

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”¹, 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. Rama², 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.

¹ *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.

² *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 joven³ 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

³ 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”⁴. 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

⁴ 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 regional⁵.

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-

⁵ 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”⁶?

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

⁶ 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”⁷, 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

⁷ 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 curvas⁸, 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-

⁸ 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...)⁹. Ya no basta, en efecto, con la posesión de credenciales educativas, que si

⁹ 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.