

FORMACIÓN Y EMPLEABILIDAD DE JÓVENES EN AMÉRICA LATINA

Ernesto Abdala

Consultor de Cinterfor/OIT

Introducción

Los más de cien millones de jóvenes que hoy habitan el continente latinoamericano, son el eje central de uno de los principales problemas de la región: el desempleo. Sin embargo constituyen, a la vez, el eje central de las nuevas estrategias de desarrollo basadas en una clara apuesta a la inversión en capital humano, como clave para ganar competitividad y recuperar el crecimiento económico estable que se requiere para contar con sociedades más prósperas.

La problemática del desempleo juvenil es visualizada en el mundo, incluso en los países desarrollados, como un reto social altamente prioritario. El segmento de los jóvenes enfrenta las complejidades y obstáculos, pero con mayor dificultad que la media de la población: la tasa de desempleo juvenil duplica y triplica la tasa de desempleo general. Esta vulnerabilidad etaria se potencia si a la condición de joven se agrega la de pobreza, género, residencia rural o baja escolaridad, fenómenos que también suceden en los países desarrollados.

A principios del nuevo siglo, el asunto del empleo de los jóvenes latinoamericanos continúa persistiendo y existe un número desproporcionadamente elevado de hombres y mujeres jóvenes en situación de desempleo a largo plazo u obligados a trabajar precariamente o con contratos de corta duración. Como resultado de esta situación, muchos abandonan la fuerza de trabajo, o no consiguen entrar satisfactoriamente a su primer empleo y por ello, dejan de ser activos. Los jóvenes socialmente desfavorecidos suelen verse particularmente afectados perpetuándose así un círculo vicioso de pobreza y exclusión social. En los países en desarrollo, donde muy pocos pueden “permitirse el lujo” de estar desempleados, el problema del desempleo es más un problema de subempleo y de puestos de trabajo de poca remuneración y mala calidad en el gran sector no

estructurado. Como consecuencia, la promoción del empleo productivo para los jóvenes es especialmente importante en el programa de trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los esfuerzos desplegados en este campo se rigen por el reconocimiento de la necesidad de políticas y programas eficaces para mejorar el nivel de vida de los jóvenes y para facilitar su integración total en la sociedad.

La gravedad del problema y la urgencia en buscar soluciones se ven reforzadas por los datos sociodemográficos actuales para América Latina y el Caribe, que permiten inferir la persistencia de dos características relevantes: el elevado porcentaje de menores de 24 años –que hoy representa el 50% de la población–, y las condicionantes de la pobreza estructural: la extrema segmentación tradicional de la región y la implementación de cambios estructurales con altas tasas de desempleo. El 39% de los habitantes de América Latina y el Caribe se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

Esta problemática se complejiza más ya que no se da en el contexto de la globalización del cambio técnico y el modelo productivo, afianzándose el paradigma de educación continua a lo largo de la vida. En 1999, en la región, la tasa de desempleo abierto es muy superior a la correspondiente a 1990. Al ahondar al interior de la tasa, se constata que la de los jóvenes supera entre 1.3 y 3.8 veces la tasa de desempleo general.

La percepción de la necesidad de políticas sociales centradas en la educación, capacitación y formación permea la sociedad toda, en un afán inclusivo, delineándose programas específicos compensatorios, dirigidos a jóvenes. La equidad basada en un fuerte sentimiento de solidaridad posibilita la redistribución interna, y permite que el Estado actúe a favor de la inclusión como forma superior de la participación democrática y de dinamización de todo el entramado social.

En la búsqueda de la capacitación laboral compensatoria, desde la década de los ochenta se implementan los programas focalizados en la capacitación y empleo de jóvenes. Una experiencia pionera se inició en Chile y luego se extendió a otros países, con diversas variaciones. Con algunos ajustes, basados en las respectivas realidades nacionales, el modelo adoptado adquirió las siguientes características: el Estado central asume la responsabilidad de diseño, supervisión, control técnico y financiación de los programas; la ejecución se realiza por medio de instituciones pertenecientes al Estado y a la sociedad civil, las que deben recibir servicios de apoyo

La segmentación del mercado laboral se vuelve más discriminante y marcada en el trabajo juvenil, dado que las credenciales educativas, las destrezas, las aptitudes, el perfil actitudinal y comportamental, las redes sociales, exigidos para el ingreso a los segmentos laborales modernizados, son casi exclusivos de los

jóvenes de las clases favorecidas. Los estratos de altos ingresos poseen y disfrutan de moratoria, en el sentido de la posibilidad de aplazamiento en la consecución de la plena madurez. La moratoria posibilita la acumulación de años de instrucción, de búsqueda vocacional, de ensayo-error, de amplias experiencias de socialización, sin el apremio del ingreso temprano al empleo precario y de baja calidad, indispensable en los jóvenes para la manutención, con el consecuente abandono de la educación y la capacitación formales.

En este marco, los jóvenes concitan doblemente la atención, con sentido bipolar: vistos como parte de la problemática o de la solución, ya que es la mayor generación de jóvenes que jamás haya existido y el contingente juvenil más educado y formado de la historia, que se mueve con gran agilidad en la alta tecnología, representando el principal capital futuro.

1. Contextualizaciones

1.1. Contextualización política, económica, social y laboral

La OIT postula el enfoque integrador para las variables políticas, sociales, económicas y laborales dada su interconexión multivariada.

Entre las décadas de los sesenta y los setenta, se extendió por la región el paradigma del desarrollo estatista (Prebisch, Pinto, Quijano, Marini), en un marco de avance técnico aplicado a la industrialización, como base del desarrollo económico.

Desde los ochenta, se inicia un conjunto de cambios dados por liberalización de la economía, disminución del tamaño del Estado, economías abiertas, flexibilización laboral y reestructuración productiva, en medio de la globalización.

1.1.1. Regionalismo

El “nuevo regionalismo” se extiende en procesos de integración y de libre comercio, con resultados poco alentadores hasta el momento, en relación a la equidad, incluso con grupos que se tornan más vulnerables. Son contradictorios los resultados respecto al incremento del empleo y del trabajo decente. Esta dificultad en la creación de empleos de calidad es la mayor debilidad del regionalismo y es causa de la fatiga que rodea a la globalización. América Latina y el Caribe acceden a la globalización desde la crisis, mientras los países desarrollados lo hacen desde el bienestar.

1.1.2. Condiciones económicas y laborales de la región

El lento crecimiento de las economías de la región influye fuertemente sobre los salarios reales y el desempleo. Para los tres primeros trimestres de 2003, en nueve países de la región (que son los que cuentan con sus datos actualizados, al momento de la publicación), las tasas de crecimiento anualizadas son: a) PIB: 1,5% en 2003, con un valor regional de 2,6% y un rango de 0,7% a 5,4% para 1991-2002; b) desempleo urbano: 11%, para 2003, con una evolución heterogénea según los países (ver tabla en “Juventudes”), este 11% se traduce en diecinueve millones de trabajadores urbanos desocupados; c) PEA: 1,9% en 2003, con un valor regional de 1,8% y un rango de 0,5% a 3,9% para 1991-2002 (es necesario recalcar que Brasil modificó la metodología de medición del desempleo, lo que afecta al promedio, ya que ese país aporta el 40% de la PEA urbana); d) ocupados: 2,0% en 2003, con un valor regional de 1,5% y un rango entre 0,1% a 3,7% para 1991-2002; y e) productividad: -0,5% en 2003, con un valor regional de 1,1% y un rango entre -1,6% a 4,2% para 1991-2002. Por tanto, el empleo creció con descenso de la productividad, lo que significa que se incrementó la precariedad laboral.

En el promedio de los cinco indicadores (tasa de desocupación urbana, incidencia del sector informal urbano, salarios reales de la industria, salarios mínimos reales y productividad laboral) que miden el progreso laboral, se comprueba un empeoramiento regional.

Para que mejore la situación laboral es imprescindible un crecimiento del PIB mayor de 4%. En este sentido, las proyecciones de la actividad económica son medianamente optimistas para 2004.

Persiste la tendencia al deterioro económico regional, con un riesgo laboral alto, mala redistribución interna, con concentración de la riqueza y con extensión y profundización de la pobreza: 43,4% y de la indigencia: 18,8% de la población regional para 2002. Respecto a 1980, inicio de la crisis de la deuda externa, la pobreza se incrementó en 19,2 puntos porcentuales y la indigencia en 8,4 puntos porcentuales.

**Ventana de oportunidades:
América Latina la población más joven de su historia**

Los países deberían realizar proyecciones de las demandas, que las situaciones demográficas actuales y futuras (incluidas las migraciones internas y externas) exigirán al sistema productivo, tales como mano de obra, empleo, subempleo, para mencionar las más obvias.

El crecimiento poblacional es una variable dependiente del desarrollo capitalista: Ricardo habla de “población redundante” y Marx de “población sobrante” o “ejército de reserva”. Existe el convenio de que la dimensión y la distribución de las poblaciones son variables trascendentes del desarrollo económico y social.

Las tendencias demográficas actuales de la región son altamente favorables para el desarrollo social, porque los nacimientos han detenido su ritmo de crecimiento exponencial de los últimos cincuenta años y la población de ancianos es poco significativa.

La noción de Bono Demográfico o “ventana de oportunidades demográficas” refiere a esta fase de la transición poblacional, en que los habitantes en edad activa superan ampliamente a los integrantes de los dos extremos de la vida, contingentes pasivos. Se incrementan los habitantes generadores de riqueza, en términos absolutos y relativos, ampliándose el capital humano de un país. Los países que cuentan con el Bono deben aprovecharlo para la expansión y desarrollo; de no ser así, estaríamos nuevamente ante una década perdida. Es una clara oportunidad para el crecimiento económico y de cambio social.

En la actualidad, los países de la región se categorizan en tres grupos según su tendencia demográfica:

- Países de modernización temprana: Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile y Uruguay; y en menor medida, Panamá. La transición está más avanzada y el peso de los ancianos es mayor. De todos modos, las políticas de juventud para educación y empleo son trascendentes para el desarrollo actual.
- Países en plena transición: Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela. Son los países con pleno potencial del Bono Demográfico y constituyen, además, los territorios más extensos geográficamente, sumando entre ellos los mayores recursos económicos y de riqueza de la región. Deben aprovechar el Bono ahora, con políticas activas hacia los jóvenes y adultos en edad productiva.

- Países de modernización tardía: Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, entre otros. Cuentan con el modelo piramidal de base ancha, de población joven, con altas tasas de natalidad y una expectativa de vida al nacer muy baja, pero con cambios en marcha. El Bono Demográfico va a llegar en veinte o treinta años. Por tanto, se deben implementar políticas prioritarias de apoyo a la niñez, a los adolescentes y a los jóvenes, que constituirán la población activa y productiva cuando el Bono esté instalado.

El análisis de las migraciones internas y externas, –otro tema demográfico relevante–, también aporta señales para el camino del desarrollo. La llegada de inmigrantes permite a los territorios y países receptores neutralizar el envejecimiento poblacional y adquirir, eventualmente, personas calificadas sin costo alguno. Los países latinoamericanos son exportadores de emigrantes, se produce una pérdida de recursos jóvenes, algunos con cierta calificación, cuya inversión se evade.

La OIT, el BID y el Banco Mundial, en informes de 2003, coinciden en la perpetuación de la inequidad, junto al incremento del desempleo, de la informalidad y la precariedad laborales.

Se comprueba, además, la infantilización y la feminización de la pobreza y de la indigencia, secundarias a múltiples causas, entre las que se destacan: la mayor tasa de fecundidad de las mujeres pobres que eleva el porcentaje de niños nacidos en hogares pobres e indigentes, junto al incremento del porcentaje de hogares con jefatura femenina, a pesar de que las mujeres son más discriminadas laboralmente, con mayores tasas de desempleo, empleos de mayor informalidad, precariedad y menores ingresos.

Los programas de formación para jóvenes han intentado adaptarse a los profundos cambios ocurridos en el mercado laboral juvenil. Entre estos cambios encontramos: la transferencia de empleo desde el sector industrial al sector servicios; el descenso del empleo para trabajadores manuales (calificados o no); creciente precarización del empleo; reducción del mercado de trabajo para jóvenes.

1.2. Vulnerabilidad, exclusión y discriminación

El mundo actual nos hace más vulnerables a todos, por las duras y cotidianas acechanzas, con ausencia de certezas edificantes y de pertenencia a una especie dueña de su destino, inmersos en agrupamientos sociales de inseguridad y violencia crecientes.

La vulnerabilidad puede entenderse como un estado de elevada exposición a riesgos e incertidumbres, combinado con una capacidad disminuida para protegerse o defenderse de ellos y hacer frente a sus consecuencias negativas; o como la reducción de las probabilidades de inserción sociolaboral, si nunca se la tuvo; o de reinserción en caso de haberla perdido: este hecho se visualiza en la ralentización con que ciertos grupos sociales se recuperan de una crisis, si es que alguna vez se recuperan.

La exclusión es uno de los aspectos más preocupantes del actual estado del mundo, entendiéndose por exclusión el quedarse “afuera” del circuito social, sin ser un integrante pleno de la ciudadanía, y sin poder compartir un espacio público común. Estar excluido, abarca así, la pobreza económica, las credenciales educativas de bajo nivel.

La sociedad se configura en tres círculos concéntricos. En el central, de dimensiones muy reducidas y fuertemente restringido en su ingreso, habitan “las elites” vinculadas al poder político y económico, que marcan las “normas” legitimadoras de la sociedad. En el segundo –más amplio y más abierto en sus entradas y salidas– están los ciudadanos “normalizados” (según las reglas de legitimación marcadas por el primer círculo), insertados, que trabajan y/o estudian, con difíciles ascensos sociales que excepcionalmente implican un ingreso al primer círculo y con fácil salida al tercer círculo en cuanto la vulnerabilidad socioeconómica se agudiza. Por último, en el tercer círculo, residen los marginados, en el sentido más abarcador del término, o sea todos los “no normalizados”, los que no cumplen “el tipo ideal”, excluidos del sistema legitimado; excepcionalmente, pueden abandonarlo.

La sociedad, al excluir, demoniza en “los ajenos” los aspectos negativos del hombre: todo lo malo está allí, en un proceso de identificación y transferencia. La segmentación en “buenos y malos” incluye la constitución de una sociedad fragmentada en regiones con “muros del buen vivir” y “zonas rojas”, con fuertes sentimientos de temor y de violencia. La vida perdió el valor solidario y lo que importa es el individualismo y la propia protección.

La inequidad existente en la región se muestra crudamente en los sectores juveniles pobres o indigentes, desempleados, inactivos. La discriminación aumenta si a la variable etaria se agregan el bajo nivel socioeconómico y de instrucción, el género, la residencia rural o en zonas alejadas, la opción sexual, la pertenencia a etnias no legitimadas (no siempre minoritarias, como sucede con los negros en Brasil).

Las barreras a la inclusión se potencian ante la ausencia del enriquecimiento integral y de socialización que brinda un empleo –especialmente si es de buena calidad–, del que también están excluidos.

La deuda externa se ha transformado en deuda social.

Emancipación juvenil: la formación y el empleo en los jóvenes de América Latina

Diferenciando a los jóvenes de América Latina según sexo, edad, zona de residencia y nivel socioeconómico, podemos identificarlos en alguna de las cuatro categorías:

- **Adolescentes:** jóvenes que estudian y no trabajan, con dependencia económica, viviendo con sus padres.
- **Adultos:** Desertores del sistema de enseñanza formal integran la población económica activa (PEA).
- **En transición:** trabajan y estudian, en tránsito hacia la vida adulta.
- **Desterrados:** no estudian ni trabajan, pierden la identidad ante sus pares y no logran entrar al circuito social del mundo adulto.

Resulta lógico plantear que los jóvenes deberían estar reflejados en la primera categoría y que la cuarta no debería estar integrada por ningún joven. Pero la realidad de los jóvenes latinoamericanos está lejos de este modelo deseable. Veamos estas categorías en la difícil situación de la juventud en el continente:

- **Adolescentes:** gran parte de los jóvenes urbanos de 15 a 19 años, principalmente los no pobres. Esta categoría es prácticamente inexistente a nivel rural.
- **Adultos:** Los hombres jóvenes pobres del medio rural del 60% al 90% según los países. Las mujeres del mismo lugar de residencia registran entre un tercio y un quinto en este grupo. Obviamente estas cifras se incrementan con la edad (son más altas entre los 20 y 25 años y más bajas de 14 a 19 años).
- **En transición:** Tiene una gran variabilidad según los países: en Chile, Colombia y México representa entre el 3% y el 6% de los jóvenes; mientras tanto en Brasil, Bolivia y Costa Rica varía entre 10% y 32%.
- **Desterrados:** Aquí encontramos dos grupos realmente alarmantes: 1) son las mujeres rurales adolescentes, girando su vida en tareas al hogar (del 10% al 30% en las no pobres y entre 40% y 80% entre los pobres); 2) los varones jóvenes urbanos pobres (del 5% al 15% entre los pobres y del 3% al 8% en los no pobres).

1.3. Juventudes

El término juventud se refiere al período del ciclo de vida en que los individuos transitan de la niñez a la condición adulta. La extensión de esta etapa varía según las sociedades, las culturas, las etnias, las clases sociales y el género. Debido a tal heterogeneidad se llega a la convención que para reconocer a la población juvenil, el criterio más simple es la edad, variable incluida en las principales mediciones estadísticas y sin problemas de confiabilidad.

La juventud es una construcción cultural y administrativa, una parte de la imagen que una sociedad tiene de sí misma.

Durante los procesos de modernización productiva, “ser joven” se integraba al devenir del país. La región se sentía pujante, joven y optimista respecto a su futuro, con gran confianza en el sector juvenil. La crisis de la deuda, con los cambios estructurales posteriores, modifica la imagen que la sociedad tiene de los jóvenes: la sociedad se ha vuelto “dualista” y la división entre los jóvenes está dada por los que participan de la carrera y los que han tenido que renunciar.

La aceptación de la heterogeneidad y diversidad de la categoría “juventud” es igualmente joven. Durante mucho tiempo, la juventud se visualizó como una categoría universal y neutra. La aceptación de que hay muchas modalidades de “ser joven”, es reciente.

La noción de “juventudes” se acompaña a los procesos inocultables de segmentación, discriminación y exclusión. Ya no se corresponde únicamente con la etapa de transición de la niñez a la adultez, sino que se correlaciona más bien al grupo de pertenencia; de ahí, las distintas categorías de “jóvenes”.

El excedente económico, la plusvalía, se yergue como límite diferenciador. Los sectores poseedores de excedente, cualquiera sea la edad de sus integrantes, lo usufructúan en consumo y en inversiones aseguradoras de la reproducción de la riqueza.

Si se es joven de un estrato social privilegiado, el excedente se utiliza en la moratoria acumuladora de competencias multivariadas y de excelencia, dilatando la inserción laboral hasta lograr el trabajo de calidad deseado. Estos beneficios que disfrutaban determinados –y escasos– jóvenes, se potencian por los procesos de identificación y de codificación entre sus grupos de pares, junto a las vastísimas redes sociales de que disponen.

En el otro extremo, están los jóvenes pobres, indigentes, en contingentes cada vez más numerosos. En una imagen especular, en lugar de estar ungidos por factores “favorecedores”, solo poseen “carencias o ausencias”, consolidando la reproducción transgeneracional de la pobreza, fenómeno que también se observa en los países desarrollados.

Juventudes en América Latina

Naciones Unidas recomienda como definición práctica del grupo “juventud” a la población entre 15 y 24 años de edad. El límite inferior de 15 años obviamente no traduce la realidad de muchos de los países de la región, donde la entrada al empleo se produce mucho antes. Sin embargo, el Convenio sobre edad mínima de la OIT de 1973 establece los 15 años como límite mínimo de admisión al empleo, por debajo del cual se considera trabajo infantil. Se pueden discriminar dos subgrupos: los entrantes al mercado laboral: 15 a 19 años, y los “adultos jóvenes”, de 20 a 24 años. Esta distinción no es algo menor, puesto que, como se observará más adelante, muestran comportamientos disímiles, obviamente a causa de la diferente etapa del ciclo vital en la que se encuentran ambos subgrupos.

Los estudios y las investigaciones sobre la problemática juvenil se nuclean en torno a la transición entre niñez y adultez, como la etapa de tránsito entre la educación y el trabajo. Esta transición se presenta con destinos diferentes, según el capital cultural de competencias, de redes personales y según el desarrollo socioeconómico y educativo del país propio. La trayectoria diferenciada está fuertemente asociada a la familia de origen, que marca el nivel socioeconómico y las primeras pautas culturales, la calidad de la educación y de la formación recibida; las características biopsicosociales individuales; las redes disponibles y la tipología del trabajo o de los sucesivos trabajos a los que accede. La comprobación irrefutable de trayectorias diferenciadas y la segmentación en el grupo juvenil reafirman el acierto de hablar de “juventudes”.

El concepto de juventud es marcadamente heterogéneo y depende de las diferentes realidades nacionales. Dentro de la misma categoría de análisis, engloba al joven de 16 años que es jefe de hogar en un barrio marginal de Bogotá o Río de Janeiro y trabaja desde los 10 años, a una joven indígena de Chichicastenango (Guatemala) quien con 19 años es madre de cuatro hijos y trabaja en un mercado como artesana y a un joven de 20 años de Buenos Aires, Montevideo o Ciudad de México que nunca trabajó y asiste a una Universidad. La heterogeneidad del concepto es importante para encarar el desafío. Es indispensable profundizar en el estudio de dichas características si se desea contar con cifras significativas para explicar el disímil desempeño que tiene este grupo en la educación, la formación, la capacitación y la empleabilidad.

La marginación crece y la sociedad se atemoriza, por su visibilidad. En los procesos de identificación (corporales, gestuales, comportamentales) con sus familias y sus pares aparecen las marcas del estigma: la estigmatización de “mi” persona obra en el nivel de la degradación corporal, siendo fundamental para la presencia social y el prestigio individual. Los jóvenes excluidos muchas veces sufren también una marginación ecológica, viviendo en zonas alejadas del centro de la ciudad que tiene servicios caros.

Estas desigualdades terminan golpeando a todos, al empobrecer la sociedad, ya que la segmentación y el aislamiento impiden el intercambio enriquecedor y limitan la calidad de vida de la totalidad de los ciudadanos.

1.3.1. Juventudes y el mercado laboral

Si los jóvenes latinoamericanos acceden a un trabajo, este es con relación al trabajo de un adulto, de mayor precariedad, de menor calificación y de menos salario. Dado que conseguir trabajo es tan difícil y el que se consigue es de tan baja calidad, se crea “una cultura del trabajo inestable o ausente”, resultando jóvenes inactivos. A esa parálisis contribuiría, además, la sensación vertiginosa y de cambio e incertidumbre de la sociedad posmoderna. La discriminación etaria en el mercado laboral, se comprueba también en las tasas de desempleo que duplican fácilmente a las de los adultos, tal como se observa en la Tabla 1, referida a nueve países de la región con datos correspondientes a 2003. La tabla incluye, además, las tasas de desempleo adulto y la evolución de los guarismos desde 1991.

El desempleo juvenil en algunos países, hasta quintuplica el desempleo de los mayores de 45 años. Los jóvenes representan alrededor del 50% del total de desempleados en casi todos los países de la región. Esto no pasa porque los jóvenes constituyan un porcentaje importante de la PEA (los jóvenes representan entre un quinto y un tercio de la fuerza laboral en nuestros países). Esto se mantiene en épocas de crecimiento económico y también en los momentos de crisis cuando la demanda agregada de empleo se contrae.

Si se cruzan educación y condición laboral se obtienen tres grandes grupos de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad:

1. Adolescentes y jóvenes activos que se encuentran impedidos de continuar estudiando. Ingreso temprano al mercado laboral del que no salen más por la necesidad de aportar económicamente al hogar de origen; posible círculo de reproducción de la pobreza pues al cortar su formación no pueden aspirar a empleos de calidad en el futuro.

Tabla 1.a
América Latina:
Evolución de tasas de desempleo general y juvenil 1991 y 1996 a/

País	1991		1996	
	Desempleo	Relación juvenil/ general	Desempleo	Relación juvenil/ general
Argentina/b	5,9		17,3	
15-19	16,3	2,8	44,3	2,5
15-24	12,3	2,1	33,1	1,8
Brasil/c	4.8 /m		5,4	
15-17	11.6 /m	2.4	13,0	2.4
18-24	9.1 /m	1.9	10,5	1.9
Chile/d	7.1		5.4	
15-19	13.7	1.9	15.0	2.8
20-24	12.4	1.7	12.2	2.3
Colombia/e	10.5		11.2	
15-19	23.8	3.4	31.8	2.8
20-29	18.4	1.8	22.0	2.0
Costa Rica/f	5.4		6.2	
12-24	14.1	2.6	11.4	1.8
			13.1	2.1
México/g	2.8 /n		5.5	
12-19	5.0 /n	1.8	11.5	2.1
20-24	sin datos	sin datos	8.8	1.6
Perú/k	8.3		7.9	
14-24	11.2	1.3	14.9	1.9
Uruguay/i	9.2		12.3	
14-24	25.0	2.7	28.0	2.3
Venezuela/f	11.0		11.8	
15-24	15.8	1.4	25.4	2.2

Fuente: Elaboración propia a partir de OIT: *Panorama laboral 2003*.

/a Para el período 1990-2002, los datos son promedios anuales.

/b Gran Buenos Aires.

/c Seis regiones metropolitanas. Nueva serie a partir del 2001.

/d Total Nacional.

/e Siete áreas metropolitanas, septiembre de cada año. A partir de 2001, trece áreas metropolitanas.

/f Nacional urbano.

/g 41 áreas urbanas.

/h Región Metropolitana.

/i Montevideo.

/j Primer semestre.

/k Promedio de los tres primeros trimestres.

/l Corresponde al mes de julio.

Tabla 1.b
América Latina:
Evolución de tasas de desempleo general y juvenil 2001 y 2003 a/

País	2001		2003	
	Desempleo	Relación juvenil/ general	Desempleo	Relación juvenil/ general
Argentina/b	17.4		15.6 (j)	
15-19	41.1	2.4	51,2	3,3
15-24	sin datos	sin datos	sin datos	sin datos
Brasil/c	11.3		12,4 (k)	
15-17	29.8	2.6	37,9	3.1
18-24	19.6	1.7	23,5	1.9
Chile/d	9.1		8.9	
15-19	29.0	3.2	29.6	3.3
20-24	18.9	2.1	20.0	2.2
Colombia/e	16.9		16,3 (k)	
15-19	35.6	2.1	30.7	1.9
20-29	33.1	2.0	33.2	2.0
Costa Rica/f	6.1		6.7	
12-24	14.1	2.3	14.5	2.2
México/g	2.4		3.2	
12-19	5.6	2.3	8.2	2.6
20-24	4.8	2.0	6.4	2.0
Perú/k	92		9.4(k)	
14-24	14.2	1.5	14.4	1.5
Uruguay/i	15.3		17.4(k)	
14-24	36.2	2.4	40.1	2.3
Venezuela/f	13.5		18.9(k)	
15-24	23.2	1.7	31.3	1.7

Fuente: Elaboración propia a partir de OIT, *Panorama laboral 2003*.

- Jóvenes que no estudian ni trabajan: representan entre los varones jóvenes no independientes entre el 12% y el 40% en los hogares pobres y entre el 2% y el 10% en los hogares más privilegiados.
- Jóvenes desertores del sistema de enseñanza formal con menos de diez años de educación; representan entre el 20% y el 54% del total. Particularmente en el quintil más pobre entre el 38% y el 82%.

Estos grupos desafían el diseño de políticas de capacitación laboral, más aún teniendo en cuenta que las condiciones del mercado laboral latinoamericano no son alentadoras: estudios de la OIT demuestran que seis de cada diez nuevos empleos surgen en el sector informal del mercado laboral.

El sector de los jóvenes excluidos se integra por los jóvenes desempleados de baja escolaridad, los jóvenes inactivos (que no trabajan ni estudian), las mujeres pobres (fundamentalmente adolescentes), los habitantes pobres del campo y los integrantes de minorías étnicas. La carencia de redes sociales –cuando el 50% de los reclutamientos para el trabajo en los adolescentes jóvenes se realiza gracias a redes familiares o grupales–, así como la discriminación de acceso a la educación y formación de buena calidad, se ven reforzadas por la discriminación ecológica: viven en zonas alejadas, mal comunicadas, con servicios escasos y caros, que potencian el aislamiento.

1.3.2. Las mujeres jóvenes y el mercado laboral

Las radicales transformaciones en el mundo del empleo y en la producción del conocimiento generan un cambio sustantivo en la naturaleza, estructura, organización, cultura y en la división sexual del trabajo (a partir de la irreversibilidad de la participación femenina).

Las mujeres:

- Ya no son más una fuerza de trabajo secundaria, su voluntad de formación no ofrece dudas; se han incrementado notoriamente sus niveles educativos y se ha constatado que asisten más que los hombres a actividades de calificación, actualización y reconversión ocupacional.
- Han consolidado el modelo de “doble presencia”, lo que implica enfrentar la difícil compaginación entre ciclo laboral y vida familiar. El empleo se transforma en un componente determinante del proyecto de vida, de la autoafirmación y de la valorización social. Su derecho al trabajo es uno de los aspectos sustantivos de sus derechos humanos y la cuestión pasa, entonces, porque el trabajo desempeñado les permita no sólo alcanzar su sustento sino que habilite su desarrollo personal y su autonomía.

Sin embargo, las desigualdades y discriminaciones continúan, demostrando que, en verdad, varones y mujeres no compiten en el mismo mercado sino que tienen exigencias diferentes, tanto en la demanda, como en la oferta de mano de obra. A este respecto se mencionan algunos pocos y diversos recordatorios:

- Mayor tasa de desempleo, mayor informalidad, las ocupaciones “femeninas” se concentran en los estratos inferiores del mercado de trabajo en términos de remuneración, calificación, condiciones ocupacionales, estabilidad, reconocimiento social y perspectivas de desarrollo.
- Menor salario para trabajo de igual valor, diferencia que se agudiza en los trabajos más calificados. Exigencia de escolaridad significativamente superior a la de los varones para acceder a las mismas oportunidades de empleo.

Abundando en la temática de género, con su doble segmentación horizontal y vertical, la educación formal, promedialmente mayor en las mujeres, no se asocia a una mejor inserción laboral. En otra vuelta de tuerca, se comprueba que a menor nivel educativo familiar, menor es la visión equitativa hacia la mujer, reforzando su vulnerabilidad dentro del propio hogar, con su destacado papel estructurador y estructurante.

La asignación social diferenciada de roles y responsabilidades se basa en estereotipos sociales, presentes desde el inicio de la socialización e internalizados como desigual valoración de las competencias femeninas y masculinas, siendo las funciones del género construcciones sociales (tal como sucede con la dimensión “joven”). Los estereotipos, con su enfoque bipolar y jerárquico de las relaciones, se constituyen en obstaculizadores y condicionantes de las formas de actuar, los hábitos y los desempeños de varones y mujeres.

1.4. Competencias: educación, formación, capacitación

La educación tradicional de la región muestra un campo segmentado con un acceso diferencial según estrato social. La escolarización se generalizó, pero con discriminación negativa hacia los sectores desfavorecidos: ingreso tardío a primaria (20%); altas tasas de repetición (40% en el primer año); atraso escolar (50% en algún momento del ciclo); ausentismo en secundaria (ingreso del 50% de los habilitados).

La educación es uno de los factores determinantes en el nivel y calidad de la inserción laboral y social. Son notorios los avances de la región (la educación media y la superior se corresponden en espacios abiertos a grupos mucho más amplios) pero persiste la segmentación y los distintos niveles de calidad dentro de la oferta formativa de la enseñanza formal.

La segmentación actual se manifiesta principalmente en el acceso a la educación de calidad. Las grandes masas de alumnos latinoamericanos asisten a escuelas de muy baja calidad. En cambio la calidad de la educación impartida en las escuelas elitistas se puede comparar a la de los países desarrollados.

1.4.1. Competencias o competencia “a secas”

Los cambios orientados a exigir mayores esfuerzos individuales para lograr la inserción laboral, modifican las competencias personales, incluyendo: autoestima, identificación y resolución de problemas, responsabilidad ante el trabajo, alto nivel de abstracción y de anticipación, eficiencia, aprendizaje permanente, proyectos a largo plazo, disposición al cambio, trabajo en equipo, creativi-

dad interactiva para moverse en las tecnologías de información y comunicación (TIC) y eventualmente, uso fluido del inglés. Su adquisición estaría favorecida por las llamadas competencias “básicas”: comprensión de la lectoescritura, aplicación de las matemáticas a problemas concretos, formulación de modelos lógico analíticos.

La sola enunciación de las competencias resulta removedora por el reto que le imponen a las políticas y a las instituciones educativo/formativas.

La situación se complejiza más por la incorporación de nuevas competencias: el manejo fluido de las TIC y del idioma inglés, manejo requerido para el empleo de calidad, consolida la inequidad por su acceso discriminado. El cambio y el perfeccionamiento constantes de las TIC sumergen a los jóvenes en un mundo de autoexigencia y competitividad con una puesta al día permanente y recambio constante de los recursos tecnológicos, en el paradigma de la “educación de por vida”.

1.4.2. Programas de formación dirigidos a jóvenes

El objetivo de los programas de formación para jóvenes implementados en la región, se centró en la inserción laboral, a pesar de que la noción más actualizada de formación incluye un aporte “educativo” en conocimientos y valores que trascienden la aplicabilidad al trabajo.

Tracemos ahora algunas de las características principales del modelo de programa “Joven”. En primer lugar, y en su dimensión más filosófica, las políticas de empleo y capacitación dirigidas a los jóvenes comparten la idea central del nuevo modelo económico y de sus bases doctrinarias: debe prepararse a las personas para su inserción en el mercado de trabajo antes que protegerlas de las fluctuaciones del mismo.

En segundo término, se trata de instrumentos de política diseñados específicamente para la población juvenil o sectores de ésta, lo que en la jerga especializada se conoce como políticas sociales “focalizadas”. En tercer lugar, y en sus versiones más innovadoras, buscan una combinación de esfuerzos y recursos públicos y privados que permitan trabajar, tanto sobre la oferta laboral, como sobre la demanda de empleo. Cuarto, las nuevas políticas y sus diversos programas representan un cambio en el rol del Estado. Sintéticamente, este rol puede caracterizarse como un papel subsidiario, por lo cual el Estado abandona la ejecución directa de las acciones, delegándola en oferentes privados y eventualmente públicos, sometidos a competencia a través de licitaciones. El Estado asume el diseño y financiamiento de los programas, definiendo la población objetivo y mecanismos de evaluación y control. Quinto, también resulta delegada la

cuestión acerca de la pertinencia de las diversas acciones, que resulta generalmente orientada por las denominadas “señales de mercado”.

El objetivo de empleo resultó exitoso en los países con expansión económica, con tasas bajas de desempleo. Como valor aditivo, estos programas aportaron a los jóvenes algunas actividades de socialización y de ciudadanía, no medibles por el salario o el empleo de corto plazo. Forman parte de las denominadas “competencias clave o blandas”, con éxito a largo plazo en el mejoramiento de la vida y de la ciudadanía, en un mundo en que se integran vida y trabajo, comprensión y desempeño. ¿Podremos desarrollar mecanismos licitatorios o institucionalizados que acepten la idea de formar, por sobre la de entrenar?

El escollo principal detectado en los programas, fue ajustarlos a la demanda, cayendo en la “crónica enfermedad de la sobreoferta”. Como la demanda del mercado es muy escasa en épocas de recesión, y absorbe sólo a los más calificados, la formación juvenil se tensiona entre la demanda del mercado y la demanda social de los jóvenes que buscan que el programa les provea de una ocupación.

El contexto socioeconómico definiría la trayectoria: si la crisis es larga, brindar capacitación para que los jóvenes no estén inactivos no es una buena solución porque la capacitación es más cara que la educación académica, no ofrece inserción laboral y se desprestigia. En recesión, es más sensato persistir en la buena calidad y la buena focalización de los programas orientados por la demanda, en tanto la mayoría de los jóvenes continúa en la educación formal.

Otra de las lecciones aprendidas, a partir de la diversidad implementada, es que los programas “Joven” tienen buena focalización pero calidad insuficiente, mientras los programas de las IFP (o S-I) son fuertes en calidad y débiles en focalización. El intercambio de experiencias sería de enriquecimiento mutuo.

En dicho marco la OIT ha planteado algunas condiciones generales y ciertos programas específicos: ha formulado la imprescindible necesidad de promover un crecimiento intensivo en empleo, mientras que en lo que a respuestas específicas se refiere, se han destacado cinco en particular: programas para mejorar la asistencia y los logros escolares de los jóvenes (retirando del mercado de trabajo a los que requieran mejorar su preparación), sistemas de formación profesional más eficientes y eficaces (que funcionen con el criterio de “el pagador elige”), programas especiales de capacitación laboral para jóvenes de escasos recursos (ampliando y fortaleciendo las respuestas que se han ido brindando al respecto), servicios eficaces y modernos de empleo (que acerquen la oferta y la demanda al respecto), y apoyo a iniciativas locales de empleo (potenciando el mejor conocimiento de los problemas particulares y las mayores facilidades para concertar acciones a ese nivel).

De lo que se trata, en definitiva, es de distribuir más equitativamente los puestos de trabajo disponibles, entre jóvenes y adultos, del mismo modo en que

se viene avanzando en la búsqueda de mayor equidad entre varones y mujeres. Importa, eso sí, asegurar el ingreso de toda la población, pero no dependiendo del pleno empleo (que ya no es posible) sino de la empleabilidad.

2. Alternativas implementadas

La perplejidad y la “parálisis” iniciales ante la rapidez y la magnitud de las transformaciones estructurales del mundo, implicando las áreas más íntimas de la vida individual y colectiva, están dando paso a la constitución de espacios de reflexión y búsqueda proactivos. Estos espacios se abordan desde dos encares: uno económico productivo y otro ético ante la inaceptabilidad del paradigma dominante, investigando caminos alternativos para el logro de un desarrollo sustentable a escala humana.

En el marco de políticas orientadas al combate a la pobreza, se ha 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.

América Latina posee una larga tradición de formación y capacitación profesionales (F y CP) con experiencias heterogéneas, y en las que el papel de lo público y lo privado con sus variadas articulaciones y gestiones fue y es cambiante según el momento histórico y las circunstancias de cada país de la región.

La población objetivo de la F y CP ha cubierto y cubre un amplio abanico social: sectores desposeídos unas veces; otras: grupos ya integrados al mercado laboral formal; a informales; a microempresas, entre otros.

Las intervenciones de políticas sociales son concebidas o tienen, la función de actuar organizadamente para resolver problemáticas visualizadas como la acción organizada frente a problemáticas no resueltas, a través del funcionamiento institucional económico y político constituido por un sistema económico de mercado y un sistema político democrático en la mayoría de los países de la Región. En la revalorización de las políticas sociales, se propone como solución equitativa una “discriminación positiva”, entendiendo como tal una intervención direccionada a atender inequidades o segmentaciones o fenómenos, y en la búsqueda de compensar coyunturalmente las situaciones de diferencia. Dicha dis-

criminación positiva se asienta en la educación, la formación y la capacitación, con cambios en las estrategias pedagógicas que favorezcan la articulación con la instancia local, y en el respeto de las heterogeneidades ecológicas, interculturales y de género.

En este sentido, se plantea la compensación educativa en Iberoamérica. Esta compensación se basa en cambios curriculares: menos escolarizados, con modernización de los programas de enseñanza/aprendizaje, con mayor peso de los componentes técnicos y profesionales en la educación formal; con propuestas de empleos temporales en microempresas tecnológicas con fines educativos y productivos para todos los jóvenes (incluso los de extracción social alta) centradas en la propia empresa, con pasantías como primera experiencia laboral.

La población objetivo para la así entendida compensación educativa fue focalizada en Iberoamérica en tres grupos: i) jóvenes desempleados con baja escolarización; ii) jóvenes que no trabajan ni estudian; y iii) mujeres jóvenes de sectores pobres.

Diversidad de modelos en programas de formación profesional

En la discriminación positiva para la formación profesional se implementaron diferentes modelos de programas en América Latina:

- A) El SENAI de Brasil fue creado en los años cuarenta como Institución de Formación Profesional (IFP), extendiéndose el modelo a casi todos los países del Continente (por las siglas se conocen como sistema "S" e "I"). Son instituciones independientes que generalmente están ligadas al Estado por los Ministerios de trabajo. Se encuentran en proceso de transformación para mejorar su capacitación y no la brindan exclusivamente antes del empleo sino que incorporan a los ya empleados.
- B) Escuelas Industriales o Escuelas Medias Técnicas (EMT): en todos los países de América Latina estas instituciones ofrecen una capacitación técnica y académica.
- C) Capacitación en empresas: para sus empleados, especialmente cuando la empresa necesita competencias de sus trabajadores no obtenibles en el mercado.
- D) Como vemos, las experiencias llevadas a cabo en este marco en América Latina cubren una amplia gama en las dimensiones institucionales, espaciales, temporales, de articulación, entre otras, pero el programa emblemático que con variaciones fue el programa madre, es el programa Chile Joven. *Se constituyó en el modelo convencional de un tipo de intervención destinada a jóvenes, se analiza especialmente en este documento porque es el más amplio y el más evaluado como modelo de intervención.*

2.1 Programas para jóvenes tipo programas Joven

Estos programas se dirigen a jóvenes en situación de desempleo estructural y de alto riesgo social, configurando una focalización claramente definida y elaborada.

El modelo (relativamente reciente para algunos países) es valorado con alta expectativa dada la percepción en la sociedad de la trascendencia de la problemática juvenil.

Su diseño no ha sido idéntico en todos los países e incluso ha sido objeto de revisión en las adaptaciones particulares.

Presentaremos de modo esquemático los diferentes componentes, aunque su necesaria interrelación apunta al resultado final: i) articulaciones; ii) focalización; iii) diseño, implementación capacitación; iv) oferentes; v) financiamiento; y vi) evaluación.

i) Articulaciones entre el Estado, el sector empresarial y la sociedad civil

Desde el inicio, tanto en Chile como en cada país donde el modelo ha sido implantado, este ha provocado agudas reacciones y controversias entre los diversos agentes involucrados, no sólo en el ámbito de las instituciones del “establecimiento” tradicional de la capacitación laboral sino también en el de nuevos actores institucionales tales como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Pero, a pesar de muchas posiciones escépticas –algunas incluso muy críticas– la actitud general ante el modelo es de gran expectativa ante sus rasgos innovadores y su sofisticado diseño operativo e institucional.

El Estado central asume la responsabilidad de diseño, supervisión y control técnico de los programas. La ejecución descentralizada se realiza por medio de instituciones pertenecientes al Estado y a la sociedad civil, las que deben recibir servicios de apoyo al fortalecimiento institucional por parte del ente administrador, para desarrollar su capacidad operativa, técnica y administrativa.

La sociedad civil organizada y las instancias estatales del nivel territorial desempeñan funciones de validación general de la marcha de los programas y de identificación/acreditación de la población objetivo que accede al mismo. El sector empresarial aporta espacios de práctica laboral, y al hacerlo suministra señales de pertinencia a la capacitación ofrecida. Con este arreglo institucional se busca también asegurar el cumplimiento de criterios de transparencia y equidad en el uso y aplicación de recursos públicos.

El logro de este criterio de articulación exige que el modelo, aún en las mejores condiciones de contexto socioinstitucional, incorpore una fuerte estrategia de promoción/difusión, dirigida a sensibilizar a los actores sobre la importancia de

su participación y sobre las responsabilidades que a cada uno de ellos competen en la aplicación de los procesos sociopedagógicos involucrados.

El fortalecimiento de todas las instancias institucionales vinculadas a esta temática gira en torno al concepto de inserción plena, modernización social, participación activa en la transformación productiva. La institucionalidad se asienta en la centralización normativa y la descentralización ejecutiva.

Se ha remarcado el rol preponderante del Estado en la educación, en la formación, en la ciudadanía y en la inclusión social, y como movilizador ascendente social; en suma, como canalizador de las demandas populares.

Uruguay: Programa Projovent

En Uruguay, en 1996, se resuelve poner en funcionamiento el Programa de Capacitación e Inserción Laboral para Jóvenes, Projovent, en el marco de un acuerdo interinstitucional de los Ministerios de Educación y Cultura (representado por el Instituto Nacional de la Juventud), y de Trabajo y Seguridad Social (representado por la Dirección Nacional de Empleo). Se financia con recursos aportados por trabajadores y empresarios del sector privado al Fondo de Reconversión Laboral (FRL) que administra la JUNAE (Junta Nacional de Empleo), un organismo de integración tripartita (con representación de trabajadores, empleadores y gobierno) que funciona en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La gestión está a cargo de una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) con sede en el Instituto Nacional de la Juventud.

Projovent es uno de varios programas descentralizados de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) para promover el empleo, con fondos administrados por la JUNAE. Los principales objetivos de Projovent son apoyar a los jóvenes de los sectores de menores ingresos para que puedan mejorar sus posibilidades y oportunidades de inserción laboral mediante procesos de capacitación laboral, efectivamente articulados con las demandas de recursos humanos detectadas en el mercado de trabajo.

Los objetivos específicos del Programa son:

- Fortalecer la articulación entre la capacitación laboral para jóvenes y las exigencias del mercado de trabajo.
- Apoyar el fortalecimiento de la capacidad de gestión y vinculación con el mundo productivo de las entidades de capacitación que trabajan con la población objetivo.
- Cooperar con las empresas en sus procesos de incorporación de jóvenes semicalificados y ofrecerles una primera experiencia laboral.

ii) Focalización

La focalización se cumple a partir de censos o encuestas de hogares que identifican las zonas de mayor riesgo social donde habitan los grupos más carenciados.

El diseño de las acciones y en particular de los aspectos críticos del modelo operativo, tales como ubicación geográfica de los servicios, duración del paquete de capacitación y práctica laboral, nivel de calificación obtenido, condiciones de la práctica laboral, monto del subsidio, becas, etc., deben hacerse de manera que los programas sean atractivos sólo para la población objetivo y no para grupos sociales “fronterizos”.

iii) Diseño, implementación

El objetivo del diseño es reforzar las competencias presentes en los jóvenes e introducir el conocimiento de competencias ausentes, imprescindibles para la vida laboral. Se diseña desde la demanda, buscando los nichos ocupacionales.

La población objetivo es heterogénea y por tanto, la imaginación en las propuestas capacitadoras debe apostar a la diversificación.

La marginación tipificada según causas: i) estructurales, ii) socioculturales o sociodemográficas o etnoculturales, iii) coyunturales, obliga a diferente atención en su capacitación para la reinserción y salida de la exclusión.

En los jóvenes pobres y excluidos, la capacitación habilita un reordenamiento social y cotidiano. Por lo anterior, la capacitación debe tender a la integralidad (capacitación técnica, acompañamiento en la inserción social, red laboral, vinculación a la educación formal). Se debe intentar la capacitación para las inserciones laboral y social, tema en debate.

iv) Oferentes – descentralización de la ejecución

Según su origen se les reconoce como: instituciones de educación formal –de capacitación laboral (IFP), de educación técnica media (ETM)–, tecnológicas o técnico vocacionales; empresas privadas de educación no formal; ONG y otras instancias locales que capacitan para la microempresa a los sectores desfavorecidos; prácticas de aprendizaje informal en las empresas; instituciones religiosas. De acuerdo a su financiamiento se agrupan en públicas, privadas o mixtas.

Perú: Programa ProJoven

En Perú se creó el **Programa de Capacitación Laboral Juvenil ProJoven**. La ejecución del programa, para cuya gestión se creó una Unidad Coordinadora del Programa (UCP), es responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, a través del Viceministerio de Promoción Social.

El Programa ProJoven proporciona capacitación y experiencia laboral a jóvenes de escasos recursos en ocupaciones específicas demandadas por el sector productivo, al nivel de semicalificación. De este modo, se apunta a enfrentar el problema que se deriva de la baja inserción de los jóvenes pobres en el mercado de trabajo. En su diseño, se ha previsto alcanzar a 150.000 beneficiarios a lo largo de un período de cinco años.

El programa está orientado a jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos, con bajo nivel de instrucción, con escasa o nula experiencia laboral y que se encuentren desempleados o subempleados. De forma particular, ProJoven busca concentrarse en la población joven urbana en situación de marginación, la que padece las mayores dificultades para insertarse laboralmente.

Para brindar a los jóvenes beneficiarios la capacitación y experiencia laboral en ocupaciones específicas, ProJoven, selecciona a Entidades de Capacitación (ECAP) públicas y privadas, a través de un proceso de precalificación que evalúa, entre otros aspectos: la experiencia de capacitación previa de la ECAP, su capacidad administrativa, de gestión y el nivel de los recursos humanos. Aquéllas que cumplen con los requisitos previamente establecidos forman parte del Registro de Entidades de Capacitación (RECAP), que las habilita para presentar propuestas de cursos en las licitaciones que el Programa convoca.

El Programa busca orientarse por la demanda del sector productivo peruano y opera convocando a las Entidades de Capacitación, precalificadas e inscritas en el RECAP, a participar en concursos públicos para que organicen e implementen cursos de capacitación, especialmente diseñados de acuerdo a los requerimientos del sector empresarial y en función de las características de los jóvenes beneficiarios.

Mediante procesos de licitación pública, ProJoven selecciona y contrata los cursos de capacitación para ocupaciones específicas de nivel de semicalificación cuya demanda esté comprobada en el mercado. Esto último se hace mediante "cartas de intención" que suscriben las empresas que ofrecen prácticas laborales, las que deben ser presentadas por las entida-

des de capacitación acompañando la oferta presentada. La selección de cursos se establece en función de criterios de calidad técnica y precio. A través de estos procesos, que se convocan periódicamente, se estimula la competencia entre las diversas entidades de capacitación, propendiendo así al logro de altos estándares de calidad y precios competitivos.

Los cursos de capacitación tienen como objetivo lograr que los jóvenes participantes adquieran habilidades y competencias básicas para desempeñarse en una ocupación específica al nivel de calificación inicial o semicalificación. Estos cursos comprenden dos fases: una denominada de formación técnica, a desarrollarse en las ECAP y otra de práctica laboral a realizarse en la empresa.

En la fase de formación técnica, mediante una metodología esencialmente práctica, los jóvenes adquieren las habilidades y destrezas vinculadas a los aspectos técnicos del oficio. Basada en un enfoque de competencias, se promueve el desarrollo de actividades que conducen al reforzamiento de los hábitos, valores y actitudes indispensables para el trabajo. Esta fase tiene una duración promedio de tres meses (de 120 a 300 horas) con una asistencia diaria o interdiaria.

La capacitación durante esta fase es totalmente gratuita. En el caso de mujeres con hijos, además del estipendio mensual para gastos de movilidad y alimentación y el seguro médico, se brinda un subsidio adicional por cada niño menor de cinco años, a fin de promover la participación en el Programa.

Luego de culminada esta fase, se continúa con el proceso de aprendizaje y formación mediante una práctica laboral en una empresa, como forma de que los jóvenes adquieran experiencia en el oficio para facilitar su posterior proceso de búsqueda de trabajo, y en particular, con la posibilidad de mostrarse competente en la propia empresa en que realiza la práctica, y ser contratado por aquella.

La fase de práctica laboral tiene una duración de tres meses como mínimo y se desarrolla de acuerdo a las condiciones establecidas por la Ley de Fomento al Empleo (Decreto Legislativo 728). Esto implica la suscripción de un Convenio de Formación Laboral Juvenil, figura que permite a las empresas contratar jóvenes practicantes por un período máximo de 36 meses, asumiendo el pago de una subvención económica equivalente, como mínimo, a una remuneración mínima vital y un seguro contra accidentes y enfermedades.

v) **Financiamiento**

Este tipo de programas tiene su fuente de financiamiento en impuestos o tasas específicos; rentas generales de la nación o préstamos de organismos internacionales.

El Estado es el que administra el financiamiento: contrata a los ejecutores (casi siempre, con llamado por licitación pública) y les paga según el costo del curso. Se subsidia a los beneficiarios con becas que deben adecuarse para que resulten atractivas sólo para los jóvenes a quienes se dirige el programa.

La significación de los conceptos referenciales de “lo público” y “lo privado” sigue estando en posiciones encontradas, si bien se acepta mayoritariamente la concepción de “lo público” como “lo inclusivo”, abarcativo de todos los integrantes de la sociedad, fundado en la idea de “la equidad” y de la posibilidad de la participación social, integral, como etapa imprescindible para la democracia plena. Las instancias institucionales encargadas de la F y CP, del ámbito público o privado, muestran cada vez más la necesidad de articularse entre sí, para lograr la mayor eficiencia, agilizar la gestión, evitar las duplicaciones y mejorar la relación costo-beneficio.

Aparece un nuevo desafío ¿cómo debe ser la preparación individual para este nuevo modelo de trabajo? Y también ¿cómo se reinsertan los excluidos?

vi) **Evaluación**

La región ha realizado algunos esfuerzos por atacar el problema del empleo juvenil y mejorar su inserción. Principalmente desde los Estados y desde varias organizaciones se han diseñado programas de empleo juvenil con mayor o menor éxito. Sin embargo, pocas son las evaluaciones científicas de sus impactos. En muchos casos, se pone en duda su existencia futura, a causa de debilidades institucionales o falta de recursos financieros que lo sustenten.

El conocimiento interactivo de los distintos modelos de formación y capacitación colaborarían a esclarecer los interrogantes. El desarrollo del programa presupone una fuerte presencia institucional, en un contexto socioeconómico favorable y con lineamientos consistentes orientados al desarrollo de recursos humanos y con políticas sociales claras contra la pobreza y la exclusión. Este punto obliga a clarificar los objetivos de intervención. Si el objetivo es el aumento de la eficiencia económica, toda actividad destinada a capacitar, incrementa la empleabilidad y el desarrollo. Pero aparecen dos inquietudes: ¿qué sucede en el largo plazo? y ¿cómo se focalizan los programas?

Chile: Política nacional interinstitucional con perspectiva de género y focalización

El **Programa de Capacitación Laboral para Mujeres Jefas de Hogar de Chile (PMJH)** es coordinado por el SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer), ejecutado por los Municipios y cuenta con la participación de diversas instituciones del Estado, entre la que se destaca el SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo). Iniciado en 1992 con carácter piloto, a partir de 1994 inicia un proceso de expansión paulatina en comunas distribuidas en todas las regiones del país. El PMJH contó en sus inicios con una amplia voluntad política que se expresó, no solo en términos del presupuesto, sino también en la existencia de plazos adecuados para efectivamente diseñar un modelo piloto, evaluar, y posteriormente poner en marcha el programa regular.

El objetivo general es aumentar la capacidad económica de las Mujeres Jefas de Hogar, mejorar su calidad de vida y la de los miembros de su familia, para así poner fin a cualquier tipo de discriminación que les afecte.

En términos de objetivos específicos:

- Desarrollar capacidades, habilidades y destrezas de las mujeres participantes para facilitar su acceso y desempeño en el mercado laboral.
- Ampliar y diversificar sus opciones laborales a través de la capacitación en oficios no tradicionales y del apoyo a iniciativas de trabajo independiente.
- Incentivar la creación de mecanismos de acercamiento entre la demanda laboral y las mujeres del Programa que requieren un cambio en su situación laboral.
- Ampliar y consolidar redes institucionales de apoyo en los ámbitos de salud y cuidado infantil.

Sus líneas de acción son:

- Laboral: Formación para el Trabajo (Equipo Municipal), Capacitación Laboral e Intermediación Laboral para el trabajo Asalariado (SENCE), Apoyo al Trabajo Independiente (FOSIS), Nivelación de Educación Básica y Media (Mineduc, Municipios).
- Acceso a la Salud.
- Cuidado Infantil.
- Asistencia Judicial.

Se espera que las mujeres que han egresado del programa de formación y capacitación, posean capacidades sociales y técnicas para desempeñarse

en el mundo laboral y con autonomía personal. Se espera que las mujeres conozcan sus derechos y utilicen las redes institucionales existentes.

Su forma de gestión y metodología enfatiza:

- **La integralidad**, expresada en el desarrollo de cinco líneas de acción paralelas y complementarias (capacitación laboral, cuidado infantil, vivienda, salud y atención legal); así como la articulación de recursos de distintos sectores del aparato público.
- **La doble focalización**, entendida como orientación hacia los grupos sociales más vulnerables (las Mujeres Jefas de Hogar pobres) y la determinación territorial de áreas de concentración de pobreza.
- **La participación**, que supone a la mujer como sujeto de las políticas y no solo como beneficiarias de éstas.
- Y el **carácter descentralizado** del Programa en el diseño del proyecto, su ejecución municipal y la coordinación de recursos públicos y privados a escala local, regional y nacional.

El universo total del Programa es de 245.000 mujeres y la cobertura alcanzada (1998) es de 37.000 en ochenta y seis Comunas a lo largo del país, representando algo más del 8% de las mujeres jefas de hogar y de núcleo que se encuentran bajo la línea de pobreza. Se espera una cobertura de 63.000 mujeres al año 2001.

El Programa se implementa preferentemente en comunas urbanas, con más de 30.000 habitantes, de manera que presenten concentración de jefatura femenina bajo línea de pobreza.

La relación de los niveles de formación con el incremento productivo y económico de los países, es de difícil resolución; sin embargo, pareciera haber acuerdo en la correlación entre nivel educativo y desarrollo industrial.

El encargado de la ejecución de estos programas debe poseer competencias técnicas pedagógicas y de gestión y administración, junto al anclaje en la instancia local cercana a la población objetivo.

En el amplio y heterogéneo sector de los oferentes se destaca un grupo, que con su vasta experiencia en la lucha por la capacitación y contra la pobreza, integra organizaciones de base, sindicatos, ONG y posee profundos vínculos con los jóvenes desfavorecidos, pero presenta cierta fragilidad en las competencias evaluativas y gerenciales. Se hace necesario posibilitarle el acceso al conocimiento y habilidades en la conducción de un proceso organizado, con etapas sistematizadas, claras y evaluables. Aparece una nueva figura: el formador de formadores.

El encare político se orienta a la exigencia del óptimo uso de los recursos humanos y materiales, según evaluación de resultados y con énfasis en el costo-beneficio real para la sociedad toda.

En América Latina y el Caribe, se remarcó desde los inicios, la especial conveniencia de realizar evaluaciones para poder entender porqué algunos programas son exitosos y otros no, y tener elementos para hacer recomendaciones que permitan remediarlos y hacerlos más efectivos. Abandonarlos no sería, al parecer, una respuesta apropiada; tienen que existir ya que intentan paliar problemas imposibles de ignorar, como el desempleo y la pobreza.

2.1.1 Ventajas y desventajas de estos programas

Ventajas

Desarrollaremos este punto valorando las ventajas del programa de Formación y Capacitación sobre distintos actores involucrados en el mismo. Se hace la salvedad de que dichas respuestas se basan en los debates y conclusiones de seminarios, publicaciones, así como en informes de evaluaciones y expertos.

Beneficiarios

Muchos de estos resultados son de corta duración.

En los jóvenes, se detecta un incremento del bienestar, integrado por: 1) mejoría de la empleabilidad,¹ que facilita el ingreso al mercado laboral –puede tratarse del primer empleo que logra ser de mejor calidad postprograma, recordando la fuerza que para la trayectoria futura brinda el primer empleo–; 2) incremento de los ingresos, ligado a la tipología del trabajo alcanzado, al finalizar el programa; 3) aumento y diversificación de las competencias básicas, técnicas y psicosociales (autoestima, vínculos, cambios comportamentales); 4) actitud más activa hacia los problemas de la comunidad, con participación en los espacios ciudadanos (rol ciudadano); 5) retorno a la educación formal.

1 La empleabilidad posee, obviamente, un nexo, tanto conceptual como práctico, con el empleo. Ella abarca las calificaciones, conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes periodos de su vida. ¿Por qué poner el énfasis en la empleabilidad y qué quiere decir formar para la empleabilidad en el actual contexto? Se fundamenta en una doble convicción: por un lado, en que el empleo en el actual contexto ya no se genera masivamente y necesita ser creado mediante capacidad de emprendimiento y estrategias de cooperación. Su conservación requiere de una aptitud de adaptación y aprendizaje constante para poder enfrentar los cambios en los contenidos y en las modalidades de hacer las cosas; de ahí la priorización de la empleabilidad.

Gobierno

El programa puede actuar como catalizador en la asunción, por parte del gobierno, de su papel inclusivo y responsable de legislar sobre políticas de Estado en educación, formación, capacitación y empleo. Asimismo, fomentar la creación de oficinas especializadas en dichos temas, valorando las normas de calidad.

Empresarios

El aprendizaje y las nuevas competencias se incorporan a la empresa, retroalimentando las “mejores prácticas”, así como el compromiso en la participación de organismos tripartitos de consulta y alianzas empresariales de formación para el trabajo.

Oferentes o ECA

En algunos casos, los programas han permitido el elevamiento del nivel de calidad como ejecutores, mediante la experiencia acumulada gracias a la sustentabilidad en el tiempo y la incorporación de nuevas competencias como formadores.

Los programas colaboran en la toma de conciencia de la problemática juvenil, creando debates y reflexiones sobre el compromiso social y la articulación de lo público y lo privado. Se visualiza, aún borrosamente, la necesidad de dar respuesta a la exclusión, sea por motivos éticos o de seguridad ciudadana.

Desventajas

Algunas de las desventajas constatadas durante la ejecución y los resultados según los evaluadores serían:

I) La institucionalidad

Abarcatura de la organización, de la gestión pública o privada y de la correspondencia con la oferta y la demanda por formación, constituye el punto más emergente en la problemática de la formación, y da base a la interrelación entre educación formal, formación profesional y aprendizaje en el trabajo.

En la institucionalidad de los programas de formación para jóvenes, es aconsejable dimensionar tres aspectos: la institución coordinadora (además financiadora); las instituciones ejecutoras; y las reglas de juego entre coordinación, financiamiento y ejecución.

La realidad de la Región en el campo de la formación en estos tres sentidos, muestra habitualmente falta de coordinación, superposición desde el nivel local al central. Es más, se constatan casos de programas catalogados como “centrali-

zados” que son ejecutados por ONG y en el otro extremo “descentralizados” que subcontratan a grandes organizaciones.

La observación de las instituciones de formación profesional y los programas tipo Proyecto Joven son clarificantes en este sentido: las IFP son poco flexibles para adaptarse al cambio del mundo del trabajo, pero poseen una buena continuidad institucional con apoyo a los centros formativos, siendo fuertemente centralizadas. Por su lado, los programas tipo Proyecto Joven poseen gran flexibilidad, conocen lo local, se adaptan a la realidad, pero “empiezan siempre de cero” sin contar con la larga experiencia internacional, y junto a la alta rotatividad de las ECA, les impide la acumulación.

A su vez, en los organismos estatales a cargo de la educación y la formación se comprueba una enorme diversidad de instituciones (Ministerios de Trabajo, de Educación, Institutos de Juventud y otros) en los que también aparecen, al igual que en los ejecutores, entrecruzamientos y superposiciones con escaso intercambio de recursos, experiencias y conocimientos, situación muy alejada de cualquier tipo de Red de Coordinación.

Las empresas, a su vez, habilitan distintas estrategias de capacitación según su tamaño, aunque se puede afirmar que, en general, la capacitación es vista como un negocio para el mercado de producción. La escasa coordinación entre la formación y la producción debilita la posibilidad de la inserción laboral productiva del desarrollo global del sector productivo y desvaloriza la formación para el trabajo, segmentando aún más a la sociedad.

II) Ejecución descentralizada –oferentes

Se detecta un creciente interés por parte de los responsables de los programas y de los técnicos externos, en torno a los nuevos actores que amplían la oferta y varían la modalidad de capacitación: las instituciones públicas y privadas, formales o informales, los sindicatos, las ONG, las asociaciones locales, las instituciones religiosas y las novedosas entidades privadas con fines de lucro. Todas ellas en proceso dinamizador de cambio y perfeccionamiento técnico y administrativo tratando de identificar debilidades y plantear soluciones con vistas a favorecer el fortalecimiento institucional.

Se señala reiteradamente la constatación de la llamada crisis de los oferentes, vinculada probablemente a la carencia de capacitadores formados a nivel institucional en cantidad y calidad suficientes para hacerse cargo de la ejecución. Detrás de esta crisis, se detecta una serie de debilidades en los capacitadores.

- i) La escasa profesionalización del manejo gerencial con una administración y gestión confusas, sin indicadores, duplicada, que no genera experiencias ni acumulaciones.

- ii) Las dificultades concretas en el manejo de los trámites burocráticos formales, incluidas las licitaciones y la explicitación de los contratos concernientes a la ejecución, entre oferentes y empresas.
- iii) La puntualidad de la existencia de la capacitación secundaria a limitantes en el manejo del financiamiento o del apoyo estatal.
- iv) La precariedad de las articulaciones interinstitucionales, y específicamente entre los capacitadores, que les permitirían compartir el uso de recursos materiales y humanos.
- v) La obsolescencia de los programas técnico pedagógicos y la ausencia de asesores técnicos en capacitación, llevando a la precariedad de cursos hechos “a medida”.
- vi) La formación técnica y pedagógica insuficientes, sin materiales pedagógicos adecuados.
- vii) La ausencia de monitoreo, seguimiento y evaluación que permita la retroalimentación y evite la rutinización de la experiencia.
- viii) Los obstáculos en la detección de los nichos ocupacionales con la consiguiente escasa pertinencia de los cursos, según la demanda.
- ix) La complejidad del concepto “compensación educativa” y su adaptación en el contenido de los cursos.
- x) Las escasas propuestas en gestión y administración, de alternativas a las pasantías: en épocas de decrecimiento económico las empresas no priorizan las pasantías, por la preocupación de su supervivencia y por la presión de sus trabajadores.

III) Evaluación

Al centrarnos en el proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación, se constatan grandes debilidades con escasa sistematización, lo que lleva a la multiplicidad y la repetición, sin retorno de información ni potenciación del impacto real. Falta rigor metodológico en los objetivos y en la definición de cada etapa, con carencia de investigación evaluativa, dificultad en el registro de información, estadísticas borrosas poco confiables, que impiden medir el trasvase y sustitución de poblaciones, entre otras variables de confusión. El diseño es complejo por la multiplicidad de indicadores y dimensiones a valorar.

Las evaluaciones y auditorías externas o internas fueron conducidas en la región por los organismos centrales del proyecto, por evaluadores externos y/o por representantes de las instituciones financiadoras.

Las metodologías evaluativas utilizadas constituyen en sí mismas gran parte de los escollos: problema que reiteran una y otra vez los evaluadores de los distintos países de la región. En general, se puede afirmar que se carece de una sistematización y evaluación sólida y sostenida sobre implementación, gestión e impacto de estas experiencias.

Colombia: Corporación Paisajoven de Medellín

La **Corporación Paisajoven de Medellín** surge de un acuerdo bilateral de trabajo entre la Alcaldía de Medellín y la Fundación Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), y asume un funcionamiento en forma de red, incluyendo entidades municipales, ONG, fundaciones, universidades y un conjunto mayor de entidades vinculadas al trabajo con jóvenes.

El objetivo de Paisajoven es promover la concertación entre organizaciones, profesionalizar su personal y promover experiencias piloto. El enfoque asumido por la Corporación implica la calificación del personal, el fortalecimiento en la capacidad de impacto y la concertación (desarrollo de alianzas institucionales) para el mejoramiento de los servicios de las organizaciones. Para esto se brindan servicios de capacitación, asesoría en gestión, bolsas de herramientas, implementación de un diplomado sobre metodología de diseño y evaluación de proyectos, y la realización de cursos y seminarios por parte de instituciones especializadas o vinculadas al trabajo con jóvenes.

El principal aporte de Paisajoven en el área del empleo juvenil en Medellín, ha sido la creación de un modelo regional de capacitación para el empleo. En éste se identifica a la falta de capacitación como la principal causante del desempleo estructural, y se identifica al ámbito local como instancia en la cual se pueden atender las demandas de capacitación existentes. Si bien se reconoce que estas iniciativas son costosas, también se afirma que dichas acciones muestran impacto en el mediano plazo.

Es en este marco que surge la formación como línea estratégica de actuación. El Plan estratégico de la ciudad, elaborado conjuntamente por el Estado y la sociedad civil, reconoce catorce líneas estratégicas, una de las cuales, como ya se mencionara anteriormente, es la de la capacitación y el empleo. Así la Alcaldía de Medellín impulsó el proyecto piloto "Modelo de gestión para la capacitación e inserción laboral del joven". Este proyecto intenta alcanzar la coordinación interinstitucional para mejorar la oferta de capacitación, introducir una mayor eficacia en el manejo de recursos, e incidir en el mediano plazo en el desempleo estructural.

IV) Focalización y cobertura

Tanto en los niños en situación de calle, como en los jóvenes pobres desocupados e inactivos, la familia puede actuar como el eje movilizador de la focalización, de referencia. Se debe evitar el deslizamiento de los recursos hacia otras poblaciones: los incentivos y el diseño de los cursos, su duración y su ubicación son trascendentes en este sentido.

En una mezcla de metodologías cuanti y cualitativa, se midió la focalización y la cobertura del programa, tratando de detectar el corrimiento de los beneficios hacia jóvenes de otras capas sociales. Ambas midieron, relacionando el número de jóvenes que cumplen los requisitos para ser beneficiarios potenciales, los que se inscriben y los que finalizan los cursos. En varios países, se comprobaron desfases por mala focalización, debida en gran medida a escasa inserción en la instancia local, donde residen los jóvenes hacia los que va dirigido el programa, e inadecuado uso de las vías de entretrejo social y los medios de comunicación. Se constataron grandes dificultades para reclutar (ni qué decir de retener) a los jóvenes con mayores carencias, a los que muestran conductas de alto riesgo (alcohol, drogadicción, violencia, criminalidad), a los residentes en el medio rural, a las adolescentes mujeres especialmente madres, a los pertenecientes a minorías étnicas o religiosas. En todos estos casos, los evaluadores atribuyeron los fallos a mala orientación del programa: el impacto (inserción laboral) se asocia de un modo inverso con el grado de vulnerabilidad de los jóvenes.

V) También hay problemas reales del cambio de empleo, en el contexto de ejecución del programa. Cuando el desempleo aumenta los programas tienden a absorber a los jóvenes de clases más favorecidas que utilizan el tiempo para aumentar su capacitación

2.1.2 *El contenido de los programas: ¿habilidades para oficios?, ¿competencias generales?, ¿elevar el nivel educativo?*

La OIT considera que un joven es empleable si es capaz de: 1) conseguir un trabajo; 2) permanecer en el trabajo, aprender y progresar en él, mostrando disposición al cambio; 3) procurarse un nuevo trabajo si dejó el anterior; 4) poseer la flexibilidad suficiente para salir y entrar de la fuerza de trabajo, según las distintas etapas de la vida.

El objetivo principal de la formación es brindar las competencias necesarias para incrementar la empleabilidad. Las fuertes presiones para mantener la competitividad laboral modifican las exigencias a nivel individual. Se comprende por parte de los encargados de educación y trabajo que los jóvenes deben poseer ciertas características básicas que les permitan la integración. Estas inclui-

rían: características actitudinales, autoestima, creatividad, capacidad para identificación y resolución de problemas, responsabilidad, interés en el aprendizaje permanente, buena comunicación, eficiencia, proyectos a largo plazo, participación activa, disposición al cambio, alta responsabilidad y pensamiento creativo e interactivo con nuevos códigos de comunicación basados en la tecnología y el trabajo en equipo. Su adquisición estaría favorecida por la comprensión abarcativa de la lectoescritura, alto nivel de abstracción y anticipación con formulación de modelos lógico-analíticos y aplicación de las matemáticas a los problemas concretos. Implican habilidades verificables en toda acción de la vida real, para buscar soluciones con contenido técnico a problemas planteados en situación de incertidumbre y en tiempo real.

En términos generales, se puede afirmar que el conocimiento se constituye en la base del trabajo humano, creando *la sociedad del saber*.

El logro de las competencias requeridas para el fortalecimiento de la empleabilidad en la sociedad del conocimiento forma un abanico que va, desde una educación formal básica de buena calidad, hasta la facilitación para entrenarse nuevamente y reconvertirse a lo largo de toda la vida, a través de formaciones más específicas (capacitación, educación profesional formal, tareas productivas).

La renovación de la formación para el trabajo y la articulación de sus componentes son complejas, aun si la población objetivo fuera homogénea, hecho que dista mucho de la realidad juvenil de la Región.

La inequidad en el mercado laboral se hace muy visible en la población juvenil: los empleos productivos y creativos del sector moderno son absorbidos por el grupo juvenil de altos ingresos, poseedores de una formación de excelencia y de redes sociales de calidad.

Pueden, además, vivir largos períodos de desocupación o entrar y salir del mercado laboral, sin apremios, gracias al sostén económico familiar. Por el contrario, las nuevas competencias exigidas por la inserción en el mundo del trabajo están ausentes o casi ausentes en los jóvenes carenciados condicionados por el ingreso precoz al empleo precario pues para su manutención y la de su familia, abandonan la educación formal.

2.1.3 *Los programas de formación para el empleo o para la ciudadanía*

Al desaparecer el Estado benefactor, coexisten en el seno de la sociedad dos corrientes teóricas explicativas de la necesidad de las políticas sociales: las que tratan de atenuar los efectos negativos del mercado, sin interferir con éste, y las de tipo desarrollista que propenden a la inclusión de los excluidos como necesidad básica para la modernización. Se plantean nuevos paradigmas en las políti-

cas sociales: la “universalización de los derechos” mediante la educación universal y la “igualdad de oportunidades” con acciones puntuales dirigidas a los grupos vulnerables, buscando su inserción laboral. En el nuevo paradigma de las políticas sociales, los jóvenes adquieren un valor trascendente y un rol preponderante, al constituir el recurso estratégico del desarrollo integral de la sociedad, siendo la educación, la formación y la capacitación las llaves para la construcción individual y social.

El debate actual en torno a los programas de formación de jóvenes busca clarificar si son necesarios para el empleo o para la ciudadanía. El interrogante quedaría planteado en ¿inserción laboral o inserción social?

- La problemática del desempleo juvenil constituye un desafío prioritario para las organizaciones sociales y un punto obligado en las agendas políticas en todo el mundo, incluidos los países centrales.

- La finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y mujeres puedan conseguir un trabajo decente en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humanas, siendo el trabajo decente la meta inclusiva para los jóvenes, en el reto del aprendizaje de por vida. Para ello la OIT trabaja conjuntamente con la comunidad internacional, el mundo de los negocios y del trabajo, en torno a la problemática económica y laboral con una proyección pública.

- La política de liberalización económica ha trastocado las relaciones entre el Estado, el mundo del trabajo y el ámbito empresarial. En este contexto, y desde diversos ámbitos, públicos y privados, se enfatiza la imperiosa necesidad de buscar nuevos arreglos sociales en procura de soluciones al desempleo juvenil. El incremento del trabajo decente es un reto mundial en la creación de redes políticas novedosas, habida cuenta de la viabilidad actual en torno a la propuesta, ya que se está viviendo una época de fuerte reafirmación democrática, con incremento del rol ciudadano, contextualizada en un marco de ajuste económico.

El campo de la educación y de la formación profesional se ha ido modificando en las últimas décadas como consecuencia, en gran medida de:

El cambio en el paradigma del trabajo. Al desaparecer el paradigma del pleno empleo con un Estado benefactor, surge un paradigma emergente de flexibilidad laboral, que exige nuevas competencias para lograr la inserción en el empleo.

La reestructuración productiva y la innovación tecnológica, que confluyen asimismo en competencias novedosas para mejorar la empleabilidad.

Las nuevas exigencias educativas, como base del logro de competencias en constante transformación.

Estas innovaciones de la educación y la formación profesionales enmarcan en la trascendencia de la interrelación educación-trabajo para las políticas públicas y para el desarrollo económico, con énfasis en la equidad y la productividad, contando con un apoyo destacado del ámbito internacional.

Los desafíos, ante este contexto, son múltiples y requieren creatividad. Algunas áreas sobre las que investigar tienen que ver con: el fortalecimiento institucional; la flexibilidad a lograr por los programas y por las instituciones ejecutoras intentando convertir los talleres y laboratorios en símiles de organizaciones productivas; la articulación entre la educación formal y la capacitación con interacción entre los ámbitos responsables de la educación y aquellos encargados de la formación; la evaluación de las acciones implementadas en ambas áreas, como base de la retroalimentación seleccionando “las mejores acciones” en la adquisición de competencias imprescindibles para el empleo, así como el seguimiento y el acompañamiento hasta la inserción laboral; el intercambio de experiencias de las organizaciones de base en torno a lo que cada una “hace mejor” evitando la duplicidad y la confusión en las trayectorias metodológicas educativas y de formación.

Si, por otra parte, se opta por incrementar el rol ciudadano, desde la posición de distintos autores que sostienen que la inserción laboral no lleva directamente a la inserción social, el debate se amplía.

El desafío inclusivo se debería centrar en la reflexión y la creación de:

Sistemas educativos y de formación diferenciados, ya que deben administrar a grupos heterogéneos.

Políticas de Estado en educación, formación y trabajo de largo alcance que brinden igualdad de oportunidades a la totalidad del grupo juvenil.

Sistemas de identificación de objetivos y de las expectativas personales de los jóvenes, como guía o insumos de las acciones dirigidas al sector juvenil.

Espacios de socialización que propicien el rol ciudadano, el diálogo social y la concertación entre todos los actores de la sociedad.

2.2. Educación, formación y trabajo: trabajo decente para los jóvenes

El objetivo central de la OIT es crear las mayores oportunidades para todos en el logro de un trabajo decente.

Aunque el concepto de trabajo decente se encuentre “en construcción”, presenta características definidas: se trata de un trabajo en cantidad y calidad suficientes, apropiadas, dignas y justas; que incluyen respeto de los derechos labora-

les; ingresos adecuados; protección social; y un contexto de libertad sindical y diálogo social.

La OIT, las Naciones Unidas y el Banco Mundial fundaron la Red de Empleo Juvenil, para promocionar el empleo de los jóvenes, difundir las experiencias exitosas en políticas y programas, y emprender acciones específicas junto a entidades ajenas a Naciones Unidas.

Al igual que el trabajo, la educación y la formación son derechos humanos, constituyéndose en requisitos fundamentales para el acceso al empleo de calidad, especialmente en la “sociedad del conocimiento”, y en el contexto de tecnologización, regionalización y globalización.

La interacción cohesiona la relación formación/trabajo decente: ya que no existe trabajo decente sin formación adecuada, y a su vez, un trabajo decente incluye la formación, la calificación y la actualización (Somavía, 2002; Cinterfor/OIT, 2001). La educación y la formación se integran en una respuesta económica y social, a la mundialización (Sen, 2000).

En el consenso de que la formación y la educación son la piedra angular de un trabajo decente (88ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT), es de recibo incluir en la medición del trabajo decente, variables propias de la formación, como la alfabetización, la escolaridad, la formación inicial, la formación continua, los programas dirigidos a jóvenes, el grado en que la negociación colectiva regula la formación y el nivel de participación de los actores sociales en su gestión.

El objetivo estratégico de la OIT de realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos, encuentra también en la formación profesional una herramienta fundamental para su concreción. Independientemente de los esfuerzos que puedan realizarse en aras de mejorar la cobertura y la eficacia de los sistemas de seguridad social, es cada vez más claro que la existencia de oportunidades equitativamente distribuidas de acceso a la formación ha de formar parte imprescindible del menú de políticas de protección social en la actualidad. Actuar en el sentido de una mayor igualdad de oportunidades lleva necesariamente a estrategias de formación diseñadas e implementadas específicamente para contrarrestar las situaciones de inequidad y vulnerabilidad que sufren determinados colectivos como los trabajadores desempleados, los trabajadores activos que enfrentan procesos de reconversión tecnológica o que están insertos en contextos laborales precarios, los jóvenes y las mujeres.

Formación profesional de jóvenes y trabajo decente

El de trabajo decente es un concepto de profundo contenido ético y que tiende a resaltar la importancia de los derechos del trabajador y de la calidad de las condiciones de trabajo. El trabajo decente no puede ser sino el trabajo en cantidad y calidad suficientes, apropiadas, dignas y justas, lo que incluye el respeto de los derechos, ingresos y condiciones de trabajo satisfactorias, protección social y un contexto de libertad sindical y diálogo social. Por su parte, si la formación es uno de los derechos humanos y además constituye un requisito fundamental para el acceso al empleo de calidad, necesariamente, es parte esencial del trabajo decente.

No hay trabajo decente posible sin formación adecuada. Y del mismo modo que ésta es condición y componente de aquél, un trabajo decente es también, un ámbito en el cual se desarrolla la formación continua, la actualización y la recalificación.

Aceptado que la formación profesional forma parte de la noción de trabajo decente, que es condición para el alcance del objetivo del trabajo decente y que además ésta supone acceso a la capacitación, se impone la necesidad de medir índices de alfabetización, de escolaridad y de formación profesional inicial de los jóvenes en América Latina. También habría que medir la frecuencia y extensión de la formación continua y de los programas específicos de formación para jóvenes, etc.

Los programas de capacitación laboral de jóvenes en América Latina tienen un destacado papel a cumplir con relación al objetivo estratégico de la OIT de crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres jóvenes, con el objetivo de que dispongan de ingreso y empleo decorosos. A través de su articulación con los sistemas de información y orientación profesional ella puede contribuir a reducir el desempleo juvenil a través de una más eficaz comunicación entre oferta y demanda de trabajo. Si bien la formación profesional no constituye por sí sola una fuente directa de generación de empleo –salvo aquel que se deriva de los puestos necesarios para su operación–, sí cumple una función central dentro de las estrategias de incremento de la productividad y de mejora de la competitividad en términos sistémicos. De ahí que aunque pueda considerarse a la formación profesional de jóvenes como una condición no suficiente, sí resulta absolutamente necesaria para incrementar las condiciones de competitividad de empresas, sectores productivos y economías nacionales, regionales o locales, ayudando así a crear mejores condiciones para la generación de em-

pleo. La formación profesional es además la herramienta principal para la mejora de la empleabilidad de los jóvenes.

Es en este sentido que los países de América Latina y el Caribe vienen desarrollando importantes avances en el sentido de configurar sistemas de formación y educación permanentes, que den cuenta, no sólo de las características heterogéneas de la demanda de calificación, sino también de los cambios a que a lo largo de la vida de las personas acontecen en sus requerimientos formativos.

La elección de las palabras **trabajo decente** es deliberada para mostrar que la OIT está tomando en cuenta todas las formas de trabajo, no sólo el trabajo asalariado, aunque este es un asunto fundamental. (...) Cuando se piensa en cómo globalizar la seguridad básica y la solidaridad social, también cabe preguntarse sobre cómo inyectar capacidad de consumo en las personas que viven en la pobreza y que éstas puedan dar el puntapié inicial para salir de una economía global sombría. Un sueño quizás, pero ¿sería imposible desarrollar vías económicas sólidas como agregar un dólar adicional al día a los ingresos de 1.200 millones de personas, una quinta parte de la población del mundo, que actualmente sobrevive con un solo dólar al día o menos? Esto también podría generar la economía adecuada para una estrategia global de ingreso básico.

La exigencia del mercado de trabajo se orienta hacia un adulto polivalente y funcional a las nuevas estructuras del mercado. La mirada abarcadora del mercado en relación con las “competencias laborales” identifica la necesidad de formar para un empleo asalariado, para uno no asalariado (por cuenta propia, independiente, tercerizado), para el desempleo (aprender a buscar empleo o a generar su salario), para cambios entre empresas, o de un trabajo a otro. Se busca un trabajador competente dueño de competencias para el trabajo y la ciudadanía. De este modo, la separación entre educación formal y no formal, entre educación regular y formación profesional, entre formación profesional y formación sindical, se diluye. La formación profesional y la educación generan espacios de intercambio de intereses diversos, objeto de negociación. Para que las negociaciones sean fructíferas se requieren ciudadanos conscientes y activos.

El trabajo decente juvenil puede incrementarse si se integra explícitamente la dimensión empleo juvenil en las estrategias generales de empleo y en las políticas sociales de desarrollo instituidas como políticas de Estado; jerarquizando las asignaciones presupuestarias para la educación, la formación y el trabajo para jóvenes, y universalizando el acceso a instituciones educativo/formativas, reformuladas.

2.3. Desarrollo local, alternativa para la inserción laboral juvenil

Si bien el desarrollo local tiene larga data, se asiste internacionalmente a su revaloración, junto a formulaciones de políticas y estrategias novedosas en consenso con la sociedad civil.

2.3.1. Conceptos generales

El Programa de Desarrollo Económico Local de la OIT define a este desarrollo como “un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica”.

Por su parte, las Naciones Unidas y la Unión Europea orientan las estrategias de desarrollo local hacia las necesidades no cubiertas del territorio, como proveedoras de generación de empleo y de un desarrollo sustentable. No se promueven políticas de base financiera, sino de base real.

Aunque las estrategias de desarrollo local están en construcción, surgen espontáneamente desde el nivel local sensibilizado por las problemáticas específicas de la comunidad, con propuestas innovadoras de cambio, junto a objetivos a corto, mediano y largo plazo. El desarrollo local se presenta con cuatro vías: norte (economía), sur (fortalecimiento del tejido social), este (política) y oeste (tecnología).

La planificación estratégica (PE) en el enfoque del “**pensar global y actuar local**” es específica para cada territorio y para cada sector juvenil, por lo que no es replicable acríticamente. Posee además gran dinamismo y flexibilidad en una alerta permanente para percibir los “zumbidos” que anteceden al cambio.

2.3.2. Desarrollo local, y educación/formación/trabajo

En relación a las “competencias” exigidas a los jóvenes para su empleabilidad, y el desafío para las instituciones educativo/formativas, el desarrollo local apuesta a la buena focalización y adecuación específicas, casi personalizadas, dado el sitio privilegiado de observación que da la cercanía.

Las políticas públicas de juventud, tomadas por las instancias educativas formativas locales amplían sus **espacios innovadores**, diferentes al aula o al taller tradicional.

La Estrategia Europea de Empleo potencia el desarrollo local de empleo, con el aporte de actores locales, empresas, “tercer sistema” (economía social o sector del voluntariado) y servicios públicos. La convicción de que el nivel local puede fomentar empleo, ha impulsado procesos de descentralización administrativa e institucional.

2.4. Emprendimiento

La emprendibilidad o la capacidad emprendedora se incluye dentro de las estrategias de autoempleo y de micro y medianas empresas, como fuentes generadoras de empleo juvenil.

2.4.1. Conceptos generales

Si bien existe controversia a nivel internacional, en cuanto a la viabilidad y el peso que el emprendimiento tiene sobre la economía y los grupos desfavorecidos, han proliferado múltiples iniciativas emprendedoras públicas y privadas.

El emprendimiento es una actitud ante los desafíos de la vida, favorecida por un entorno de figuras emprendedoras legitimadas como modelos por el joven. Por tanto, si bien la emprendibilidad puede encontrarse en todos los sectores sociales y en todas las épocas, la pertenencia a estratos favorecidos y el auge económico, son dos factores facilitadores, al incrementar las probabilidades de éxito, factor positivo de identificación para el grupo juvenil.

Las **competencias** individuales de un joven emprendedor son: creatividad, innovación, autoestima, iniciativa, tolerancia al riesgo y al fracaso, independencia, autoconfianza, orgullo profesional, flexibilidad, adaptabilidad, asunción de riesgos razonables.

2.4.2. Emprendibilidad y “juventudes”

Un estudio de Global Entrepreneurship Monitor (GEM) en treinta y seis países, mostró el perfil imperante del emprendedor, siendo este: de sexo masculino, de entre 25 y 34 años, y que busca emprendimientos “por oportunidad” (a diferencia de las mujeres que emprenden más “por necesidad”). Este perfilamiento ubica a los jóvenes como sector potencial de los nichos creados. Buscando la mejor focalización, y como la acepción “jóvenes” nos remite a “juventudes”, las topologías de los emprendimientos identifican los segmentos juveniles a los que se dirigen.

- **Emprendimientos de subsistencia:** se corresponden con jóvenes de bajos recursos, que no acceden a préstamos financieros, sino que la inversión se solventa con ahorros propios o familiares (a su vez, de difícil acumulación). Son muy precarios e informales: el solo costo de la formalización legal, administrativa, sanitaria, o laboral los hace desaparecer. Las ganancias son tan escasas que sorprende el esfuerzo de la inversión en relación a los resultados del emprendimiento. Este sector juvenil demanda poco al Estado, y atribuye su fracaso a razones personales, por lo que se genera un mecanismo perverso de reproducción de la pobreza y del estigma, con pérdida significativa de la autoestima. El emprendimiento **no es**, por tanto, una estrategia favorable a este sector de juventudes.
- **Emprendimientos sustentables:** corresponden a jóvenes de clase media o media baja, que acceden a préstamos bancarios de poca monta, logran una remuneración acorde con su trabajo, se capitalizan o mantienen la capitalización. Constituyen un grupo de jóvenes que **pueden beneficiarse** con el autoempleo o las Pymes.
- **Emprendimientos sustentables y con potencial de desarrollo:** corresponden a jóvenes de sectores favorecidos, munidos de amplias competencias y redes sociales, que muestran un desarrollo sustentable, con fácil capitalización y expansión, tecnificación y gestión profesionalizada. Integran el sector de juventudes que de modo autónomo o asalariado, **acceden** a los empleos de excelencia.

3. Algunas reflexiones a modo de conclusión

La formación de jóvenes constituye una de las principales preocupaciones de la sociedad en su conjunto pues se encuentra directamente correlacionada con la pobreza y la exclusión social, ambos fenómenos en aumento en las últimas décadas en América Latina.

En otras palabras, el logro de la inserción laboral plena y de calidad disminuye notoriamente el riesgo de exclusión social y el aumento de la pobreza.

La deserción escolar en edades tempranas sin alcanzar niveles mínimos de educación formal condiciona frecuentemente una inserción débil en el mercado laboral.

Si la solución a los problemas relacionados con el (des)empleo juvenil fuera sencilla, ya se habría aplicado hace mucho tiempo.

Como ya hemos dicho, se comienza a vivir una creciente desigualdad social reflejada en la concentración de la riqueza, la consolidación de la pobreza y el

mantenimiento de altas tasas de desempleo con una precarización del mercado laboral. En estos países persistirá el elevado porcentaje de menores de 24 años (actualmente representando más del 50% de la población) y la segmentación social con extrema pobreza (39% de los habitantes actuales está por debajo de la línea de pobreza). Por otra parte, se comprueba que los nuevos puestos de trabajo son de baja calidad, no incluidos en el sector moderno del empleo: de gran inestabilidad, de carácter efímero, sin protección social, correspondientes al sector informal, alcanzando el 58,7% del empleo no agrícola en 1998. El tipo de inserción de los jóvenes se limita, en general, al sector de alta informalidad. Acceden a empleos de menor salario y menor protección social; de mayor precariedad e inestabilidad. La educación tradicional de la región muestra un campo segmentado con un acceso diferencial en la calidad de la educación, según estrato social. Toda esta problemática queda, además, inmersa en el fenómeno de “la devaluación de las credenciales educativas”: se exigen más años de preparación para las mismas tareas. Los jóvenes deben poseer ciertas competencias básicas que les permitan la integración laboral. Así, la segmentación social vinculada a las dimensiones de educación y trabajo transforman la inequidad en exclusión social, especialmente si a la variable edad, se agregan las de género y las de pertenencia al medio rural o a minorías étnicas.

Ante este cuadro social y laboral, las demandas por respuestas a los problemas se torna creciente. Es recomendable innovar en los programas de educación, formación y capacitación logrando evitar la reproducción de la pobreza, como consecuencia del ingreso acelerado y precoz al mercado laboral precario e informal.

Desde finales de los ochenta, se impulsó en la región la implementación de experiencias de capacitación laboral para jóvenes en situación de desempleo estructural o de alto riesgo social con un doble carácter de acción compensatoria para mejorar la empleabilidad de los jóvenes excluidos, y de instrumentos de creación del capital humano necesario para el desarrollo nacional. Estos programas surgen en el marco del nuevo modelo de formación y capacitación adecuados al paradigma emergente del trabajo y presentan las siguientes características comunes: acciones focalizadas sobre grupos de población específicos; orientación desde la demanda; la separación entre el financiamiento y la ejecución como funciones públicas; aparece la nueva figura de los oferentes privados y en la necesaria articulación de lo público y lo privado, se consensúa que el Estado, como responsable inclusivo de todos los ciudadanos, debe mantener el peso central en el diseño general, el financiamiento, el monitoreo y la evaluación a distancia, la articulación en la capacitación docente y el material pedagógico, así como en el apoyo a la instancia local, descentralizándose la ejecución y mejorando la accesibilidad de las poblaciones vulnerables. En cuanto a la participación de la sociedad civil, se experimenta gran variedad de articulaciones público-privadas, en

un nexo cada vez más estrecho de colaboración y conocimiento mutuos. El diseño planteado exige cambios sustanciales en todos los actores involucrados con renovación de las prácticas por parte de los organismos gubernamentales que, a través de los Ministerios de Trabajo, diseñan las políticas de empleo.

Es probable que el fortalecimiento institucional evite que en las acciones no perduren las duplicaciones y superposiciones, la dispersión de recursos humanos y materiales, la puntualidad sin acumulación de experiencia, el desvío de los esfuerzos hacia jóvenes de otros sectores debido a una mala focalización de los beneficiarios, la ausencia de gestión sistematizada, monitorizada y evaluable.

La calidad de la intervención parece depender de la integralidad, calidad, eficacia y pertinencia, valorando las expectativas y necesidades de los jóvenes.

Es recomendable delinear políticas de Estado sostenidas en el tiempo. Siendo el Estado el distribuidor obligado de oportunidades, se vuelve imperioso evitar la inestabilidad de las intervenciones sociales que se modifican en cada cambio de gobierno. Ello sin perjuicio de la creciente vinculación necesaria con los sectores demandantes de calificaciones que involucra un compromiso de toda la sociedad civil para con sus más jóvenes integrantes.

La definición de políticas de Estado integrales, sistemáticas en empleo, educación y capacitación conducen al necesario reforzamiento institucional que compromete a toda la sociedad.

Los programas de capacitación laboral deben ofrecer oportunidades de calidad, al menos a los jóvenes vulnerables, tanto porque ellos requieren la oportunidad de continuar aprendiendo, como porque sin un sistema de alta calidad de formación y trabajo para la población juvenil, faltarán los cimientos necesarios para un sistema eficaz de formación permanente imprescindible en la sociedad del conocimiento

Dada la rica y larga experiencia acumulada en la región, se valoriza la necesidad prioritaria de evaluar las acciones socialmente compensatorias llevadas a cabo. La evaluación ayudaría a saber si los modelos implementados son los más adecuados o si se hace necesario buscar otras alternativas para reforzar la inclusión de todos los integrantes de una sociedad democrática.

Una propuesta fructífera sería reflotar y repensar e interpensar en torno al enorme capital de acumulación creado por el pensamiento de la especie a lo largo de milenios. La "biblioteca" como símbolo de todo lo acumulado por el hombre nos convoca y nos desafía a convertirnos en una fase superior de la especie. Teilhard de Chardin distingue tres etapas en la evolución del *sapiens*: "S": el *homo sapiens*, que sabe; "SS": el *homo sapiens sapiens*, que sabe que sabe; y el "SSS": el *homo sapiens sapiens sapiens*, que sabe que sabe y usa su saber en la fraternidad, solidaridad y armonía consigo mismo, con las otras especies y con la naturaleza.

El interés general de los países de la Región requiere que los jóvenes reciban una educación más amplia y de mejor calidad que la que la mayoría de los empresarios nunca les darán, considerando sus propios intereses privados, volcados en un relativo corto plazo.

La situación de los jóvenes plantea la necesidad de aproximarnos globalmente hacia el desarrollo de vías formativas de alta calidad por experiencia laboral, dentro del concepto de “trabajar para aprender”. Los costos de satisfacer las necesidades juveniles de una enseñanza y formación más amplia serán mayores que en la actualidad. Pero es mayor, sin duda, el costo económico y social, del alto desempleo juvenil (con sus elevados niveles de exclusión), del camino por el que actualmente transitamos. Nos son pocos los jóvenes latinoamericanos que abandonan el sistema educativo decepcionados con la enseñanza formal. Los costos económicos y sociales de este fracaso permanente son muy elevados. Impartiendo una formación inicial de base a todos los jóvenes trabajadores se evitarían los altos costos de la formación subsiguiente.

Si numerosos jóvenes quedan de hecho excluidos de la enseñanza y la formación, o se les imparte educación inútil o de baja calidad, sus perspectivas de empleo serán escasas y su capacidad para participar plenamente como ciudadanos estará en serio riesgo.

Para que los programas de formación laboral para jóvenes desempeñen una función importante en la vida de muchos jóvenes latinoamericanos, deben tener calidad suficiente para que cualquiera acceda a ellos, deben contribuir a mejorar las competencias de los jóvenes y progresar hacia la sociedad de la formación y del conocimiento, deben ampliar la justicia social y mejorar los problemas generados por la exclusión juvenil. Es cierto que los programas de capacitación para el empleo por sí solos no lograrán todos estos objetivos, pero son un factor esencial en el logro de los mismos.

Se puede concebir el desarrollo sustentable sobre pilares de modernidad ética y técnica, con la implantación de procesos técnicamente viables y éticamente deseables, que constituyen las tecnologías de la sustentabilidad.

La antropología filosófica, recoge el acervo histórico en cuanto al Bien y al Deber Ser, estando en la esencia del hombre “asumir responsabilidades”, entre las que sobresale el compromiso con las generaciones futuras, asegurando la sostenibilidad.

Aceptar la lógica del capital financiero internacional es renunciar al desarrollo sustentable y a la equidad inclusiva.

Este horizonte, en una visión holística, coincide con el desarrollo actual de movimientos sociales que intentan recuperar la política y el espacio público, ensanchando la esfera de la ciudadanía. Que estos movimientos tengan un verda-

dero impacto en el escenario político y social depende, en gran medida, sortear la atomización de la protesta y confluir en un movimiento amplio de cambio social y político que remueva las condiciones de funcionamiento del sistema social que genera exclusión.

En este sentido se presentan insumos para la reflexión a partir de participaciones en los dos seminarios virtuales sobre jóvenes: “Juventud y formación para la empleabilidad: desarrollo de competencias claves” y “Evaluación de Impactos en los programas de formación para jóvenes” desarrollado por Cinterfor/OIT durante el año 2002:

“...Si la política de liberalización económica ha trastocado las relaciones entre el Estado, el mundo del trabajo y el ámbito empresarial, ¿es necesario buscar nuevos arreglos sociales para resolver el empleo juvenil (efecto previsible) o nuevas relaciones sociales y políticas de fuerzas para remover aquellas causas (esa política)? ¿Las soluciones deben perseguirse perfeccionando los mecanismos democráticos de nuestras sociedades o apelando apenas a recursos corporativos?” (Geller, 2002).

“...Frente a las demandas que se hacen a las distintas formaciones profesionales de adaptación a las demandas del sistema productivo, una respuesta posible bien podría ser la de reclamar transformaciones en ese entorno productivo que hicieran de él un contexto en el que también la educación, el desarrollo personal, la realización de la que se hablaba en los principios de los años setenta, pudieran tener lugar. Para ello, sería necesario contemplar el trabajo como herramienta al servicio de la educación, más que pensar en la educación como una actividad subsidiaria del trabajo... solo desde esa integración y personalización de educación y trabajo será posible recuperar un término que parece haber desaparecido del lenguaje educativo, posiblemente a consecuencia de las dificultades que entraña la entrada al mercado de trabajo, pero que sin embargo es un término que predica muy bien la naturaleza del trabajo educativo: la vocación, el ejercicio de la libertad, de la voluntad individual... En el fondo, los programas de capacitación laboral de jóvenes se manejan entre las garantías de dos derechos básicos de las personas: el derecho a la educación y el derecho al trabajo. La problemática que enfrentan, es que sus destinatarios tienen muchas probabilidades de verse privados de ambos derechos.” (Marhuenda, 2002).

En la búsqueda de soluciones, el Director Regional para las Américas, expresa a fines de 2003: “A juicio de la OIT, es urgente enfrentar la verdadera emergencia social que está dejando el actual estilo de desarrollo en la región. En estas condiciones, hay que alentar a los países para que adopten un conjunto integrado de políticas económicas y sociales, con una macroeconomía sustentable, capaz de absorber los efectos de los *shocks*, y un mercado de trabajo donde se creen más y mejores empleos. Para que su aplicación sea efectiva, es un requisito insoslaya-

ble que exista un diálogo social continuo entre el Gobierno, los empleadores y los trabajadores, lo que permitiría compartir en forma más equitativa el riesgo y dar mayor credibilidad a las políticas. En definitiva, se trata de generar empleos de buena calidad y ampliar la protección social, lo que contribuiría a disminuir la desigualdad y la pobreza.”

Desde similar perspectiva, el Director General de OIT señala: “El desempleo es el principal problema político de nuestro tiempo (pues) hasta ahora, la nueva economía global no ha logrado crear las oportunidades de empleo que la gente necesita... El trabajo es el mejor medio para escapar de la pobreza. Pero el mismo no se puede imponer a través de una ley. Se trata de un proceso urgente pero complejo que exige la participación de todos los componentes de la sociedad”.

La gravedad de las problemáticas abordadas no da espacio para la espera. El mundo adulto, segmento poblacional activo y responsable de los adolescentes y los jóvenes, no debe habilitar la instalación de la parálisis. Joyce en las apostillas a “Dublineses” evoca la parálisis que Dublín representaba como significativo desacreditador de la vida. Con visión similar se valora la inactividad de los jóvenes (“los jóvenes inactivos”). ¿Y los adultos? El desafío es superar la perplejidad ante el doloroso escenario imperante y abandonar la parálisis.

Bibliografía

- ABDALA, Ernesto. Evaluación de impacto: un reto ineludible para los programas de capacitación juvenil. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional: Capacitación laboral de jóvenes*. Montevideo, Cinterfor/OIT. n. 150, set.-dic. 2002.
- ABDALA, Ernesto. *Jóvenes, educación y empleo en América Latina. Papeles de Población*. Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). n.33, 2002. <http://papelesdepoblacion.uaemex.mx/rev33/pdf/Abdala33.pdf>
- ARO, Pekka. Empleo y formación de jóvenes. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional: Trabajo decente y formación profesional*. Montevideo, Cinterfor/OIT. n.151, 2002. <http://www.cinterfor.org.uy/jovenes/nov/bol tem/trab dec.,doc>
- BARTHOLO, Roberto; BURSZTIN, Marcel. Prudencia e utopismo: ciencia e educação para a sustentabilidade. En: *Ciencia, ética, e sustentabilidade: desafios ao novo século*. San Pablo: Cortez; UNESCO, 2001.
- BENÍTEZ CENTENO, Raúl. Conocimiento demográfico y crisis. En: Welti, Carlos. *Población y desarrollo*. México: PROLAP, 1997.

- BURSZTIN, Marcel. Introducción. En: *Ciencia, ética e sustentabilidad: desafíos ao novo século*. San Pablo: Cortez; UNESCO, 2001.
- CACHÓN, Lorenzo. Los nuevos yacimientos de empleo en España. Informe para la Comisión Europea. 1996.
- CASTILLO, Dirimo. *Presentación. Papeles de Población*. Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). n. 36, 2003.
- CASTRO, Claudio de Moura; Schaack, K.; Tipplet, R. (Eds.) Poniendo las cosas en claro: una síntesis. En: Castro, Claudio de Moura; Schaack, K.; Tipplet, R. (Eds.) *Formación profesional en el cambio de siglo*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2002.
- CASTRO, Claudio de Moura; VERDISCO, Aimée. Formación de jóvenes desempleados en América Latina. En: Castro, Claudio de Moura; Schaack, K.; Tipplet, R. (Eds.) *Formación profesional en el cambio de siglo*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2002.
- DEVIA, Sergio. *¿Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral a jóvenes? Evaluación del programa testigo "Proyecto Joven" de Argentina (1993-2000)*. Aporte de continuidad a los Seminarios Virtuales "Juventud y Formación para la Empleabilidad" y "Evaluación de Impacto de los Programas para Jóvenes". Montevideo, Cinterfor/OIT; INJUVE/MTAS, Octubre-diciembre 2002.
- FROMM, Eric. *¿Tener o ser?* México: Fondo de Cultura Económica, 1978.
- GALLART, María Antonia. Tendencias y desafíos en la interacción entre la educación y el trabajo. En: De Ibarrola, María. (Coord.) *Desarrollo local y formación: hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2002.
- GOFFMAN, Irving. *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu, 1993.
- HOBBSBAWN, Eric. *The age of extremes*. Nueva York: Pantheon, 1994.
- JACINTO, Claudia. *Fortalecimiento institucional de entidades de capacitación para jóvenes desfavorecidos*. París: UNESCO, 2001.
- JONAS, Hans. Citado por Bartholo y Bursztin, 1992.
- JOYCE, James. *The letters of James Joyce*. Londres: Ellmann; Faber y Faber, 1966.
- KATZMAN, Ruben; FILGUEIRA, Fernando. *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, 2001.
- MIRO, Carmen. Intervención en la XXIV Conferencia de la Union Internacional para el Estudio Científico de la Población. Salvador de Bahía, 2001.
- MOFFAT, Alberto. *Los marginados*. Documento presentado al Seminario Marginalidades, Montevideo, Multiversidad Franciscana, 1992.
- OIT. *Panorama laboral 2003*. Lima, 2003.
- OIT. *Superar la pobreza mediante el trabajo: Memoria del Director General*. Ginebra, 2003.

- OIT. Centro Internacional de Formación. Material bibliográfico del Curso de especialización en desarrollo local DELNET. Turín, 2003/2004.
- RAMÍREZ, Jaime. *Los programas de capacitación laboral del modelo Chile Joven en América Latina: una agenda para el seguimiento*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 1998.
- SÁNCHEZ ALBORNOZ, Claudio. *Historia y libertad. Ensayos sobre historiología*. Gijón: JUCAR, 1974.
- SARMIENTO, Julio. *Exclusión social y ciudadanía política. Perspectivas de las nuevas democracias latinoamericanas. Última década*. Viña del Mar, CIDPA. n. 8, 1998.
- Seminarios Virtuales sobre Juventud y Formación para la Empleabilidad: desarrollo de competencias laborales claves; Evaluación de Impacto de los Programas de Formación para Jóvenes. Montevideo, Cinterfor/OIT, octubre-diciembre 2002. Participaciones de: Casanova, F.; Géller, L.; González Alonso; Marhuenda, F.; Silveira, S.; Vargas, F. y Vegas.
[http://www.cinterfor.org.uy/jovenes/eventos/virt_1 y 2/concl-doc](http://www.cinterfor.org.uy/jovenes/eventos/virt_1_y_2/concl-doc)
- SEN, Amartya. Trabajo y derechos. *Revista Internacional del Trabajo*. Ginebra, OIT. 2000.
- TOURAINÉ, Alain. *Juventud y democracia en Chile. Última década*. Viña del Mar, CIDPA. n.8, 1998.
- TURNER, Bryan. *El cuerpo y la sociedad. Exploraciones en teoría social*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.