Policy in a Global Society*. IDRC, Ottawa.
- Filgueira, F.; Rodríguez, J. (1997): *Desarrollo económico y desarrollo social: una aproximación política al problema del déficit y superávit social en América Latina*. Documento elaborado en el marco del proyecto «Globalization and Social Policy in Latin America», University of Western Ontario - IDRC, a presentarse en el Congreso de Latin American Studies Association, Guadalajara, abril de 1997.

- Filgueira, F.; Lijtenstein, S.; Avelino, G. (1995): «Cambio económico, exclusión social y minimalismo democrático», en Alcántara, M.; Crespo, I. (eds): *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Filmus, D. (1994): «Los desafíos de la educación ante los nuevos procesos productivos», en *Revista de Trabajo*, Año I, N° 1. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Franco, R. (1994): «La juventud latinoamericana como sujeto estratégico en los futuros procesos de desarrollo», en *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional* N° 128. Ponencia-marco presentada al Encuentro Internacional «Opción 2.000: juventud, empleo, democracia y desarrollo en América Latina», Cinterfor/OIT, Montevideo.
- Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano (1995): *Básica. Revista de la Escuela y del Maestro*, Año II, N° 7. México, DF.
- Gallart, M.A. (1995a): «Educación básica y formación para el trabajo», en *Básica. Revista de la Escuela y del Maestro*, Año II, N° 7. Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, México, DF.
- Gallart, M.A. (1995b): *La formación para el trabajo en el final de siglo: Entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Lecturas de Educación y Trabajo N° 4, OREALC/UNESCO - Red Latinoamericana de Educación y Trabajo/CIID-CENEP, Buenos Aires.
- Gallart, M.A. (1992): «Educación media y técnica en América Latina: balance y perspectivas», en *Boletín de Educación y Trabajo*, Año 3, N° 1. Red Latinoamericana de Educación y Trabajo/CIID-CENEP, Buenos Aires.
- García Huidobro, Guillermo (1995): «Cinterfor y la política regional de la OIT», en *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional* N° 135. Cinterfor/OIT, Montevideo.
- Gaude, Jaques (1996): «Relación entre las nuevas formas de trabajo, la formación y la inserción profesional», en *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional* N° 137. Cinterfor/OIT, Montevideo.
- Grubb, W. Norton (1995): *Evaluating job training programmes in the United States: Evidence and explanations*. Training Policy Studies N° 17, Oficina Internacional del Trabajo/Departamento de Empleo y Formación/Servicio de Políticas y Sistemas de Formación Profesional, OIT, Ginebra.
- Herzenberger, S.; Perez-Lopez, J. (eds.) (1990): *Labor Standards and Development in the Global Economy*. U.S. Department of Labor/Bureau of International Labor Affairs, Washington DC.
- Instituto Nacional de la Juventud - INJU (1995): *Opción Joven. Presentación del Proyecto y de su Estado de Avance*. Ministerio de Educación y Cultura - Banco Interamericano de Desarrollo, Montevideo.
- Jacinto, C. (1997): «Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores», en *Estudios del Trabajo* N° 13, abril 1997. ASET, Buenos Aires.
- Macor, F. (1995): *La Juventud Venezolana y el Programa de Adiestramiento y Capacitación de Adolescentes y Jóvenes*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Capacitación y Empleo de Jóvenes en los Países del Area

- Andina, Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos de Ecuador - SECAP - OEA - Cinterfor/OIT, setiembre de 1995, Quito.
- Messina, G. (1995): «Education and Training for the Informal Sector. Chile», en Leach, F. (ed.) *Education and Training for the Informal Sector*, Vol. 2. Overseas Development Administration, Londres.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social - MTPS (1995): *Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes Chile Joven. Descripción y Resultados*. Unidad Coordinadora del Programa, Santiago de Chile.
- OIT (1996a): *El empleo en el mundo 1996/97. Las políticas nacionales en la era de la mundialización*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (1996b): *Panorama Laboral '96*. Oficina Internacional del Trabajo, Lima.
- OIT (1995a): *Panorama Laboral '95*. Oficina Internacional del Trabajo, Lima.
- OIT (1995b): *El desafío del empleo en América Latina y el Caribe*. Oficina Internacional del Trabajo, Lima.
- OIT - IIEL (1995): *La exclusión social en América Latina*. Documento de Síntesis del Foro Regional, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe - Instituto Internacional de Estudios Laborales/OIT, Lima, 17 al 19 de enero de 1995.
- Palma, C.; Andreani, R. (1996): *Capacitación laboral de jóvenes populares: el caso chileno*. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación/CIDE, Santiago de Chile. Documento presentado en el Seminario y Foro Formación de calidad para jóvenes de sectores de pobreza. Estrategias y desafíos. Red Latinoamericana de Educación y Trabajo/CIID-CENEP - Foro Juvenil - Cinterfor/OIT, Montevideo, marzo de 1996 (mimeo).
- Pérez, C. (1996): «La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones», en *Comercio Exterior*, Vol. 46. Num. 5. México.
- Piore, M.J. (1990): «Labor Standards and Business Strategies», en Herzenberger, S.; Perez-Lopez, J. (eds.) (1990): *Labor Standards and Development in the Global Economy*. U.S. Department of Labor/Bureau of International Labor Affairs, Washington DC.
- Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva - PARP (1996): *Informe de seguimiento y evaluación*. MTSS-Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral, Buenos Aires.
- Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva - PARP (1995): *Contratación de cursos de capacitación. Guía para la presentación de ofertas. Cuarto llamado*. Buenos Aires.
- Rama, G.W. (1994): *Informe: Educación y Juventud*. Organización Iberoamericana de Juventud, Madrid.
- Ramírez Guerrero, J. (1997): *Los programas de capacitación laboral del modelo 'Chile Joven' en América Latina. Una agenda para el seguimiento*. Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, Santafé de Bogotá (mimeo).
- Ramírez Guerrero, J. (1996a): *La capacitación laboral como instrumento de lucha contra la pobreza*. Estudios de políticas N° 26, Oficina Internacional del Trabajo/Departamento de Empleo y Formación/Servicio de Políticas y Sistemas de Formación Profesional, OIT, Ginebra.

- Ramírez Guerrero, J. (1996b): *Evaluación socio-pedagógica e institucional de experiencias colombianas de capacitación laboral para jóvenes de hogares pobres*. Documento presentado en el Seminario y Foro Formación de calidad para jóvenes de sectores de pobreza. Estrategias y desafíos. Red Latinoamericana de Educación y Trabajo/CIID-CENEP - Foro Juvenil - Cinterfor/OIT, Montevideo, marzo de 1996 (mimeo).
- Ramos, J. (1993): «Crecimiento, crisis y viraje estratégico», en *Revista CEPAL* N° 50. CEPAL, Santiago de Chile.
- Rodríguez, E. (1995): *Capacitación y Empleo de Jóvenes en América Latina*. Organización Iberoamericana de Juventud - Cinterfor/OIT, Montevideo.
- Ruétalo, Jorge (1996): *Juventud, trabajo y educación: El caso del Cono Sur de América Latina*. Estudios de políticas N° 25, Oficina Internacional del Trabajo/Departamento de Empleo y Formación/Servicio de Políticas y Sistemas de Formación Profesional, OIT, Ginebra.
- Sánchez, M.; Rojas, L. (1995): *Capacitación y Empleo Juvenil en Venezuela*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Capacitación y Empleo de Jóvenes en los Países del Area Andina, Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos de Ecuador - SECAP - OEA - Cinterfor/OIT, setiembre de 1995, Quito.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México - STPS (1995): *Evaluación del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados*. STPS, Subsecretaría «B», Dirección General de Empleo, México, DF.
- Seminario sobre Capacitación y Empleo de Jóvenes en el Istmo Centroamericano y República Dominicana (1995): *Informe Final*. Ministerio de Trabajo de Guatemala - OEA - Cinterfor/OIT, marzo de 1995, Guatemala.
- Seminario Internacional sobre Capacitación y Empleo de Jóvenes en los Países del Area Andina (1995): *Informe Final*. Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos de Ecuador - SECAP - OEA - Cinterfor/OIT, setiembre de 1995, Quito.
- Thurow, L.C. (1996): *El futuro del capitalismo*. Javier Vergara Editor, Buenos Aires.
- Tokman, V. (1994): «Visión desde la OIT sobre el trabajo de los jóvenes en la región», en *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional* N° 128. Exposición realizada en la clausura del Encuentro Internacional «Opción 2.000: juventud, empleo, democracia y desarrollo en América Latina». Cinterfor/OIT, Montevideo.
- Unidad Coordinadora Central (1996): *Capacitación Laboral para Jóvenes. Componente del Programa de Generación de Empleo Urbano. Descripción*. Red de Solidaridad Social - SENA, Santafé de Bogotá.
- Unidad Técnica de Desarrollo Social (1996): *Propuesta - Borrador. Programa Nacional de Capacitación de Jóvenes*. Segunda Vicepresidencia de la República, San José de Costa Rica.
- Weinberg, P.D. (1994): «Educación de adultos y trabajo productivo», en *La educación de adultos en América Latina ante el próximo siglo*. UNESCO/UNICEF, Santiago de Chile.
- Wurgaft, J. (1993): *Fondos de Inversión Social en América Latina*. PREALC/OIT, Santiago de Chile.



## Políticas de inserción de los jóvenes en los mercados de trabajo en la Unión Europea

*Lorenzo Cachón Rodríguez\**

### **Introducción**

La «juventud» debe ser entendida como un fenómeno social que va más allá de su delimitación estadística formal que incluye bajo el epígrafe «jóvenes» a la población de 15 (o 16) a 25 (o 30) años. La «juventud» es un proceso de transición por el cual se pasa de la dependencia completa que caracteriza a la infancia en una serie de aspectos a la plena autonomía que es propia de la vida adulta. La transición desde la dependencia hacia la autonomía personal se desarrolla a través de un conjunto de transiciones concretas, diferenciables entre sí, que llevan al joven a desarrollar plenamente su personalidad, a incorporarse a la vida activa, a tener independencia económica, a constituir un hogar propio y a establecer un emparejamiento estable. Las formas concretas que adoptan estos procesos típicos de la transición en los diversos países, así como los ritos de iniciación con que se formalizan, vienen condicionadas por la sociedad y el tiempo en que se producen: por la sociedad porque, por ejemplo, la estructura de clases produce unos modos de transición específicos (y ritos y rituales diferenciados) para los distintos grupos o clases sociales; por el tiempo porque, por ejemplo, el período histórico de la crisis económica ha producido también –como era de esperar– un impacto considerable sobre las transiciones que forman la juventud como fase de la vida humana; el mayor tiempo que los jóvenes pasan en el sistema escolar, las dificultades para encontrar un puesto de trabajo, el retraso en la edad de contraer matrimonio, la prolongación del tiempo

\* Profesor Titular de Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

de estancia en el hogar familiar, etc. permiten hablar de «juventud prolongada» en buena medida como efecto de la crisis económica que comienza en los años setenta.

En este proceso de transición desde la infancia (y la dependencia y los estudios) hacia la edad adulta (y la autonomía y el trabajo), juega un papel fundamental el proceso de inserción en el mercado de trabajo por la incidencia que tiene en todas las demás transiciones propias de la juventud y en el modo de vida de los jóvenes y de la sociedad en su conjunto.

En este campo hay que resaltar el papel estructurador que tienen las políticas y en concreto las políticas de empleo orientadas a encauzar esos procesos de inserción de los jóvenes en el mercado laboral.

### **1. Empleo y paro de los jóvenes europeos**

Europa contaba en 1995 con unos 148 millones de personas ocupadas de las cuales 87 millones (el 59%) eran varones y 61 millones (el 41%) mujeres. Contaba también con cerca de 18 millones de parados: 9 millones de varones (el 51%) y 8,8 millones de mujeres (el 49%).

A esta situación se ha llegado tras dos décadas de profundas transformaciones en los mercados de trabajo europeos. La primera (1975-1985) fue en conjunto un período de estancamiento del empleo: el volumen de ocupados apenas creció en un 0,1% de media anual en dicho período. Los varones vieron descender su volumen de empleo en un 0,4% anual (lo que supuso la pérdida de cerca de 4 millones de empleos) mientras que el empleo de las mujeres aumentaba en un 1,1% anual (en más de 5 millones para el período). La segunda década (1985-1995) ha estado dividida en una fase de notable recuperación del empleo (hasta 1991) y otra de recesión (hasta 1994). En 1995 el empleo ha aumentado (en cerca de 1 millón de personas respecto a 1994) por primera vez desde 1991. En el conjunto de esta segunda década el empleo en Europa se ha incrementado en cerca de 14 millones a una media anual del 1%. Han aumentado tanto el empleo masculino como femenino, pero mientras aquel lo hizo a un ritmo medio anual del 0,4% (creándose menos de cuatro millones de empleos en el conjunto de la década: con lo cual no alcanza a recuperar el nivel del empleo masculino de 1975), el femenino lo hace con tasas de incremento anual del 1,9% (aumentando su volumen de empleos en más de 10 millones). Esta evolución ha hecho que la estructura por género del empleo en Europa pase de un 65/35% entre varones y mujeres en 1975 al 59/41% en 1995.



Como consecuencia de estos cambios, las tasas de ocupación (medidas como proporción de ocupados entre la población de 15-64 años) para el conjunto de la UE han sufrido una notable transformación en estos veinte años. Aunque para “ambos sexos” las variaciones sean pequeñas (pasando del 64% en 1975 al 60% de 1985 y 1995), las tasas de los varones han disminuido en 15 puntos (pasando del 86% en 1975 al 71% en 1995) mientras que las de las mujeres han aumentado en 7 puntos (del 44% en 1975 al 50% en 1995). La distancia de las tasas de ocupación entre varones y mujeres que en 1975 era de 42 puntos se ha reducido a la mitad (21 puntos en 1995).

Estos procesos de evolución del empleo difieren considerablemente entre los distintos Estados miembros de la UE, tanto en sus magnitudes como en los períodos de los ciclos del mercado de trabajo. Si se analiza, por ejemplo, las tasas de ocupación de los Estados miembros pueden verse las notables diferencias que existen entre ellos. Para “ambos sexos” se producen diferencias de 27 puntos. Mientras que en Dinamarca y Suecia superan valores del 70%, en España la proporción de población de 15-64 años que tiene un empleo es de sólo el 46% y en Italia del 52%. Por encima de la media se encuentran todos los países nórdicos, Alemania, Austria, Países Bajos, Reino Unido y Portugal; por debajo todos los países mediterráneos, Bélgica, Luxemburgo e Irlanda. En los veinte últimos años se han agrandado las diferencias entre estos grupos de países porque, en general, los del primero han mantenido unas tasas elevadas (en el caso de Austria y Países Bajos incluso han aumentado) mientras que los segundos han visto reducir las suyas de modo significativo (en 14 puntos en el caso de España). Estas diferencias son menores entre los varones que entre las mujeres. En estas últimas la tasa de ocupación de Suecia (en 1995) es del 70% mientras en España es el 31%: casi 40 puntos de distancia.

Entre las numerosas transformaciones que se han producido en los mercados laborales europeos a lo largo de estos veinte últimos años, señalaremos tres: el incremento del empleo a tiempo parcial, el aumento del trabajo temporal y el crecimiento del empleo en el sector servicios.

Las tasas de actividad agregadas (de la población de 15-64 años) para el conjunto de la UE se han mantenido muy estables a lo largo de los veinte últimos años (en torno al 67-68%). Pero bajo esta estabilidad se esconde una considerable transformación de la relación de la población con la actividad económica. En primer lugar, transformación en función del género ya que a lo largo de estos años la tasa de actividad

masculina se ha reducido en 11 puntos (pasando del 89% en 1975 al 78% en 1995), mientras que la femenina aumentaba en una cuantía similar (pasando del 46% en 1975 al 57% en 1995). La distancia de las tasas por género se recortaba desde los 43 puntos de 1975 a los 21 de 1995. En segundo lugar, diferencias entre los Estados miembros. Frente a la pauta más común que ha sido la de aumentos (en general ligeros) de la actividad, en cuatro Estados miembros se ha producido un descenso: España, Francia, Irlanda y Luxemburgo. En todos, sin embargo, se reproduce la pauta de la diferencia por género: incremento de la actividad femenina y descenso de la masculina. Esto ha producido un incremento notable del peso de las mujeres en la población activa en todos los Estados miembros: en dos (Suecia y Dinamarca) las mujeres superan el 46% de la población activa y sólo en cinco el peso de las mujeres es inferior al 40 % (situándose para estos cinco en torno al 37%): España, Grecia, Irlanda, Italia y Luxemburgo.

El paro ha crecido considerablemente en la Unión Europea desde 1975. En las dos últimas décadas sólo el quinquenio 1985-1990 y el año 1995 han sido positivos en la evolución del desempleo. En conjunto se ha pasado de 5 millones de parados en 1975, con una tasa de paro del 3,7%, a cerca de 18 millones en 1995, con una tasa de paro del 10,7%. De aquellos 5 millones, 3 eran varones y 2 mujeres; en 1995 la mitad de los parados son de cada género pero la tasa de paro de las mujeres europeas alcanza el 12,5% mientras la de los varones es del 9,4%. Cuatro Estados miembros superan la tasa de paro media de la UE: España (con una tasa de paro del 23%), Finlandia (17%), Irlanda (13%) e Italia (12%). Otra característica que diferencia notablemente el paro entre los Estados miembros es la mayor o menor presencia del paro de larga duración (parados que llevan en esa situación más de 12 meses). Los cuatro países en que es menor el peso de los parados de larga duración son Suecia (donde el 16% del paro total), Austria (el 17%) y Dinamarca y Finlandia (en torno al 30%). Por el contrario los países en que el paro de larga duración tiene un mayor peso son los del sur de Europa (Italia, donde el 63% de los parados llevan más de 12 meses en esa situación; España, con el 57%; Grecia, con el 51% y Portugal, con el 49%) y Bélgica, con el 62% de paro de larga duración.

Existen enormes diferencias en las tasas de actividad de los jóvenes (entre 15-24 años) en los distintos Estados miembros de la UE. Esto es una primera señal de las importantes diferencias en los dispositivos nacionales (institucionales e históricos) de transición desde el sistema educativo al mercado laboral. En 1995 la tasa de actividad de los jóvenes

Europeos oscila entre el 73% en Dinamarca y el 30% en Francia. Junto al primero de estos países se encuentran (con tasas de actividad superiores al 60%) Países Bajos, Reino Unido y Austria. Junto al segundo, con tasas menores del 40% se hallan Bélgica, Grecia e Italia. En el resto de los Estados miembros los jóvenes tienen tasas de actividad entre el 40-50%. Esta división se vuelve reproducir tanto para los varones como para las mujeres. Para los primeros, las tasas de oscilan entre el 77% de Dinamarca y el 33% de Francia para los jóvenes varones y el 69% y el 27% para las mujeres en dichos países. Por otra parte, también la tendencia en los últimos doce años ha sido dispar: mientras en unos países ha aumentado la tasa de actividad de los jóvenes de ambos sexos (Dinamarca y Países Bajos, en que la tasa de actividad de ambos sexos aumenta en 8 y 13 puntos respectivamente), en la mayoría la tendencia ha sido descendente y en muchos países en una cuantía importante de más de 10 puntos: es el caso de países como Francia, España, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal o Suecia.

Las tasas de ocupación juvenil (proporción de ocupados sobre la población de 15-24 años) muestran también notables diferencias entre los Estados europeos. Las tasas de ocupación de los adolescentes (de 15-19 años) oscilan en 1995 entre el 60% para los varones y el 54% para las mujeres de Dinamarca (y el 49% tanto para varones como para mujeres en el Reino Unido) y el 6% para los adolescentes varones en Bélgica (y el 7% en Francia) y el 3% para las mujeres en Francia (y el 4% en Bélgica). Las diferencias no son tan grandes para los jóvenes de 20-24 años que oscilan entre el 69% para los varones y el 64% para las mujeres en Dinamarca (y el 68 y 63 respectivamente en Reino Unido) y el 42% para los varones de ese grupo de edad en Francia y el 31% para las mujeres en España. La tendencia de las tasas de ocupación de ambos grupos de jóvenes y para los dos sexos en los últimos doce años ha sido, en general, descendente. Las excepciones vuelven a ser Dinamarca y los Países Bajos (donde las tasas de ocupación aumentan, excepto para las mujeres de 20-24 años en Dinamarca).

Entre 1985 y 1995 la tasa de paro juvenil sufrió una ligera mejoría, pasando del 21,9 al 21,5% a pesar de que la tasa de paro general aumentó en casi un punto en dicho período (hasta alcanzar el 10,7 en 1995). Pero sigue siendo, para el conjunto de la UE, el doble de la tasa de paro general. Esta evolución y esta diferencia con la tasa general se reproduce tanto para los varones como para las mujeres jóvenes, aunque la de éstas es superior en tres puntos a la de los varones: un 23% frente al 20%. Este comportamiento no se reproduce en los Estados miembros. En la

mayoría, las tasas de paro juvenil han aumentado en la última década, pero su efecto ha venido compensado por el descenso que se ha producido en otros países. Es el caso, especialmente de Dinamarca, que ha reducido la tasa de paro juvenil desde el 18,9% de 1983 hasta un 9,9% en 1995 (a menos de tres puntos de la tasa general de paro que es del 7,1%). Han descendido también en Países Bajos (en 12 puntos, hasta el 13%) Alemania, Bélgica y Portugal. Frente a este positivo comportamiento, los mayores incrementos de las tasas de paro (entre 1983 y 1995) tienen lugar en Finlandia (con una subida de 17 puntos de la tasa de paro juvenil, hasta alcanzar el 27%), Suecia (que para del 8 al 15%), Francia, España y Grecia (con incrementos de 5 puntos).

Seis Estados miembros tienen tasas de paro juvenil superiores a la media comunitaria: España (que duplica la media comunitaria con una tasa del 43%), seguida de Italia (33%), Grecia (28%), Finlandia (27%) Francia (26%) y Bélgica (22%). En sentido contrario hay que señalar los cuatro Estados miembros con tasas inferiores al 10%: Austria (6%), Luxemburgo (7%), Alemania (9%) y Dinamarca (10%, conseguido en este país tras un rápido descenso del paro juvenil en el período 1984-85). La tasa de paro de las mujeres jóvenes es tres puntos superior a las de los varones de su misma edad para el conjunto de la UE, pero esto no se produce en todo los Estados miembros. En cinco (Alemania, Finlandia, Irlanda, Reino Unido y Suecia) el paro juvenil femenino es algo menor que el masculino. Por el contrario en los países mediterráneos es notablemente mayor: la diferencia entre la tasa de paro masculina y femenina alcanza los 18 puntos en Italia, los 17 en Grecia y los 13 en España. En este último país la tasa de paro de las mujeres de 16-24 años casi alcanza en 1995 el 50% de la población activa.

La proporción de jóvenes que prosiguen estudiando, tanto entre los de 15-19 años como entre los de 20-24, para varones y mujeres, es un indicador relevante de los mecanismos de inserción en el mercado de trabajo que cada sistema institucional nacional pone en marcha. Para los dos grupos de edad y para los dos sexos, entre 1987 y 1995 ha aumentado notablemente la proporción de jóvenes que siguen cursando estudios con la característica añadida de que para el conjunto de la UE (y en muchos Estados miembros) las mujeres jóvenes siguen estudiando en mayor proporción que los varones, lo que indica que ya no son clasificables como "ni activas ni estudian" que equivalía a las que se dedicaban a tareas domésticas. Pero apunta también a una progresión de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, dada la fuerte relación positiva que existe en las mujeres entre mayor nivel educativo y

mayor tasa de actividad. En 1995 por encima del 82% de los varones de 15-19 años y casi el 83% de las mujeres de ese grupo de edad siguen estudiando. El incremento de escolarización de estos jóvenes ha sido general entre los Estados miembros entre 1987 y 1995 (con la sola excepción de Dinamarca). Dicho nivel oscila entre el 93% de Francia y el 71% del Reino Unido, el 73% de Portugal, el 74% de Italia y el 79% de España. El “*ranking*” de Estados según el nivel de escolarización del colectivo de 15-19 años no coincide con el de 20-24. En éste último grupo los países con mayor proporción de estudiantes son Dinamarca y Países Bajos (con el 50%), seguidos de Finlandia, Francia y España (con el 42-43%) y Portugal con el 40%.

## **2. Políticas de la Unión Europea en apoyo de la inserción laboral de los jóvenes**

Dentro de las políticas comunitarias orientadas a apoyar a los colectivos desfavorecidos, además de las establecidas en favor de las mujeres y los minusválidos, existen una serie de intervenciones en favor de los jóvenes.

Se pueden diferenciar cuatro líneas de actuación de la UE cuyo objetivo es el apoyo a la inserción laboral de los jóvenes. No carece de interés centrarlas cronológicamente porque indican las prioridades de distintos momentos históricos. La primera de esas líneas es una Recomendación de la Comisión adoptada en 1967 relativa a la protección de los jóvenes ante el trabajo. La segunda iniciada con anterioridad (en 1964), expresa una preocupación fundamental en los orígenes mismos de las Comunidades Europeas como era la libre circulación de trabajadores y son las políticas de intercambio de jóvenes en el interior de la Comunidad. La tercera, iniciada en la primera fase de la crisis económica, es la política de formación profesional para los jóvenes. Y la cuarta es el apoyo a políticas de promoción del empleo de los jóvenes adoptada ya en los años ochenta. A esto hay que añadir el hecho de que la reforma de los fondos estructurales comunitarios ha incluido la inserción profesional de los jóvenes como uno de sus objetivos prioritarios.

La primera línea de acción de apoyo a los jóvenes se adopta con la Recomendación de la Comisión de 31 de enero de 1967 dirigida a los Estados miembros, relativa a la protección de los jóvenes ante el trabajo. Esta Recomendación comienza reconociendo que esta protección “que empezó a desarrollarse en los Estados miembros hace más de un siglo (...) constituye una pieza clave de la política social y un índice del nivel

de progreso social”. La Recomendación que dicta la Comisión es un típico ejemplo de legislación proteccionista avanzada, que persigue mejorar substancialmente las condiciones de vida y de trabajo de los jóvenes mediante el establecimiento de unos derechos mínimos que garanticen el respeto a las especiales características del adolescente en el trabajo y que le ofrezcan unas conquistas sociales que no todos los Estados miembros habían reconocido (y aplicado) a sus trabajadores en 1967.

La segunda línea de actuación es la promoción del intercambio de jóvenes trabajadores al amparo del art. 50 del Tratado de la Comunidad Económica Europea que establece que “los Estados miembros favorecerán en el marco de un programa común, el intercambio de jóvenes trabajadores”. Con esta finalidad, el Consejo puso en marcha en 1964 un primer programa común tendente a favorecer el intercambio de jóvenes trabajadores en el seno de la Comunidad; tras la experiencia de este primer programa se han puesto en marcha sucesivos programas que pretenden ofrecer a los jóvenes trabajadores oportunidades para ampliar su formación profesional o sus conocimientos culturales, lingüísticos o humanos, con estancias de diferente duración en un Estado miembro diferente al de su residencia habitual. Las últimas actuaciones de la Comunidad en este área son las Decisiones 818/95/CE y 819/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo, por las que se adopta el programa “La juventud por Europa” (tercera fase) y se crea el programa de acción comunitaria SOCRATES.

La tercera línea de actuación comunitaria que incide sobre los jóvenes son las políticas que estimulan el desarrollo de la formación profesional. La intervención de las instituciones comunitarias en este área ha sido temprana (comienza en los años sesenta), permanente, sin rupturas y progresiva, hasta elaborar un acervo de notable importancia. La evolución de esta doctrina comunitaria ha ido en buena medida paralela a las reformas del Fondo Social Europeo. Orientadas a los jóvenes se han adoptado numerosas disposiciones, unas de carácter general, otras de tipo experimental y otras de tipo específico (por ejemplo en apoyo de la formación en alternancia). En la estela marcada por dos “libros blancos”: *Crecimiento, competitividad y empleo* (Comisión Europea, 1993) y *Enseñar y aprender* (Comisión Europea, 1995) se inscriben las actuaciones comunitarias más recientes en el campo de la formación profesional, donde los jóvenes son un colectivo de actuación clave. Entre ellas cabe señalar la Resolución del Consejo de 5 de diciembre de 1994 sobre la calidad y el atractivo de la formación profesional y la Decisión del Consejo de 6 de diciembre del mismo año por la que se establece un progra-

ma de acción para la aplicación de una política de formación profesional en la UE para el período 1995-1999 llamado “Leonardo da Vinci”.

La promoción del empleo juvenil constituye el cuarto bloque de las intervenciones comunitarias orientadas a los jóvenes. La Resolución del Consejo de 23 de enero de 1984 tendente a promocionar el empleo juvenil ha sido especialmente importante. En ella el Consejo recomienda a los Estados miembros poner en marcha las seis líneas de acción siguientes:

a) Estimular a las partes sociales a favorecer la contratación de jóvenes en los acuerdos que tengan repercusión sobre el empleo, incluidos los relativos a la reorganización y reducción del tiempo de trabajo.

b) Promover la inserción profesional de los jóvenes con ayudas a la contratación.

c) Examinar, para su eliminación, las rigideces que puedan constituir obstáculos injustificados para el reclutamiento de jóvenes trabajadores.

d) Ayudar a los jóvenes a crear empresas, incluyendo cooperativas, o a participar en la creación de las mismas.

e) Estudiar las posibilidades de empleo y de formación en los servicios públicos o en los trabajos de utilidad colectiva.

f) Ayudar a los jóvenes a desarrollar sus capacidades y sus centros de interés profesional y tener en cuenta sus motivaciones e intereses fuera del trabajo.

En la reforma de los fondos estructurales de 1988 se incluyó, como uno de los cinco objetivos prioritarios de los mismos, el de “facilitar la inserción profesional de los jóvenes” (objetivo 4). El Fondo Social Europeo (FSE) era el encargado de financiar las actividades de los Estados miembros que se adaptaran a las orientaciones comunitarias en este objetivo. Las modificaciones introducidas en los fondos estructurales en 1993 han establecido las normas para el sexenio 1994-1999. Para este período se han modificado los objetivos de estos Fondos. Los dos que afectan al FSE quedan definidos de la siguiente manera:

- Objetivo 3: combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral.

- Objetivo 4: facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción.

<sup>1</sup> El Sistema MISEP (*Mutual Information System of Employment Politics: Sistema Mutuo de Información sobre Políticas de Empleo*) es un mecanismo administrativo de intercambio de información sobre políticas de empleo entre los Estados miembros de la Unión Europea organizado por la Comisión. Entre los diversos instrumentos que el MISEP ha puesto en marcha están los *Informes de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo*. Estos informes recogen periódicamente, para cada uno de los Estados miembros, una descripción de las instituciones responsables de la política del mercado de trabajo (ministerios de trabajo y servicios públicos de empleo, entre otros), el marco legal de las relaciones laborales y el procedimiento de las colocaciones, una descripción esquemática de las diferentes medidas de política de empleo vigentes en un momento determinado y, por último, algunas referencias sobre las fuentes estadísticas y sobre los análisis del mercado.../.

Las políticas de empleo para los jóvenes, lo mismo que la formación profesional, son competencia de los Estados miembros. Pero estas disposiciones y actuaciones comunitarias estimulan determinada orientación de aquellas políticas. Las orientaciones y los recursos del FSE que la Comisión pone a disposición de los Estados miembros para cofinanciar determinadas actividades han contribuido a que se desarrollen estas políticas nacionales.

### 3. Políticas de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo en los Estados miembros

Al ser la política de empleo competencia de los Estados miembros, son éstos los que ponen en marcha diversos dispositivos para apoyar o facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. Se podría hacer un comentario de *todas* las medidas vigentes en los Estados miembros, pero esto no ayudaría a *comprender* el funcionamiento de estos dispositivos en los mercados de trabajo nacionales. Su simple enunciación puede ser suficiente para comprobar la variedad de los dispositivos y, sin embargo, el hecho de que la mayor parte de esos mecanismos inciden sobre una serie de aspectos comunes: formación profesional (inicial y posterior a la entrada en la vida activa), estímulos a la creación de empresas, estímulos a la contratación de jóvenes y, sobre todo, diversas fórmulas que combinan formación y trabajo, empleo y formación. Entre estas últimas se podría hacer un “*ranking*” desde los dispositivos que fomentan las prácticas en empresas de los estudiantes en el sistema escolar reglado, hasta los contratos en prácticas para jóvenes con titulación profesional, pasando por los contratos de aprendizaje o de formación.

La descripción de estas medidas se podría abordar desde distintas perspectivas. Sólo haremos una enumeración siguiendo los *Informes de base sobre política de empleo* del Sistema comunitario MISEP<sup>1</sup>. Los programas que los propios Estados dicen desarrollar para apoyar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral son los siguientes:



**Alemania**

- Formación profesional en el sistema dual
- Promoción de medidas de formación preparatoria al empleo para los jóvenes
- Promoción de enseñanza profesional de los jóvenes extranjeros o alemanes en situación de dificultad

**Austria**

- Formación profesional en el sistema dual
- Promoción de la formación de aprendizaje y preparación profesional
- Orientación profesional para jóvenes

**Bélgica**

- Formación e inserción profesional de los jóvenes
- Empleo/formación en alternancia
- Empleo “trampolín”
- Jóvenes desfavorecidos
- Incitación a los jóvenes para instalarse como independientes
- Contrato de inserción en empresas (Región Valona)
- Plan comunal para el empleo (Región Valona)
- Plan de garantía de empleo para jóvenes (Región Flamenca)

**Dinamarca**

- Formación profesional elemental
- Formación profesional individual

**España**

- Plan nacional de formación e inserción profesional (Plan FIP)
- Programas de Escuelas-Taller y Casas de Oficio
- Contrato de aprendizaje (Contrato para la formación)
- Contrato en prácticas
- Contratos por tiempo indefinido de trabajadores jóvenes y de jóvenes desempleados de larga duración

- Transformación en indefinidos de los contratos en prácticas, de aprendizaje o para la formación

**Finlandia**

- Promoción de formación de aprendizaje
- Empleo rotatorio
- Suplemento de pago por tiempo parcial
- Servicios de información profesional
- Orientación profesional
- Subsidio de empleo para empresarios
- Asistencia de empleo para demandantes de empleo
- Formación para el mercado de trabajo

**Francia**

- Contrato de aprendizaje
- Contrato de adaptación al empleo
- Contrato de cualificación
- Contratos de orientación
- Contrato de trabajo comunitario
- Contrato de empleo-consolidado
- Crédito de formación para jóvenes
- Ayuda al primer empleo de los jóvenes

**Grecia**

- Promoción de los demandantes de primer empleo
- Sistema de aprendizaje
- Formación profesional acelerada
- Subvención para la creación de empresas
- Subvenciones para el permiso de formación suplementaria remunerada para estudiantes y alumnos asalariados
- Programa de cualificación permanente de empresas

... do de trabajo. Los informes son elaborados por las autoridades de los Estados miembros siguiendo indicaciones de la Comisión. Dentro del capítulo de medidas, se incluye un apartado sobre “medidas en favor de categoría específicas de trabajadores” con un subepígrafe de “jóvenes”.

- Formación técnica y profesional
- Subvención para la creación de empresas

**Irlanda**

- Programas de formación comunitaria para jóvenes
- Programas de colocación de licenciados
- Talleres de formación comunitaria y talleres de formación para desplazados
- Plan de trabajo de verano para estudiantes
- “Impulso juvenil”

**Italia**

- Aprendizaje
- Plan extraordinario para el empleo de los jóvenes parados de larga duración
- Contrato de formación y trabajo
- Promoción y desarrollo de la creación de empresas por los jóvenes
- Planes para la reinserción profesional de los jóvenes parados

**Países Bajos**

- Ley sobre la garantía del empleo de los jóvenes
- Centros regionales de prestación de servicios
- Reglamentación marco de la inserción en la vida activa

**Portugal**

- Creación de empleo para jóvenes por exenciones de las cotizaciones a la seguridad social
- Programa de empleo/formación (Las Azores)
- Integración en el mercado de trabajo para jóvenes (Las Azores)
- Medidas especiales de fomento de empleo (Las Azores)

**Reino Unido**

- Formación para jóvenes
- Créditos para jóvenes
- Aprendizaje moderno y aprendizaje moderno acelerado
- Educación inicial técnica y profesional
- Asociación Educación-Empresa
- “1-2-1”
- Programa vinculado al trabajo
- Trabajo cualificado (Irlanda del Norte)

**Suecia**

- Plan de formación juvenil
- Integración en el trabajo/Inserción juvenil
- Responsabilidad municipal de seguimiento juvenil
- Centros informáticos/centros activos

Pero ni la enumeración de las medidas ni su descripción ayudarían a comprender las lógicas de las políticas de empleo orientadas a los jóvenes. Por esa razón a continuación se examinan con más detalle las políticas de cuatro Estados miembros (Alemania, Francia, Reino Unido y Suecia) y en el capítulo siguiente se analizará la experiencia española en este campo.

Cuando se estudia la transformación de las instituciones que regulan el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo en los países europeos en los últimos años se observa el impacto de cuatro factores (véase Cachón, 1996): 1) el conjunto de cambios técnicos y organizativos que han producido una notable transformación de la estructura del empleo y de la naturaleza de las cualificaciones requeridas a los jóvenes; 2) el considerable alargamiento de la formación inicial de los jóvenes, 3) la transformación de las estrategias de las empresas para la selección de la mano de obra ligadas al endurecimiento de las condiciones de competencia en el mercado del trabajo, y 4) la intervención de los poderes públicos para establecer mecanismos especiales de inserción laboral de los jóvenes: así ha ido apareciendo un espacio nuevo entre la formación y el empleo que institucionaliza formas diversas de inserción en la vida activa (ver Lefresne, 1995). Estas cuatro tendencias son comunes a los países que analizamos. Pero su modo de articulación y sus modalidades varían sensiblemente entre ellos, pero sin que pueda hablarse –en este terreno, como en otros campos– de un determinismo de las especificidades nacionales.

**Alemania.** El «sistema dual» es el corazón de la formación profesional y el sólido y antiguo puente por donde pasan de la escuela al trabajo entre el 60% y el 70% de cada cohorte de alemanes no universitarios. Se regula por la Ley sobre formación profesional de 1969. Desde entonces ha sufrido algunas modificaciones que han venido a integrarlo más firmemente en el sistema educativo, haciéndolo más atractivo (Krais y Trommer, 1995). Se llama «sistema dual» porque hay dos marcos diferentes en que se desarrolla la formación: la empresa y el centro de formación profesional. El joven firma con la empresa un contrato de aprendizaje que tiene carácter laboral; el salario es fijado en los convenios colectivos, pero con notables diferencias entre unos sectores de actividad y otros. El tiempo del aprendizaje en el sistema dual dura unos tres años, dependiendo de cada especialidad (varía entre dos y tres años y medio). En el contrato se especifica el tipo de formación elegida entre las 373 especialidades reconocidas. Para cada especialidad existe un reglamento que fija el marco y los criterios cualitativos mínimos del conteni-

do de la formación y la forma de los exámenes. En las empresas se desarrolla la parte práctica y una parte formativa de carácter teórico; en los Centros de Formación Profesional (*Berufsschule*) se organiza la parte teórica fundamental en uno o dos días por semana (unas 12 horas semanales). La formación en la empresa está regulada a nivel nacional (en el reglamento de cada especialidad) y la formación en los Centros depende de los *Länder*. El proceso de formación del sistema dual termina con un examen teórico y práctico que efectúan las Cámaras de Comercio competentes.

Alrededor de 600.000 jóvenes alemanes entran cada año en el sistema dual, lo que quiere decir que, cada año, hay unos 1.800.000. En 1990, el 77% de los varones y el 68% de las mujeres que terminaron la formación profesional deseaban entrar en el sistema dual. Pero sólo una quinta parte de las empresas alemanas participan en el sistema. A mediados de los ochenta comenzaron a escasear las plazas de aprendizaje (en 1984 hubo 706.000 plazas pero había cerca de 100.000 demandantes más que se quedaron sin plaza). Entre un 10 y un 15% de los jóvenes de cada cohorte o no pueden entrar en el sistema dual o no terminan su período de aprendizaje. Esto ha llevado a la aparición de grupos que se pueden considerar «desfavorecidos», como son los jóvenes con bajo nivel escolar (los que abandonan la escuela después de los nueve primeros años de enseñanza general, con o sin diploma); las mujeres jóvenes o los jóvenes de nacionalidad no alemana. Para estos colectivos existen dispositivos especiales adoptados por el gobierno al amparo de la Ley de promoción del trabajo como son las «medidas de formación preparatoria al empleo de los jóvenes» o la «formación profesional para jóvenes extranjeros o alemanes con problemas de inserción o `handicaps` sociales». Estas medidas especiales han tenido relevancia desde mediados de los ochenta; sin embargo, siguen siendo marginales con respecto al sistema dual ya que afectan a unos 100.000 jóvenes anualmente.

Las críticas que recibe el sistema dual son básicamente tres: la insuficiente oferta de plazas de aprendizaje por parte de las empresas; la distancia entre los contenidos del aprendizaje y la estructura probable del empleo; y el hecho de que, con la crisis, el diploma obtenido tras el aprendizaje, no garantiza un empleo: en 1993, se inscribieron en el desempleo el 17% de los diplomados en el sistema dual en los *Länder* del Oeste y el 25% en los *Länder* del Este (Schober, 1994).

El sistema dual se consolida en un entramado social donde la escuela, los agentes sociales (sindicatos y empresarios) y las administra-

ciones públicas (federal y regional) han de actuar co-responsablemente. Sin esta vertebración social es difícil entender sus resultados y desde esta perspectiva se puede apuntar que plagiar los aspectos más formales del sistema dual olvidándose del tejido social que los fecunda es una operación abocada al fracaso. No se trata de que en Alemania los sindicatos y la patronal y otros interlocutores estén siempre de acuerdo, lo que no es el caso: se trata más bien de la existencia de un consenso fuerte sobre ciertas ideas básicas y sobre el modo de encarar las diferencias de posición que pueda haber entre ellos.

**Francia.** Desde mediados de los años setenta los poderes públicos franceses han ido creando un complejo entramado de dispositivos de inserción y de formación profesional que institucionalizan el proceso de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo como una «transición profesional» (Rose, 1987): un proceso institucionalizado, que se produce a lo largo del tiempo y que se extiende entre la salida del sistema de formación inicial a tiempo pleno y el acceso a un empleo sometido a las normas laborales comunes. Según la *Enquête-Emploi* del INSEE de 1994, la mayoría de los jóvenes de 16-17 años (el 87%) se encuentran escolarizados y la mayor parte de los que han terminado la escuela son aprendices (el 7%); a los 24-25 años la mayor parte de los jóvenes dispone de un empleo de derecho común (el 60%) y el resto o está en paro (el 14%), sigue en el sistema escolar (el 10%) o se beneficia de una medida de inserción (el 7%). La «transición profesional» designa el proceso entre estos dos límites que tienden a desplazarse como consecuencia de la prolongación de la escolarización inicial y el proceso de inserción mismo.

La intervención del Estado en este campo ha sido prolífica, inestable y heterogénea (tanto en las modalidades adoptadas como en el estatus atribuido a sus beneficiarios): la redefinición de las políticas de empleo para los jóvenes con los cambios de mayorías parlamentarias o simplemente los cambios de gobierno hacen que desde 1975 se hayan adoptado más de cincuenta medidas (Lefresne, 1995).

En Francia coexiste el tradicional contrato de aprendizaje con nuevos dispositivos de formación en alternancia. Pervive también una singular (e histórica) forma de aprendizaje: la institución del *compagnonage*, que echa sus raíces en los artesanos constructores de catedrales de los siglos XII y XIII. El contrato de aprendizaje, es un contrato de trabajo de tipo particular dirigido a jóvenes de 16 a 25 años que no tienen una cualificación que dé acceso a un empleo; incluye una formación (un mínimo de 400 horas/año) que se imparte en los «centros de formación de apren-

dices»; desde 1987 se pueden hacer contratos sucesivos con una duración de uno a tres años (generalmente dos años). La remuneración es pagada por la empresa y es una proporción del SMIC que varía con la edad y el año del contrato, oscilando entre el 30% (16-17 años y primer año de contrato) y el 75% (más de 21 años y segundo año de contrato). Con cierta implantación en sectores artesanales (en *stock* suponen 218.300 en 1993), menos de la mitad alcanzan el diploma (CAP) que es el objetivo del aprendizaje.

Además del aprendizaje, existen en Francia varias fórmulas de formación en alternancia, dos de las cuales (contrato de cualificación y contrato de adaptación) son relaciones laborales, mientras que el resto son diversas modalidades de «*stages* de inserción» en las empresas, «trabajos de utilidad colectiva» (TUC), o «contratos empleo-solidaridad» (CES) que se desarrollan en economías no mercantiles. En estas modalidades los jóvenes no tienen la consideración de asalariados, sino de *stagiaires* de la formación profesional. Los *stages* han comenzado a tener importancia desde 1980 y los TUC y los CES desde 1985. En 1993 había 129.600 jóvenes en TUC o CES y 92.500 en *stages*.

Los contratos de cualificación y de adaptación vinieron a sustituir al contrato «Empleo-formación» vigente entre 1976 y 1987. El contrato de cualificación se puede establecer con jóvenes de 16 a 25 años sin diploma de nivel V (CAP o BEP) o con un diploma obsoleto; tiene una duración de 6 meses a 2 años y al menos una cuarta parte del tiempo de duración del contrato se pasa en un organismo de formación. Es más flexible que el contrato de aprendizaje y puede terminar en un diploma o en un certificado profesional homologado por los convenios colectivos. Además la empresa está exonerada de las cotizaciones patronales a la Seguridad Social y recibe una subvención por la formación impartida. El salario lo paga la empresa y lo establece la Administración (entre un 30 y un 75% del SMIC según la edad y la antigüedad del contrato). En 1993 había 136.100 jóvenes acogidos a este tipo de contrato.

El contrato de adaptación al empleo se establece con jóvenes de 16-25 años que tienen una cualificación suficiente para ocupar un empleo; puede tener una duración determinada (entre 6 y 12 meses) o tener carácter indefinido (pero sólo los 12 primeros meses son «de adaptación»); un mínimo de 200 horas al año están destinadas a formación que se puede impartir en la empresa y el salario debe ser al menos el 80% del mínimo establecido en convenio colectivo. La empresa recibe una subvención por hora de formación. En 1993 había 44.000 jóvenes acogidos a esta modalidad.

Del sistema francés que ha ido institucionalizando múltiples dispositivos para la inserción laboral de los jóvenes se ha dicho que parece una «nebulosa de contornos indefinibles que más parece “*bricolage*” tecnocrático a merced de las circunstancias que grandes políticas públicas fuertemente estructuradas» (Le Goff, 1994). Pero es posible que bajo esa nebulosa exista mayor orden del aparente. Si la política de empleo se analiza como un sistema de orientación y de selección de la mano de obra (Aucouturier, 1992), se podría apuntar que las diversas medidas contribuyen a construir modos diversos de acceso al empleo para diferentes colectivos, creando así diferentes itinerarios y trayectorias sociales de inserción (Lefresne, 1995).

**Reino Unido.** En 1977 el gobierno laborista puso en marcha el *Youth Opportunities Programme* (YOP) que buscaba proporcionar a los jóvenes una experiencia profesional con diversos elementos formativos. Este dispositivo se asimiló rápidamente con un instrumento de reducción del coste salarial. En 1982 había más de 500.000 jóvenes en programas YOP, es decir, la mitad de los que terminaban su escolaridad a pleno tiempo. En 1983, con M. Thatcher como primer ministro, se introduce en el Reino Unido el *Young Training Scheme* (YTS): todos los jóvenes que dejaban el sistema educativo a la edad mínima (16 años) y no tenían empleo se beneficiaban de una garantía de 12 meses de formación profesional con 13 semanas de formación general. En 1986 la permanencia en el YTS se alargó a dos años. En el YTS participaron en torno a 400.000 jóvenes por año. Las críticas que se hacían al YTS eran las mismas que al YOP: bajo nivel de resultados formativos (sólo el 40% obtenía una cualificación reconocida), elevadas tasas de abandono, la utilización de los jóvenes en YTS como mano de obra barata, etc. (Balchin y Ashton, 1995).

En 1990 se modificó el YTS para dotarlo de mayor flexibilidad formativa y pasó a denominarse *Young Training* (YT). A diferencia del YOP, (el YTS y) el YT no se concibe como una medida coyuntural orientada a solucionar el desempleo de los jóvenes, sino como un dispositivo normalizado que permita establecer un puente entre la escuela y el empleo a los jóvenes de 16 y 17 años que salen del sistema escolar. Su objetivo es proporcionar a todos los jóvenes participantes una cualificación al menos equivalente al nivel 2 del nuevo sistema nacional de cualificaciones profesionales (NVQ). Para ello, los jóvenes acogidos al YT combinan el trabajo en una empresa con una formación fuera del trabajo de al menos 20 semanas en dos años (13 durante el primer año y 7 durante el segundo), es decir, unas 800 horas en dos años. No tienen relación laboral con la empresa, pues se les atribuye el estatus de *trajeen*

y, por tanto, no reciben un salario sino una indemnización que es fijada por el Estado para todos los jóvenes acogidos al YT. Desde 1988 todas las organizaciones participantes en el YT han de obtener un «Certificado de Cualificación» (*Approved Training Organisation States*) para lo que se exige cumplir determinadas garantías sobre la formación que van a recibir los *trainees*. A cambio las empresas reciben del Estado una serie de subvenciones. El YT está puesto bajo la tutela de los TEC (*Training and Enterprise Councils*), dirigidos por representantes de las grandes empresas locales. La financiación proporcionada por el Estado a los TEC se ha reducido considerablemente desde 1988 y está exclusivamente en función del número de beneficiarios formados: ahí que la oferta se centre en las formaciones menos caras y que los TEC tengan poca inclinación a ofrecer formaciones más caras en campos más cualificados (Felstead, 1994).

El YT está basado en una «lógica de la intercambiabilidad» (Appay, 1988) entre profesiones y/o sectores que cuestiona el sistema tradicional de los oficios vigente en el Reino Unido, desligándolo, además, de las competencias que en este terreno tenían los sindicatos. En esa misma dirección han ido algunos de los cambios institucionales que se han producido en este país (como la configuración y competencias de los TEC).

En 1992 había alrededor de 300.000 jóvenes en el YT. (En 1987 el 12,4% de los jóvenes de 16 a 18 años estaban en el programa, es decir, una proporción similar a la de parados que eran el 12,4% de todos los jóvenes de esas edades, variando desde el 27,1% en los 16 años, el 10,3% en los de 17 y el 0,2% en los de 18 y más años); los varones se benefician algo más que las mujeres de este programa que, según declaran los empresarios, constituye una importante vía de reclutamiento de trabajadores para las empresas. Según estimaciones oficiales, de los más de 3,5 millones de jóvenes que han pasado por el YT (y el YTS), el dos tercios tienen un empleo, pero sólo el 40% ha obtenido una cualificación profesional NVQ 2 y sólo el 5% alcanzan un nivel NVQ 3.

Está prevista la creación de un «moderno aprendizaje» (*Modern Apprenticeships*) para jóvenes de hasta 19 años; que estaría basado en un plan de formación acordado por escrito entre el aprendiz y el (o los) empleador(es) y debería permitir al aprendiz alcanzar el nivel NVQ 3.

Tanto este nuevo sistema de aprendizaje como el YT deberán financiarse a partir de los Créditos-formación (*Training Credits*) desde 1996. Estos Créditos, introducidos en 1991 en programas piloto, tienen un va-



lor monetario que corresponde a un derecho de participación en una formación de nivel NVQ 2 por lo menos. El poseedor del Crédito lo presenta a un empleador u organismo a cambio de la formación escogida. Aunque la política de los Créditos-formación pretende proporcionar a los jóvenes «todos los medios para tomar decisiones racionales en cuanto a su carrera, a su empleo y a su programa de formación», parece existir una gran distancia entre estos designios que parten del «*homo oeconomicus*» y la realidad: un estudio sobre 11 programas piloto ha mostrado que los jóvenes participantes aplican una «racionalidad pragmática» que toma en cuenta las influencias sociales y culturales locales y se distancian del modelo racional puro que se les supone cuando se les conceden los Créditos (Hodkinson y Sparkes, 1994 y Balchin y Ashton 1995).

Tras el triunfo electoral del laborismo británico, es previsible que produzcan cambios significativos en los mecanismos de inserción en el mercado de trabajo, comenzando por el sistema escolar mismo.

**Suecia.** Hasta 1990 el mercado de trabajo sueco aparecía como la excepción europea: su tasa de paro era del 1,2% con la tasa de actividad más alta de los países desarrollados (82,4% para la población de 16-64 años). Al margen de otras peculiaridades del «modelo sueco», uno de sus rasgos distintivos ha sido, desde la década de los cincuenta, la existencia de una política activa de empleo que perseguía, por decirlo con uno de sus inspiradores, «una especie de planificación que pusiera en práctica lo que el libre mercado pretendía, pero que no podía cumplir: a saber, un ajuste continuo y no traumático del mercado de trabajo a los incesantes cambios de la situación» (Rehn, 1990). Además, el pleno empleo ha sido «una especie de religión oficial» en Suecia (*Ibid.*).

Esta concepción de la política de empleo ponía el acento en las medidas «activas» y en su carácter marcadamente anticíclico. Suecia estaba dotada de un marco en el que podía afrontar los incipientes problemas de paro juvenil que se le presentan a mediados de los años setenta. Y en ese marco se colocaba a los jóvenes en paro en programas públicos de formación o en empleos temporales públicos o privados (en 1978-79 alrededor del 7% de los jóvenes activos estaban afectados por estas medidas). Como el paro continuó aumentando, sobre todo entre los menores de 20 años, a principios de los ochenta se adoptaron una serie de medidas específicas orientadas a estos colectivos con problemas de inserción (en 1984 el 12% de los jóvenes activos se beneficiaban de estas medidas; la cifra se redujo considerablemente a partir del año siguiente como con-

secuencia de la mejora de la economía). Desde 1990, como consecuencia de la degradación del mercado de trabajo (la tasa de paro en 1993 superaba el 9% y se había reducido la tasa de actividad), se han adoptado nuevas medidas y el número de afectados por ellas alcanzó en 1993 la cifra récord del 18% de los jóvenes activos. La política de empleo juvenil se caracteriza por una gran flexibilidad y una gran capacidad de reacción a las variaciones coyunturales de la demanda global (Bourdet y Persson, 1995).

La estructura y la adaptabilidad mostrada por el sistema educativo y de formación profesional sueco es uno de los elementos clave de las políticas de apoyo a los jóvenes. A ello hay que añadir la importancia que tiene la Agencia Pública de Empleo, tanto por sus recursos (en 1988 tenía un empleado por cada 14 demandantes de empleo, frente a los 713 que correspondían a cada empleado en España: OCDE, 1991) como por sus actividades, por la relevancia que tienen la información, la orientación y la colocación. De ahí que las primeras medidas adoptadas cuando el paro juvenil comienza a crecer en los ochenta sea potenciar el sistema educativo (incluso poniendo bajo su tutela los «empleos jóvenes» garantizados de seis meses de duración en el sector público o privado) e intensificar las actividades de asesoramiento y de cursillos de orientación profesional de corta duración que estimulaban a los jóvenes que habían abandonado prematuramente el sistema educativo a reingresar en él. Junto a ello se crean (en sustitución de los antiguos trabajos temporales) los «trabajos de utilidad colectiva» en el sector público (cambiados en 1989 por los «*stages* especiales de inserción») para jóvenes de 18-19 años con empleos a media jornada y remunerados con salarios especiales negociados. Junto a estas medidas se establecen subvenciones a la contratación para el sector privado (50% del salario por un período máximo de 6 meses).

Con la degradación del mercado laboral del inicio de los noventa se reforman estas medidas y en 1992 se introduce un «programa de formación de jóvenes» (que sustituye a los «*stages* especiales de inserción»). Este programa está abierto a los jóvenes de 18-24 años, se desarrolla a pleno tiempo en una empresa y es remunerado sólo con una prestación de formación, ya que no tiene la consideración de relación laboral. La Agencia de empleo, la empresa y el joven deben establecer un acuerdo para fijar el programa individual de formación. Tiene una duración de seis meses prorrogables por otros seis. Está concebido como una medida de urgencia y deberá ser progresivamente suprimido con la reactivación económica y del empleo.

En resumen, según Bourdet y Persson (1995), la política de empleo sueca ha reaccionado al aumento del paro de los jóvenes con la creación de diferentes tipos de empleos temporales. Pero esto no significa que se haya acordado la prioridad a estos empleos temporales. Esta se pone sobre todo en las actividades de información, de orientación y de ayuda a la búsqueda de empleo y, si con ello no se consigue encontrar un empleo en el mercado de trabajo regular, se proponen diversos tipos de formación profesional. Si han aparecido problemas de formación de carácter más estructural, se han introducido cambios en el sistema educativo. El contenido de las medidas puestas en marcha muestra el elevado nivel de flexibilidad y adaptación de la activa política de empleo sueca.

#### **4. Las políticas de empleo juvenil en España**

En España nunca ha habido tantos jóvenes ni nunca la juventud ha tenido el peso demográfico como el que tuvo al inicio de la década de los noventa. Además, esta situación no se repetirá en el futuro previsible. El que la actual generación de jóvenes entre 16 y 30 años sea la más numerosa de la historia de España es consecuencia del «boom» demográfico que tuvo lugar en los años sesenta y setenta. La coincidencia de las llegadas al mercado de trabajo de cohortes de población muy numerosas en el inicio de la crisis económica de los años setenta, con la destrucción de empleo que se produjo en España entre 1975 y 1985 (en esa década el empleo descende en cerca de dos millones de puestos de trabajo: el 20% del empleo al inicio del período), explica en gran medida la dificultad que encontraron los jóvenes en esos años para incorporarse al mercado laboral. La situación actual arrastra todavía los efectos de ese período.

De la juventud española actual (como de la europea en general) se pueden predicar muchas características: que tiene más estudios que las cohortes anteriores; que tiene un mayor nivel de información; que practica una mayor igualdad entre mujeres y varones; que en ella predominan los valores consumistas y «privados»; que es menos ideológica que la generación precedente (la generación de 1968). Pero además, es relevante señalar los tres rasgos siguientes: ha vivido la expansión masiva de los sistemas educativos en la Europa del desarrollo; comienza a acceder al mercado de trabajo justamente cuando comienza la crisis económica a mediados de los años setenta y, por tanto, en el momento en que se produce un frenazo en la creación de empleo; llegan al mercado laboral después de una generación –la anterior– que era también numerosa (aunque no tanto como ella), que tenía un buen nivel de estudios (aun-

que menor que la cohorte de jóvenes de la crisis) y que ocupa los últimos empleos creados antes de comenzar la crisis.

El comportamiento del mercado de trabajo en España en el período 1977-1996 puede dividirse desde el punto de vista de los jóvenes (que reflejan a grandes rasgos el comportamiento general del mercado laboral) en cuatro grandes fases: un largo proceso recesivo de pérdida de empleo (1977-1985), un quinquenio de recuperación (1986-1990), un cuatrienio de recesión (1991-1994) y el inicio de una fase de recuperación (desde finales de 1994). Para analizar la situación de los jóvenes en el mercado laboral en España, es necesario ver su comportamiento en estos diferentes momentos.

El empleo de los jóvenes ha seguido estrictamente estos movimientos cíclicos: el cómputo global arroja, sin embargo, un descenso del empleo juvenil (de 16-24 años) del 40% entre 1977 y 1996, pasando de 2,5 millones de jóvenes ocupados en 1977 a 1,5 millones en 1996. El peso del empleo juvenil sobre el empleo total ha descendido del 20% en 1977 al 12% en 1996. Esta presencia relativa del empleo juvenil se ve muy afectada por el ciclo económico: desciende rápidamente en las fases recesivas y aumenta en las fases de expansión.

La población activa juvenil (de 16-24 años) fue descendiendo entre 1977 y 1985, en paralelo con un descenso de la tasa de actividad juvenil desde el 55,5% en 1977 hasta el 48,6% en 1985; sin embargo, a lo largo de ese período la población activa juvenil representa de modo prácticamente constante en torno a un 22% de la población activa total, lo que indica que el volumen de activos jóvenes y adultos evolucionaban paralelamente durante ese período. En el quinquenio de recuperación del empleo aumenta tanto la población activa juvenil como las tasas de actividad y ambas comienzan a descender rápidamente con la recesión de los noventa. Desde 1992, con la llegada al mercado de trabajo de cohortes de población notablemente más reducidas, comienza a producirse una notable reducción de la población activa juvenil (que desciende regularmente en un 2% anual desde 1992 a 1995), a pesar de que la tasa de actividad juvenil se mantiene en torno a un 45%.

El paro juvenil (16-24 años) se multiplicó por cuatro entre 1977 y 1987 (pasando de 300.000 de parados en 1977 a 1,4 millones en 1987); la tasa de paro juvenil que en 1977 era del 12%, alcanzó un 48% en 1985, descendió en 18 puntos en los seis años siguientes (hasta 1991), para aumentar hasta el 46% en 1994 y descender cuatro puntos en 1996. La

tasa de paro juvenil muestra, por tanto, una gran sensibilidad al ciclo económico. Pero desde 1977 a 1996, de modo prácticamente constante, se va produciendo un descenso del peso del paro juvenil sobre el paro total (pasando del 55% en 1977 al 31% en 1996): el adjetivo «juvenil» que tenía el paro en España en 1977, ha ido suavizándose progresivamente a pesar de que el colectivo de los jóvenes siga siendo el que padece el problema del paro con mayor intensidad (como muestran sus mayores tasas de paro). Otra manera de comprobar la pérdida del carácter juvenil que el paro tuvo en España hasta mediados los años ochenta es el descenso del paro juvenil de larga duración: sobre el total de parados que llevan en esa situación 12 meses o más, del 57% que suponían los jóvenes en 1981 se ha pasado a sólo un 26% en 1996.

Las transformaciones del mercado de trabajo han llevado a los jóvenes de una situación predominante de paro a un situación donde lo más numeroso son situaciones de temporalidad: contratos temporales, sean formativos o de carácter general.

Las políticas orientadas a facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo en España en los últimos veinte años se han producido, por tanto, en un contexto marcado por una grave crisis económica, pero además, en el entorno de la transición política desde la dictadura a la democracia y de los acuerdos sociales y de los conflictos sociales que han caracterizado estas décadas. En la política de empleo juvenil en España se pueden distinguir cuatro grandes etapas:

1. La que, hasta 1982, se caracterizó por la desaparición del «contrato de aprendizaje» vigente (aunque casi en desuso) durante el «tardofranquismo» y por unos «planes de empleo juvenil», siempre con carácter experimental y, por tanto, inestables, que establecen contratos temporales con reducción de los costes salariales (vía reducción de cuotas empresariales a la Seguridad Social) para los jóvenes.

2. Es la primera década del gobierno socialista (1983-1994); en ella se establecieron los contratos «para la formación» y «en prácticas», además de extender los contratos temporales con la creación del «contrato temporal de fomento del empleo»; la política de empleo juvenil se complementa con medidas de formación y estímulos para su integración estable en el mercado de trabajo. Estos dispositivos han sido utilizados de diferente manera por y para distintos segmentos del mercado de trabajo. A estas actuaciones habría que añadir las políticas de formación desarrolladas sea en el sistema educativo (especialmente la aprobación

de la Ley de Reforma Universitaria y la Ley Orgánica General del Sistema Educativo) y la puesta en marcha del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) y del programa de «Escuelas-Taller y Casas de Oficios».

3. Se inauguró en 1994 cuando, en el marco de una profunda reforma de las instituciones laborales, se crea el «contrato de aprendizaje» sustituyendo al contrato para la formación.

4. Ésta, finalmente, comenzó en 1997 cuando los interlocutores sociales firmaron una serie de acuerdos interconfederales, uno de los cuales (el “Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo”) reorganiza los contratos formativos con la introducción de un nuevo “contrato para la formación” (y la supresión del contrato de aprendizaje”). Pero es sobre todo el hecho de que la reforma del mercado de trabajo sea acordada por los interlocutores sociales, lo que confiere una radical novedad a esta etapa que comienza.

El gobierno que se constituyó a finales de 1982, tras conceder un año de prórroga a la política de empleo centrista, lleva a cabo en 1984 una importante modificación del ET: se opta por una flexibilización a fondo de los mecanismos de contratación pero «compensada» por el mantenimiento de los dispositivos de salida del empleo (es decir, los despidos); sus normas de aplicación se dictan también a lo largo de 1984 y se mantendrán en vigor en sus aspectos fundamentales durante una década, hasta finales de 1993. Se configura así una «política de empleo juvenil» articulada en torno a tres ejes encadenados, complementarios y, de alguna manera, sucesivos: a) Mejorar la formación ocupacional de los jóvenes; b) Favorecer la inserción laboral de los trabajadores, aunque sea temporal, con el objetivo de que los jóvenes y desempleados más desfavorecidos obtengan una primera experiencia profesional; y c) Facilitar la integración estable de los trabajadores en el empleo.

A cada uno de estos ejes conducían una serie de dispositivos para:

- **Mejorar la formación de los jóvenes.** Unas de tipo ocupacional: se ponen en marcha el Plan de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) y el Programa de Escuelas-Taller y Casas de Oficios;. Otras de carácter general: se reforma el sistema educativo en su conjunto con una serie de leyes que culminan con la Ley de Reforma Universitaria (LRU) y la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), que reforma las enseñanzas medias incluyendo una reordenación global de la formación profesional.

- **Favorecer la inserción laboral de los jóvenes:** contrato para la formación; contrato en prácticas; contrato temporal de fomento del empleo; contrato a tiempo parcial y contrato de relevo; apoyo salarial a los contratos para la formación y en prácticas de determinados colectivos.
- **Facilitar la integración estable de los jóvenes en el mercado de trabajo:** medidas de apoyo a la contratación indefinida de jóvenes.

Los «contratos formativos»: de aprendizaje y en prácticas

Le reforma del mercado de trabajo de 1993-1994 introdujo en el Derecho del Trabajo español la expresión «contratos formativos», expresión que comprende el contrato de aprendizaje (que se crea en esta reforma y que estará vigente hasta 1997) y el contrato en prácticas.

El *contrato de aprendizaje* «tiene por objeto la adquisición de la formación teórica y práctica necesaria para el desempeño adecuado de un oficio o puesto de trabajo cualificado»; se puede celebrar con jóvenes de 16 a 25 años que no tengan titulación para formalizar un contrato en prácticas; la duración del contrato puede ir desde los seis meses a los tres años (salvo que un convenio colectivo fije duraciones diferentes); el trabajo efectivo que realice el trabajador en la empresa deberá estar relacionado con las tareas propias del nivel ocupacional u oficio objeto del aprendizaje; el tiempo dedicado a formación teórica no puede ser inferior al 15% de la jornada máxima prevista en convenio colectivo pero se puede alternar con períodos de trabajo efectivo o acumularse en determinados períodos; si el aprendiz no ha terminado la educación obligatoria la formación teórica tendrá por objeto inmediato completar dicha educación; la retribución del aprendiz será la fijada en convenio colectivo, sin que pueda ser inferior al 70, al 80 o al 90% del SMI durante el primer, segundo o tercer año de contrato respectivamente; la protección social de los aprendices sólo incluye algunas prestaciones de la Seguridad Social (quedan excluidos de la prestación por desempleo, de la incapacidad laboral transitoria y de la invalidez común); las cotizaciones sociales lo son por una cantidad fija notablemente menor que la cotización normal a la Seguridad Social; las empresas pueden contratar un número máximo de aprendices en función de la plantilla y deben designar un tutor del aprendiz; al finalizar el contrato, el empresario debe entregar al aprendiz un certificado en el que conste la duración del aprendizaje y el nivel de formación adquirida.

El *contrato en prácticas* se puede concertar con quienes tengan un título universitario o de formación profesional de grado medio o supe-

rior, que habilite para el ejercicio profesional, dentro de los cuatro años siguientes a la obtención del título; el puesto de trabajo deberá permitir la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios cursados; la duración del contrato oscila entre los seis meses y los dos años, pudiendo los convenios sectoriales determinar dicha duración; la retribución será fijada en convenio sin que pueda ser inferior al 60 o al 75% (en el primer o segundo año de vigencia del contrato respectivamente) del salario fijado en convenio para un trabajador que desempeñe un puesto de trabajo equivalente.

La concepción del contrato de aprendizaje parecería girar en torno a la recuperación de su carga «formativa»; sin embargo, en su definición normativa, las posibilidades de formación han disminuido cuantitativamente respecto al anterior contrato para la formación; no existe concreción legal de los contenidos formativos, ni control sobre la preparación de los tutores ni de los resultados. Por el contrario, el contrato en prácticas vio reforzado su carácter formativo, ya que el trabajador debe tener determinados títulos que habiliten para el ejercicio de una profesión y el trabajo que deben desempeñar debe adecuarse al título por el que es contratado porque debe permitir la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios cursados.

#### ***El “Acuerdo Interconfederal para la estabilidad del empleo” de 1997***

A finales de 1996 se han firmado tres acuerdos que consolidan las políticas de formación profesional que arrancan de la LOGSE y en abril de 1997 las centrales sindicales CC. Comisiones Obreras (CC.OO) y la Unión General de Trabajadores (UGT) y las organizaciones empresariales CEOE, CEPYME firmaron otros tres acuerdos interconfederales que marcan el inicio de una nueva etapa en las políticas del mercado de trabajo. De los tres acuerdos firmados el “Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo” (AIEE) tiene una especial relevancia en este campo.

El AIEE implica la modificación de numerosos aspectos del Estatuto de los Trabajadores (El Real Decreto-Ley 8/1997, de 16 de mayo, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida, recoge los cambios normativos del Estatuto de los Trabajadores y de la Ley 14/1994 que regula las empresas de trabajo temporal propuestos por los interlocutores sociales en el AIEE. Para el contenido de este informe lo más relevante de dicha norma es el nuevo texto del art. 11 del ET sobre los “contratos formativos”). El conteni-



do del AIEE se puede agrupar en cuatro bloques: los mecanismos de inserción de jóvenes en el mercado de trabajo, los dispositivos tendentes a reducir la temporalidad y la rotación del mercado laboral, otras cuestiones del sistema normativo que regula los contratos y los despidos y, por último, el establecimiento de mecanismos de seguimiento del Acuerdo y la intervención de la negociación colectiva en su puesta en práctica. El dispositivo general de seguimiento es una “Comisión mixta de seguimiento del Acuerdo” constituida por seis representantes por cada una de las cuatro organizaciones firmantes que deberá reunirse cuatro veces al año.

Respecto de los dispositivos de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, el AIEE plantea el mantenimiento del *contrato en prácticas* tal como ha sido diseñado en la reforma de 1994 y la sustitución del contrato de aprendizaje creado dicho año por un nuevo *contrato para la formación*. Este contrato para la formación “tendrá por objeto –según el AIEE– la adquisición de formación teórica y práctica necesaria para el desempeño adecuado de un oficio o de un puesto de trabajo que requiera un determinado nivel de formación”. Se podrá efectuar a jóvenes de 16 hasta 21 años que carezcan de la titulación requerida para realizar un contrato en prácticas (formación profesional o titulaciones universitarias); los convenios colectivos (preferentemente de ámbito sectorial estatal) establecerán el número máximo de contratos para la formación que se pueden realizar en función del tamaño de la plantilla así como los puestos de trabajo objeto de este tipo de contrato; la duración del contrato será de 6 meses a 2 años (o un máximo de tres, si así se establece en convenio); el salario se fijará en convenio y no puede ser menor al SMI excepto para los menores de 18 años en que podrá ser del 85% del SMI. Se pretende que los trabajadores estén cubiertos contra la incapacidad temporal.

Los cambios más significativos se producen, sin embargo, en la definición de las características de la formación que deben proporcionar estos contratos laborales: al finalizar el contrato el empresario deberá entregar al trabajador un certificado en el que conste la duración de la formación y el nivel de la formación práctica adquirida y el trabajador podrá solicitar a la Administración que, previas las pruebas necesarias, le expida el certificado de profesionalidad (las partes firmantes instan al Gobierno a que, a través del Consejo General de la Formación Profesional, se articulen los procedimientos que permitan la expedición de estos certificados); el período de formación variará según los puestos de trabajo y podrá ser fijado por convenio colectivo pero nunca podrá ser menor

al 15% de la jornada prevista; la financiación de las acciones formativas se establecerá a través de políticas activas; cuando la empresa no cumpla en su totalidad sus obligaciones en materia de formación teórica, el contrato se entenderá efectuado en fraude de ley.

El contrato en prácticas, reformado en 1994 para acentuar sus aspectos formativos, se mantiene en el AIEE, añadiendo que a través de convenio colectivo (preferentemente de carácter sectorial estatal) se podrá determinar los puestos de trabajo, grupo, nivel y/o categoría profesional que pueden ser objeto de este tipo de contrato.

Por otra parte, el AIEE solicita al Gobierno que se establezcan los “oportunos incentivos” para apoyar la conversión de contratos formativos en contratos indefinidos y señala que en la negociación colectiva se podrán establecer compromisos de conversión de los contratos formativos en indefinidos. El Decreto-Ley 9/1997 (por el que se regulan incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo) ha establecido estos incentivos en forma de bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes durante 24 meses; en lo que a los jóvenes se refiere, estas bonificaciones tendentes a incentivar su contratación con carácter indefinido quedan de la siguiente manera:

- la contratación indefinida a jóvenes desempleados menores de treinta años: bonificación del 40%;
- la transformación en indefinidos de contratos en prácticas, para la formación o de aprendizaje: bonificación del 50%
- si son mujeres (jóvenes) paradas de larga duración contratadas en profesiones u oficios donde las mujeres se encuentren subrepresentadas: bonificación del 60%

El entramado de dispositivos de inserción de los jóvenes en el mercado laboral que queda definido tras el AIEE es más adecuado que los que han existido con anterioridad: las dos figuras contractuales se dotan de un alto contenido formativo y el contrato para la formación se concibe como un contrato laboral que sirve para adquirir una formación teórica y práctica, se estructura con ese fin y se da a la negociación colectiva un papel importante en la definición de sus contenidos y se exige al Gobierno que establezca los mecanismos para poder reconocer (por me-

dio de un diploma con valor formal en el mercado: el certificado de profesionalidad) la formación adquirida. Tres condiciones para que estos contratos acaben teniendo la aceptación que merecen en el mercado laboral son: su estabilidad a lo largo del tiempo, la asunción de los interlocutores sociales de la problemática de la formación de los trabajadores en estas dos fórmulas contractuales en la negociación colectiva y en la realidad cotidiana de las empresas y la estructuración de la oferta formativa complementaria y de las certificaciones adecuadas por parte de las administraciones. Sin una de estas tres patas, el uso que puede seguir haciendo el mercado laboral de las figuras contractuales formativas (especialmente del nuevo contrato para la formación) no se corresponderá con el diseño que parece que se les quiere dar en el AIEE.

La extensión de la temporalidad en el mercado de trabajo español, temporalidad que afecta especialmente a los jóvenes, ha conducido a los sindicatos a incluir en el AIEE la concreción de las causas por las que se pueden efectuar contratos temporales “causales” (por obra o servicio y por circunstancias de la producción). Pero también ha llevado a la propuesta de creación de una figura contractual nueva: el “*contrato para el fomento de la contratación indefinida*”: de carácter indefinido pero con una indemnización inferior a la establecida para el resto de los contratos indefinidos en caso de despido objetivo improcedente y que está orientada a determinados (aunque amplios) colectivos. Estos son los dos principales dispositivos que aborda el AIEE para a reducir la temporalidad y la rotación del mercado laboral, es decir, tendentes a amortiguar la segmentación del mercado de trabajo. El AIEE propone que este que este nuevo contrato esté vigente durante cuatro años, al cabo de los cuales se estudiaría la conveniencia de prorrogar su vigencia. Este contrato, que habría que efectuar por escrito, podrá hacerse a los siguientes colectivos: en primer lugar, a desempleados de uno de los siguientes grupos: jóvenes de 18 a 29 años, parados de larga duración (más de un año inscritos como demandantes de empleo), mayores de 45 años o minusválidos; y en segundo lugar, a los trabajadores con contrato temporales. Quedan, por tanto, excluidos de esta medida los (parados) jóvenes menores de 18 años y los adultos de 30 a 44 años que no sean parados de larga duración o minusválidos. Estos contratos tendrán una indemnización por despido improcedente por causas objetivas de 33 días de salario por año trabajado hasta un máximo de 24 mensualidades (frente a los 45 días y el máximo de 48 mensualidades que establece el art. 56 del ET para los despidos improcedentes por causas objetivas). Se introduce la cautela de que no puedan acogerse a esta figura contractual las empresas que en los 12 meses anteriores hubieran realizados despidos

objetivos improcedentes o un despidos colectivos en la categoría o grupo y en el centro de trabajo para el que se pretende llevar a cabo el contrato.

En presumible que los cambios introducidos en las estructuras del mercado laboral español con el AIEE incidan de un modo muy especial sobre los jóvenes.

### ***De los resultados y los “efectos” de las políticas de empleo en España***

En el período 1977-1985 puede calificarse como muy débil el impacto de los dispositivos de inserción. Ni fue muy significativos el volumen de contratos realizados, ni se logró cambiar ninguna de las tendencias (muy negativas) del mercado de trabajo juvenil en el período. Y esto parece válido tanto para el período de los «programas de promoción del empleo juvenil» (1977-1981) como en la primera etapa (1981-1983) de implantación de las figuras contractuales establecidas por el Estatuto de los Trabajadores. Es muy diferente lo que acontece en el período 1986-1996. Se puede sintetizar en tres aspectos la incidencia de las políticas sobre la situación de los jóvenes en el mercado laboral en esta década:

***i. El empleo de los jóvenes se ha visto favorecido a costa del empleo de los trabajadores adultos:*** se produce un efecto de sustitución que viene «facilitado» por la destrucción de empleo (adulto) que se ha producido en la década anterior. La utilización de los contratos específicos de jóvenes es muy importante en este período, sobre todo mientras cuentan con incentivo económico (desde 1984 a 1992, período que coincide con una fase muy expansiva del empleo). Pero hay que señalar que los jóvenes son también el colectivo más afectado por los contratos a tiempo parcial y temporales de fomento del empleo.

***ii. El empleo juvenil se fragiliza:*** Si la tercera parte del conjunto de los ocupados tienen un empleo temporal, esta proporción es de dos tercios en el caso de los jóvenes. Esto hace que el empleo juvenil sea más sensible al ciclo económico: si se les contrata (temporalmente) más que a los adultos en las fases expansivas, su contrato laboral se puede extinguir con mayor facilidad en las fases recesivas.

***iii. Los dos contratos orientados específicamente a los jóvenes funcionan como vías diferentes de acceso al mercado laboral*** (o conducen «típicamente» a mercados laborales diferentes): el contrato de aprendizaje (y su antecesor el contrato para la formación) es la vía no cualifica-

da, predominantemente masculina, de acceso a un mercado secundario; el contrato en prácticas es una vía cualificada, predominantemente femenina, de acceso a un mercado laboral primario.

## **5. Enseñanzas de la experiencia europea**

Cuando se repasan las políticas de empleo puestas en marcha en los distintos Estados miembros de la Unión Europea para facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, lo primero que llama la atención es su diversidad. Pero esto no es de extrañar. Estamos en presencia de 15 Estados que, aunque vistos desde fuera de la UE o comparados con (o desde) otros espacios político-económicos compartan grandes rasgos históricos, e incluso por el hecho de formar parte de la UE tengan en común una serie de importantes elementos institucionales, son muy diferentes entre sí, sus mercados de trabajo tienen rasgos diferentes significativos y las instituciones laborales y de las políticas de mercado de trabajo se han producido y continúan desarrollándose desde lógicas que tienen rasgos diferenciables. El análisis llevado a cabo en este informe ha tenido un carácter comparativo y comparativo “interno” por cuanto el análisis sólo se ha llevado a cabo (salvo algunas referencias marginales) entre países de la UE. Toda comparación tiende a resaltar precisamente esos rasgos o elementos diferenciales, los caracteres de los “distintos modelos nacionales”. De ahí que sea complejo elaborar unas “enseñanzas de la experiencia europea” en este área.

Así, de los cinco países para los que se han analizado con más detalle las políticas de empleo juvenil, cabe decir que existen modelos muy diferentes de políticas de inserción de los jóvenes en la vida activa. Tan diferentes que en algunos casos las lógicas desde las que se elaboran esas políticas son opuestas:

- El «sistema dual» alemán: regido por una «lógica de profesionalidad», con participación activa de Estado y sociedad civil (sindicatos, patronal e instituciones), históricamente consolidado y socialmente estable.

- El francés, regido por una «lógica de la diversidad», donde el Estado institucionaliza formas diversas de selección de la mano de obra para diferentes colectivos y donde se introducen modificaciones en el modelo según cambian los gobiernos, las prioridades políticas o la necesidad de hacer pasar «mensajes» a la sociedad.

- El británico, que aplica una «lógica de intercambiabilidad» profesional, en un contexto políticamente muy marcado hasta 1997 (contra los sindicatos), y que ha regulado la «deslaborización» de los jóvenes; modelo estable sólo en la medida en que lo fue el «liberalismo *tacherista*» en el Reino Unido.

- El sueco, con una «lógica de la profesionalidad» forjada desde el sistema educativo y con una política activa de empleo que se concibe como un elemento del «modelo sueco» tendente a facilitar el ajuste permanente del mercado de trabajo en la búsqueda del pleno empleo.

- El español, marcado por una “lógica de la diversidad” con rasgos que le aproximan al modelo francés ya que desde el Estado se crean diversas instituciones que sirven para encauzar en el mercado laboral diferentes colectivos de jóvenes trabajadores; instituciones que han pasado por fases de experimentación e inestabilidad y otras de estabilidad.

Si hubiera que resumir las diferencias fundamentales entre estos cinco países se podría decir que en Alemania y Suecia existe un compromiso social fuerte que se manifiesta en la *estabilidad* de los principios que rigen las políticas tendentes a facilitar la transición de la educación a al empleo estable y en la *flexibilidad* que muestran sus estructuras y sus contenidos para adaptarse a las cambiantes condiciones del mercado de trabajo (tanto estructurales como coyunturales). Por el contrario, en Francia, Reino Unido y España no parece existir un compromiso social fuerte en este campo y esto se manifiesta por la *mutabilidad* permanente de los principios (continuamente sometidos a discusión) y por la *rigidez* que las instituciones y los contenidos muestran a los cambios.

A partir de estas consideraciones se pueden plantear *un primer paquete* de enseñanzas desde la experiencia europea, enseñanzas obtenidas en unos casos en términos positivos (desde lo que se hace y cómo se hace) y en otros en términos negativos (por contraste con lo que se hace y cómo se hace). Podríamos decir que las grandes líneas de la política de empleo, especialmente en el (a veces largo) puente que une el sistema educativo con la integración estable de los jóvenes en el mercado de trabajo, ha de reunir ciertas características que, aunque parezcan «simples» principios que deben inspirar las políticas, deberían ser elementos claves del sistema, que puedan ser formalizados a través de compromisos políticos e instrumentos jurídicos. Los cinco principios son los siguientes:

a) *Estabilidad* de las instituciones de inserción de los jóvenes en el mercado laboral.

b) *Adaptabilidad* a las cambiantes necesidades y requerimientos del sistema productivo.

c) *Participación* de los agentes sociales tanto en su formulación como en su aplicación.

d) *Transparencia y control* de los dispositivos para la inserción de los jóvenes en el mercado laboral, en sus aspectos formativos, laborales y financieros.

e) Prioridad a los *aspectos formativos* del joven trabajador.

Los dos primeros principios no están reñidos entre sí; por el contrario, se apoyan mutuamente y exigen un sistema que sea ampliamente aceptado y con voluntad de permanencia por parte de los agentes sociales, fuerzas políticas y expertos educativos y laborales. Desde ese consenso en las características básicas de las instituciones de la política de empleo juvenil y en sus objetivos, se podrá llevar a cabo más fácilmente su adaptabilidad a los cambiantes requerimientos del sistema productivo. Y si esta exigencia de adaptabilidad era cierta para los tiempos pasados, es mucho más clara en el presente y previsiblemente lo será aún más en los próximos tiempos. Los principios de participación y transparencia y control están relacionados con los anteriores y son una garantía de los mismos. Por último, todos los dispositivos que se pongan en marcha para apoyar la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo deben tener como rasgo básico poner el acento en la formación del joven.

Estos cinco principios deberían inspirar las medidas específicas que se pongan en marcha para ayudar a los jóvenes europeos para lograr su integración estable en el mundo laboral.

Se puede señalar *un segundo paquete* de enseñanzas desde las experiencias europeas. Los países donde parece que mejores resultados tienen las políticas de empleo para los jóvenes (aunque esto sea difícilmente cuantificable) son aquellos donde las instituciones que se ponen en marcha, además de hacerlo desde determinados “principios”, tienen determinados contenidos que podríamos calificar de básicos. Estos contenidos se podrían esquematizar en orden “cronológico” según sean más

próximos al sistema educativo, se sitúen entre éste y el mercado de trabajo o sean ya característicos de éste último.

- Sistema educativo que además de transmitir valores y cultura sea capaz de formar profesionales de diferentes niveles con capacidad para adaptarse a un mundo y un mercado en cambio permanente
- Sistema de formación profesional que integre la formación profesional inicial (que se imparte en el sistema educativo, tanto dentro de las ramas generales como en las ramas específicas de formación profesional) con la que se imparte a los trabajadores, sea en las empresas sea a los parados por distintas instituciones fuera de la empresa.
- Orientación profesional personalizada, tanto en el sistema educativo como en el mercado laboral.
- Contactos continuos del sistema educativo con el mundo de la empresa; estos contactos deben ser más notables e intensos a medida que avanza el sistema escolar
- Prácticas profesionales de carácter no laboral de los estudiantes de los diferentes ciclos educativos en las empresas. Estas prácticas deberían ser un requisito obligatorio en todos los ciclos formativos finales que preparan para el ejercicio de una profesión
- Dispositivos (de carácter laboral) de aprendizaje para los trabajadores que salen de los sistemas educativos sin una preparación adecuada para el ejercicio de una profesión. Estos dispositivos deben estar volcados en la obtención de una cualificación profesional (tanto teórica como práctica) que habilite para una profesión
- Dispositivos de contratos laborales (con plenitud de derechos laborales) de carácter temporal para dotar de experiencia laboral en la profesión a los jóvenes con titulaciones para ejercer una profesión
- Dispositivos de apoyo a la integración de los jóvenes en el mercado laboral con contratos estables
- Dispositivos de garantía de una cualificación mínima garantizada a los jóvenes que accedan sin ella al mercado laboral
- Dispositivos de garantía de empleo (temporal, privado o público) para los jóvenes que encuentren problemas especiales o graves para insertarse en el mercado laboral



- Dispositivos de apoyo a las iniciativas empresariales de los jóvenes

Pero no se debe olvidar que estos contenidos de las políticas de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo se pueden cumplimentar desde lógicas diversas. Si priman lógicas de profesionalidad y además se llevan a cabo desde políticas de amplio consenso entre las fuerzas sociales, se estará construyendo una herramienta que puede contribuir a crear mercados de trabajo profesionalizados, en los que las competencias de los trabajadores sea valorada como un elemento clave en la competitividad de la economía; mercados de trabajo más estables, porque han mejorado su capacidad de adaptarse a los cambiantes requerimientos económicos; y mercados de trabajo donde los trabajadores encuentren también mejores posibilidades de inserción y de desarrollo profesional y personal.

---

### Bibliografía

- Appay, B. (1988): «Quelle main-d'oeuvre pour demain? Etude comparative France/Gran Bretagne», *Revue Française de Sociologie*, nº XXIX, pp. 81-115.
- Aucouturier, A.L. (1992): «Contribution à la mesure de l'efficacité de la politique de l'emploi», *Travail et emploi*, nº 53, pp. 20-29.
- Balchin, A. y Ashton, D. (1995): «Les dispositifs d'insertion des jeunes au Royaume-Uni», *Revue de l'IRES*, nº 17, hiver, pp. 135-164.
- Bilbao, A., Cachón, L. y Prieto, C. (1987): «Rapport sur la sociologie de la jeunesse en Espagne», *Les jeunes face à l'emploi, Contributions Nationales*, Bruselas, Comisión de la CE, 37 pp.
- Bourdet, Y. y Persson, I. (1995): «Le mode d'insertion professionnelle des jeunes en Suède», *Revue de l'IRES*, nº 17, hiver, pp. 165-197.
- Cachón, L. (1986): «L'insertion professionnelle des jeunes en Espagne pendant la crise: du chômage à l'institutionnalisation de la temporalité». *Problèmes de la jeunesse, marginalité et délinquance juveniles. Problèmes de jeunesse et régulations sociales. Volumen I*, Centre de Recherche Interdisciplinaire de Vancresson, 1986, pp. 183-197.
- Cachón, L. (1988): *Europa y los jóvenes*, Fundación Universidad-Empresa, Madrid.
- Cachón, L. (1989): “Grandes líneas de actuación de la política de empleo comunitaria”, *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, nº 4/5, junio, pp. 82-94.
- Cachón, L. (1995a): «Dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes en Espagne (1975-1995)», *Revue de l'IRES*, nº 17, hiver, pp. 67-95.
- Cachón, L. (1995b): “La contratación temporal en España: mercado de trabajo y prácticas empresariales”, *Ekonomiaz*, nº 31-32, 1º y 2º cuatrimestre, pp. 208-235.

- Cachón, L. (1996): Las políticas de empleo juvenil en Alemania, Francia, Reino Unido y Suecia”, en AA.VV., *Los horizontes del empleo*, Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao, pp. 141-156.
- Comisión Europea (1993): *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el Siglo XXI*, Bruselas.
- Comisión Europea (1995): *Enseñar y aprender. Hacia una sociedad del conocimiento*, Bruselas.
- Comisión Europea (1996): *L’emploi en Europe 1996*, DG V Empleo, relaciones industriales y asuntos sociales, (COM(96) 485, Bruselas.
- Durán, F. y otros (1994): *La formación profesional en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Espina, A. (1990): «Un balance de la etapa de implantación de las políticas activas de mercado de trabajo en España: 1983-1989», en *Empleo, democracia y relaciones industriales en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 469-526.
- Espina, A. (1990): *Empleo, democracia y relaciones industriales en España*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Felstead, A. (1994): «Funding Governemet Training Schemes: mechanisms and consequences», Centre for Labour Market Studies, Working Paper, nº 2, marzo.
- Fina, Ll. (1991): *El problema del paro y la flexibilidad del empleo. Informes sobre un debate*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Garrido, L. y Requena, M. (1996): *La emancipación de los jóvenes en España*, Instituto de la Juventud, Madrid
- Hodkinson, P. y Sparkes, A. (1994): «Training Credits in Action», ESRC, junio.
- Krais, B. y Trommer, L. (1995): «Integration des jeunes au marché du travail en Allemagne», *Revue de l’IRES*, nº 17, hiver, pp. 39-65.
- Le Goff, J. (1994): «Des gadgets contre le chômage», *Le Monde Diplomatique*, abril, pp. 1-3.
- Lefresne, F. (1995): «Les dispositifs d’insertion professionnelle des jeunes en France», *Revue de l’IRES*, nº 17, hiver, pp. 97-133.
- Lorente, J.R. (1986): «La política de fomento del empleo juvenil», *Papeles de economía española*, nº 26, pp. 298-310.
- Lorente, J.R. (1988): «El paro juvenil: causas, evaluación y políticas», *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, nº 1 y 2, diciembre, pp. 30-41.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1988): «Encuesta sobre política de contratación y formación en las empresas españolas (1987)», *Coyuntura Laboral*, nº 25, abril.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1995): *La política de empleo en España. Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo*, Madrid.
- MISEP (varios años): *Basic Information Report: Institutions, Procedures and Measures*: informes para cada Estado miembro de la UE, Comisión Europea, Bruselas.
- OCDE (1991): *Políticas de mercado de trabajo en los noventa*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- OCDE (1996): *Perspectivas de empleo 1996*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

- Palacio, J.I. (1989): "Relaciones laborales y tendencias organizativas de los trabajadores y los empresarios", en J.L. García Delgado (dtor), *España, economía*, Espasa Calpe, Madrid, pp.561-594.
- Pérez Infante, J.I. (1988): «La política de empleo juvenil en España: regulación y resultados»,
- Pérez Infante, J.I. (1996): «La política de empleo en España a partir de 1984. Análisis y Resultados», *Hacia una nueva Europa. Reflexiones sobre las relaciones laborales y política de empleo*, Fundación Friedrich Ebert, Madrid, pp. 43-60.
- Planas, J., Casal, J. y Masjuan, J.M. (1989): *La inserción profesional y social de los jóvenes. Los itinerarios de transición entre los 14 y los 25 años*, Barcelona, ICE de la UAB.
- Prieto, C. (1994): «Los jóvenes y su transición al trabajo», en *Los trabajadores y sus condiciones de trabajo*, Madrid, HOAC, pp. 105-140.
- Rehn, G. (1990): *Ensayos sobre política de empleo activa*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Roca, J. (1993): *Pactos sociales y políticas de rentas. El debate internacional y la experiencia española (1977-1988)*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Rose, J. (1987): *En busca del empleo. Formación, paro, empleo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Sáez, F. y Vera, J. (1988): «Programas de fomento del empleo y reasignación del empleo», *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, nº 1 y 2, diciembre, pp. 61-71.
- Schober, K. (1994): «Duales System. Nur durch Arbeit trägt Ausbildung Früchte», *IAB Kurbericht*, nº 5, marzo.
- Segura, J., Durán, F., Toharia, L. y Bentolilla, S. (1991): *Análisis de la contratación temporal en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Zaragoza, A. (comp.) (1990): *Pactos sociales, sindicatos y patronal en España, Siglo XXI*, Madrid.

