

PRIMERA PARTE

1. MARCO DE REFERENCIA

1.1. La inserción laboral y la educación de los jóvenes

La realidad de la inserción laboral y la formación de los jóvenes más desfavorecidos se enmarca en una problemática propia del mercado de trabajo, la cual a su vez se relaciona con la educación, ya sea formal o informal, al ser ésta una vía para la adquisición de cualificaciones que permiten la acumulación de capital humano ⁵.

En la etapa de la juventud es cuando un individuo realiza la mayor acumulación de capital humano, debido a las expectativas de obtener un mayor nivel de ingresos a futuro que pueda llegar a ser extendido a lo largo de su vida laboral activa. El joven se ve motivado a prolongar los años de educación curricular ante la posibilidad de desempeñar una actividad que le permita alcanzar mejores niveles de satisfacción tanto en términos de autorrealización personal como en la conformación de un nivel de ingreso adecuado.

Es precisamente en este grupo etario donde se presenta más acentuadamente la disyuntiva entre permanecer en el sistema educativo, ingresar a la vida laboral o incluso desempeñar ambas actividades. Desde hace ya varios años especialistas en economía laboral han observado a través de sus investigaciones que las tasas de actividad de los jóvenes de 16 a 24 años han sido muy influenciadas por sus decisiones sobre la edad en la que dejan de estudiar (Hamermesh y Rees, 1984).

La participación de los jóvenes en el trabajo, al igual que en el resto de la población, se basa en la comparación de las oportunidades que ofrece el mercado con relación a las ventajas de quedarse en su casa, estudiar o realizar cualquier otra actividad. Es decir, que el individuo hace una comparación de su salario de mer-

5 La otra forma de inversión en capital humano que más se maneja es la experiencia -acompañada de formación y capacitación- en el trabajo. Sin embargo, el concepto completo de capital humano se refiere a todas las características adquiridas por los trabajadores que les hacen ser más productivos, aunque en la literatura sobre el tema es frecuente que se limite a la educación y la adquisición de cualificaciones por la experiencia (Hamermesh y Rees, 1984). Para una referencia más amplia: Becker, Gary S. (1962). "Investment in Human Capital: a Theoretical Analysis". *Journal of Political Economy*.

cado respecto a su salario de reserva⁶. Por tanto, la decisión de una persona de pertenecer o no a la población económicamente activa dependerá de la composición de su economía doméstica, donde la presencia de aportantes claves, las capacidades de sustento y las necesidades de apoyo influyen en el salario de reserva de cada persona (Hamermesh y Rees, 1984). Por tal motivo, en el caso de los jóvenes que tienen que trabajar para mantener el nivel de vida habitual del hogar también implicaría sopesar el costo actual de ganar un salario de mercado determinado, frente a lo que sus ingresos aumentarían a futuro con los años de educación adicional.

Consecuentemente, la participación de los jóvenes en la actividad laboral está muy ligada a una decisión familiar, por lo que el nivel de ingresos es de suma importancia para explicar este fenómeno. Cuando los hogares perciben menos ingresos, precisan reconstituirlos por medio del aumento de su tasa de actividad propiciando la actividad de sus miembros más jóvenes. Esta situación frecuentemente deriva en la interrupción de sus estudios curriculares o, en el mejor de los casos, su postergación, lo que sin duda afecta negativamente la acumulación del capital humano de esos miembros más jóvenes que en otras circunstancias hubiesen tenido mejor capacidad de respuesta a las demandas del mercado laboral. Así, mientras que existen grupos de jóvenes que pueden realizar una mayor inversión en capital humano al dedicarse exclusivamente a sus estudios, coexisten los que tienen que combinar el estudio con el trabajo y los que, por aspectos principalmente asociados a situaciones de marginalidad, ven restringidas sus oportunidades de acumulación de años de educación (Diez de Medina, 1992).

Los integrantes de este último grupo son los que constituyen la fuerza laboral más rezagada en cuanto a la adquisición de cualificaciones por su falta de formación y experiencia y, por tanto, con tasas de desempleo más elevadas. Estos jóvenes son los que han conformado el centro de atención de los programas de capacitación cuyas evaluaciones se presentan en este espacio, por pertenecer a sectores donde son causa y consecuencia de situaciones de marginalidad y exclusión social. En este sentido, los jóvenes de hogares carenciados son objeto de intervenciones y políticas específicas que buscan brindarles un impulso ante su posición inicial de desventaja frente a las exigencias del mercado, pues ellos forman parte de la disponibilidad de mano de obra (calificada o no) de la que dispondrá la base productiva del país en un futuro próximo.

6 El salario de reserva se refiere al punto de elección entre trabajo y ocio (otras actividades que no sean trabajo en el mercado). Es decir, el salario de reserva es el valor atribuido al ocio por una persona que no esté trabajando en el mercado y, por tanto, la cantidad de ingresos adicionales que inducirían a esta persona a renunciar a su ocio (Hamermesh y Rees, 1984). (Originalmente el concepto se remonta a Jacob Mincer, 1963).

Bajo estas consideraciones, los programas de capacitación y formación profesional adquieren un rol fundamental para detener la pérdida del capital humano que dispone un país. En teoría, la actuación de estos programas estaría enfocada a evitar el divorcio entre educación y trabajo desarrollando sistemas que propicien el encuentro entre la oferta y la demanda laboral, al mismo tiempo que facilitan la inserción de jóvenes que enfrentan más obstáculos por la situación de desventaja social en la que se encuentran.

1.2. Los jóvenes en el escenario socioeconómico latinoamericano y su situación laboral

La inserción laboral de los jóvenes latinoamericanos se ubica en un contexto socioeconómico que ha agudizado sus dificultades de integración en el mundo del trabajo, por lo que antes de entrar de lleno en la discusión de esta problemática, se ha considerado conveniente presentar un breve esbozo de la situación.

Tras la crisis de los años ochenta, los países latinoamericanos aplicaron políticas de estabilización y ajuste⁷ que tuvieron elevados costos sociales y, en muchos casos, tendieron a empeorar la situación (Isuani, 1992). Este nuevo patrón de política económica logró un consenso entre los países latinoamericanos⁸, en la medida que proporcionaba una salida a los cambios y presiones que había que enfrentar en los nuevos mapas político y socioeconómico tanto regionales como mundiales (Repetto, 2000).

Durante la primera mitad de la década de los noventa se presentó un período de crecimiento moderado de la economía, en el que se dieron efectos positivos sobre algunas dimensiones de la situación laboral en los países de la región. No obstante, la mayoría de los nuevos puestos de trabajo son de baja productividad y

7 Durante la llamada "década perdida" comenzó a difundirse un nuevo modelo de desarrollo cuyos criterios económicos estaban basados en lo siguiente: 1) alcanzar o respetar los equilibrios macroeconómicos; 2) reducir las tasas de inflación; 3) retirar al Estado de ciertas áreas en las que serían más eficientes los actores privados; 4) aumentar las exportaciones, situando el motor del crecimiento nuevamente en el mercado internacional; elevar la competitividad de los productores nacionales, incluso eliminando la protección arancelaria y; 6) modernizar el aparato público para una utilización más eficiente de los recursos y lograr mayor eficacia en el alcance de sus objetivos (Franco, 1996).

8 Es a través del "Consenso de Washington" que se recogen y sistematizan las ideas que propugnaban brindar respuesta a los problemas que aquejaban a la región. El paquete económico-político-ideológico que comprendía el recetario legitimador, a grosso modo, abarcaba los siguientes aspectos: a) reformas económicas: austeridad fiscal, privatización, liberalización comercial, desregulación económica; b) reformas del Estado: reducción del gasto público, adelgazamiento de sus estructuras, emergencia de burocracias "paralelas"; c) reformas sociales: privatización, descentralización, focalización y participación. Para algunos autores, este recetario de políticas se engloban dentro de la denominación de "modelo neoliberal" (Repetto, 2000).

conducen a bajos ingresos. El sector moderno ha mostrado poca capacidad de generar puestos de trabajo de buena calidad, lo cual puede ser visto en su falta de dinamismo: en 1998 el empleo público se incrementó alrededor de 1.9% anual, en tanto que el empleo en el sector privado declinó -0.8% anual. La informalidad continuó incrementándose en casi todos los países latinoamericanos: en los años noventa aproximadamente 9 de cada 10 nuevos trabajos fueron creados en el sector informal, lo que dio lugar a que en 1998 el empleo en ese sector creciera al 4.5% anual (Cinterfor/OIT, 2000).

En un contexto de apertura comercial, aumento en el influjo de capitales y estabilización monetaria, los riesgos de pérdida del empleo se vieron aumentados para prácticamente todos los trabajadores, pero realmente las mayores dificultades para conseguir un nuevo trabajo han sido enfrentadas por los grupos de menores ingresos. Los bajos niveles formativos y la escasez de mano de obra calificada, a su vez, han derivado en la agudización de la desigualdad salarial (Márquez, 1998).

Asimismo, la desigualdad en términos de distribución del ingreso se incrementó a pesar de la recuperación en el crecimiento del producto interno bruto, lo que ha llevado a que América Latina detente la distribución del ingreso más inequitativa de todas las regiones del mundo en desarrollo (Burki Shahid, 1996, citado por Minujin y Bustelo, 1997).

Con relación al contexto uruguayo, desde mediados de los años setenta el país ha venido implementando un conjunto de políticas orientadas a la apertura comercial y la liberalización de su economía, dentro del marco de reformas de ajuste estructural. No obstante, fue hasta los años noventa cuando los efectos de la apertura comercial se hicieron sentir con más fuerza sobre la actividad productiva local y las decisiones de asignación de recursos por parte de las empresas.

Hacia finales de los años ochenta aparecieron nuevamente los problemas fiscales que llevaron a un desequilibrio del sector público (en torno al 7% del PIB). Como medida transitoria para superar esta situación y evitar las consecuencias inflacionarias de este aumento del déficit se recurrió al endeudamiento externo. Hacia 1990 se adoptaron fuertes medidas fiscales de carácter correctivo⁹.

En los años siguientes un nuevo shock regional estimuló el crecimiento de la economía uruguaya y facilitó el ajuste de las cuentas fiscales¹⁰. No obstante, la

9 En este contexto, el Parlamento aprobó una serie de disposiciones para aumentar los impuestos que, conjuntamente con un alza de la inflación al 130% en 1990 y el consiguiente efecto de pérdida de poder adquisitivo de los salarios públicos y las pasividades, permitieron reducir el desequilibrio del sector público a 3,4% del PIB (de Brun y Labadie, 1997).

10 El Plan de Convertibilidad argentino de abril de 1991 resulta fundamental para explicar las modificaciones en el tipo de cambio real, así como el desempeño en general de la economía

mayor parte del ajuste fiscal de 1990 – 1992 había pasado por una fuerte reducción de los salarios reales de los funcionarios públicos, por lo que estas presiones iniciaron el camino de un nuevo y gradual deterioro de las finanzas públicas hacia finales de 1994. En este mismo año y ya hacia finales de 1995, la crisis mexicana se trasladó agudamente a Argentina, con lo que Uruguay también sufrió las consecuencias. Como salida a esta situación, los partidos tradicionales buscaron llegar a un acuerdo que incluía un paquete de ajuste fiscal para el nuevo gobierno, complementado con una reducción de las inversiones del gobierno central y de las empresas públicas (de Brun y Labadie, 1997).

En suma, las transformaciones que ha implicado el nuevo modelo económico tanto en Uruguay como en el resto de los países latinoamericanos no son exclusivamente de carácter tecnológico, sino que también conllevan a una forma de organizar la producción y la propia empresa. Se observa una unidad productiva más flexible que choca con la concepción tradicional del empleo de larga duración (en un mismo mercado y en la misma empresa). Los mercados de trabajo tienden a ser muy flexibles e inestables y la gente tiene que resolver el problema de su propia subsistencia económica, lo cual ha llevado a un mayor desempleo y al empleo informal.

Se ha conformado una zona de vulnerabilidad social y económica creciente en términos absolutos y relativos que incluye a pobres estructurales, a nuevos pobres y a amplios sectores medios. Esto permite visualizar una sociedad en la cual se incrementa la vulnerabilidad con situaciones cada vez más heterogéneas y complejas de exclusión social¹¹.

El escenario descrito acentúa aún más la situación ocupacional de los grupos vulnerables en la región, entre los cuales las tasas de desempleo de los jóvenes se han mantenido por encima del promedio de las tasas generales en todos los países: la debilidad de las innovaciones tecnológicas y la escasez de recursos, sumada a las demandas de ciertos sectores productivos, han creado un mercado de trabajo complejo para todos los involucrados, en el que los jóvenes no son la excepción.

uruguay entre 1991 y 1993, ya que la estabilización y el proceso de reformas económicas emprendidos en Argentina implicaron un fuerte cambio de precios relativos –en lo que a deterioro del tipo de cambio real se refiere–, el cual también afectó a Uruguay (de Brun y Labadie, 1998).

11 La importancia del concepto de exclusión social está relacionada con su multidimensionalidad. Ciertamente, este concepto reintroduce lo social en la economía y vincula el problema de las carencias materiales con la vigencia de los derechos sociales y políticos, los valores culturales, la participación y la realización de las potencialidades de la gente (OIT-IEL, 1995), como será visto más adelante.

Aunque el desempleo juvenil es una tendencia manifiesta aún en países desarrollados, la situación por la que ha venido atravesando América Latina ha llevado a que día a día su gente joven incremente su participación en la maquinaria productiva, en donde las posibilidades de obtener un empleo se dificultan aún más para aquellos que no cuentan con experiencia suficiente, formación apropiada y que proceden de hogares con nivel socioeconómico bajo. Las situaciones de este tipo tienen repercusiones en el acceso a los mercados de trabajo y a la sociedad en general, afectando seriamente la equidad y la estabilidad social.

Algunos datos ilustrarán mejor la situación de los jóvenes latinoamericanos en cuanto a su acceso al empleo. En primer lugar se presenta un cuadro con la **tasa general de desempleo** en diversos países de América Latina tomando como referencia el año 1997. Inmediatamente después se expone otro cuadro con **las tasas de desempleo juvenil** en los mismos países entre los años 1997 y 1999:

Tasa general de desempleo en América Latina, 1997

País	Tasa general de desempleo 1997
Argentina/ a	15.7
Bolivia/ b	3.6 (1995)
Brasil/ c	5.7
Chile/ d	5.3
Colombia/ e	13.3
Costa Rica/ f	5.9
Ecuador/ f	9.3
El Salvador/ f	7.7 (1996)
Honduras/ f	5.2
México/ g	3.7
Panamá/ f	15.4
Paraguay/ h	6.4
Perú/ f	8.4
Uruguay/ i	11.6
Venezuela/ f	11.9

Fuente: OIT. Panorama laboral 1998.

- | | |
|--------------------------------------|---------------------|
| a. Gran Buenos Aires | f. País urbano |
| b. País urbano | g. 41 áreas urbanas |
| c. Seis regiones metropolitanas | h. Asunción |
| d. Nacional | i. Montevideo |
| e. Seis áreas metropolitanas (junio) | |

Desempleo juvenil en América Latina 1997 - 1999

Desempleo Juvenil en América Latina ^a	1997	1998	1999
	18.7	18.7	20.8
Argentina 15-19	28.1	24.8	25.6
Bolivia ^{d/ e} 10-19 20-29	5.0 5.4		
Brasil 18-24	11.0	14.0	15.0
Chile 20-24	13.4	14.1	18.7
Colombia 20-29	17.3	20.8	26.2
Costa Rica ^e 12 - 24	11.4		
Ecuador ^e 15-24	19.4		
El Salvador ^e 15-24	13.1		
Honduras ^e 10-24	8.4		
México 20-24	6.4	5.8	4.9
Panamá 15-24	27.0	26.4	24.4
Paraguay ^{e/f} 15- 19 20 - 24	13.7 12.7		
Perú 14-24	14.5		17.1
Uruguay 14-24	27.2	25.5	28.6
Venezuela 15-24	23.1	21.6	27.0

Fuente: Cinterfor/OIT. Elaboración OIT con base en datos oficiales de los países.

a. Promedio simple que incluye países y períodos con datos disponibles.

b. Cifra provisional

c. Enero-mayo

d. Año 1995.

e. País urbano

f. Asunción

Sumado al fenómeno del desempleo, ya en su momento fue comentado que la mayoría de los jóvenes que llegan al mercado de trabajo tienen una inserción precaria porque muchos de los empleos que consiguen no cuentan con protección ni contratos formales y, por tanto, sin calidad ni estabilidad. Los ingresos son bajos y las posibilidades de adquirir cualificaciones y experiencia para progresar son escasas.

Los jóvenes que provienen de hogares pobres son los que se ven más obligados a ingresar prematuramente al mercado de trabajo sin haber alcanzado una escolaridad adecuada: en Chile los jóvenes provenientes de hogares indigentes registran una tasa de desocupación que es cinco veces la de los jóvenes que provienen de hogares de altos ingresos; además, sólo registran la mitad de los años de escolaridad de sus pares. En Costa Rica los jóvenes que provienen de familias pobres, comparados con los de familias no pobres, registran una tasa de desempleo de más del doble y sólo el 65% de los años de escolaridad. En Perú una comparación similar muestra una tasa de desempleo que se triplica (Tokman, 1997). En Uruguay el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas registra valores sensiblemente superiores entre la población adolescente trabajadora con relación a la no trabajadora, en tanto que situaciones de pobreza (NBI y Pobreza Inercial), combinadas con el área geográfica, dan lugar a que un tercio de la población adolescente uruguaya trabaje¹².

Las dificultades en el acceso o permanencia de los jóvenes uruguayos en el mercado de trabajo se han venido manifestando sobre todo en las últimas décadas. Ello explica, al menos en parte, que más de un 50% de la tasa global de desempleo se deba al desempleo juvenil. Un estudio más reciente¹³ sobre el comportamiento del empleo en el país señala que en la década de los noventa los individuos entraron al mercado de trabajo más prematuramente que en la década anterior. También ocurrió que los adolescentes entre 14 y 19 años (aún cuando representan una minoría en la proporción total del empleo) tuvieron mayores dificultades para obtener su primer trabajo con relación a otros grupos de edad. Asimismo, para el grupo de jóvenes de 20 a 24 años que son jefes de hogares la situación tampoco deja de ser sumamente complicada si se considera que su tasa de desempleo tendió a ser superior que la de los jefes de hogares de otros grupos de edad (Diez de Medina, 1992).

12 Población trabajadora entre 14 y 17 años. Del estudio FAS/ UNICEF/ MTSS (1998), *Condiciones Sociolaborales de los Adolescentes en Uruguay*, basado en las Encuestas Continuas de Hogares 1984, 1989 y 1994.

13 Cassoni, Adriana. 2000. *Desempleo y precariedad en el empleo en Uruguay: ¿quiénes son los perdedores?* Uruguay. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

Por lo general el fenómeno del desempleo se concentra mayormente en los hombres y mujeres de 14 a 24 años debido a que una alta proporción busca trabajo por primera vez, aunque suele agudizarse aún más entre los jóvenes menores de 20 años que pertenecen a los hogares más pobres (Cassoni, 2000). Datos de 1998 indican que el 40,9% de los jóvenes uruguayos desocupados provenían del 20% de los hogares pertenecientes al primer quintil. Cuando se escala hasta el segundo quintil (40% de los hogares más pobres), se encuentra que 65,8% de los jóvenes estaba desempleado (Projovent, 2000).

La situación expuesta hasta el momento se presenta en medio de una paradoja: los adolescentes y jóvenes han mejorado notoriamente su inserción en la educación formal, el analfabetismo ha disminuido y la cobertura de los niveles de educación primaria y media ha aumentado. Es decir, que a pesar de que se cuenta con más años de escolaridad que las generaciones precedentes, las dificultades en la inserción y permanencia en el mercado de trabajo son mayores.

1.3. Enfoques propuestos para el abordaje del problema de desempleo juvenil

El problema del desempleo juvenil es un tema fundamental en las políticas públicas que, debido a su complejidad, ha sido ampliamente estudiado y debatido desde diversos ángulos que bien pueden ser complementarios. Dado que los programas de capacitación evaluados que se presentan en este trabajo son producto de políticas que han tenido como objetivo combatir el desempleo de los jóvenes a través del mejoramiento de sus condiciones de inserción laboral -desde sus distintas dimensiones-, se considera pertinente la precisión de algunos conceptos, premisas y tendencias de carácter teórico que otorgarán un soporte más riguroso a este marco de discusión y análisis.

Las perspectivas sugeridas para el abordaje de la problemática planteada son las siguientes: 1) Inserción Laboral y Desempleo; 2) Pobreza y Exclusión Social; y 3) Educación y Formación Profesional.

1) Inserción laboral y desempleo

La *inserción laboral* se refiere a las personas que logran acceder a un trabajo a cambio de un salario o un beneficio. En contraposición, el *desempleo* se remite a las siguientes situaciones: cuando las personas han sido suspendidas de sus empleos quedándose sin trabajo; las personas que están buscando un empleo porque están dispuestas a trabajar; o las que están a la espera de incorporarse a un nuevo puesto de trabajo, pero que todavía no lo hacen.

Desde el punto de vista conceptual, comúnmente el *desempleo* se clasifica en dos grupos: el primero comprende al desempleo por demanda agregada deficiente y se refiere a aquel que se produce cuando no hay suficientes vacantes para proporcionar trabajo a toda la población activa, independientemente de su formación o rama de aplicación, lo cual implica que en el conjunto de la economía haya más trabajadores procurando trabajo que puestos de trabajo. Esto tiene relación con las variaciones del ciclo económico.

El segundo grupo se divide a su vez en tres tipos de desempleo¹⁴: (i) friccional¹⁵; (ii) estructural¹⁶; y (iii) estacional¹⁷. Respecto a estos tres tipos de desempleo, debe acotarse que el límite entre uno y otro colinda en lo que dentro de una economía se defina como “mercado”. Mientras mayor sea el número de ocupaciones y lugares considerados como mercados independientes, el desempleo friccional y estacional tendrán menor incidencia, en tanto que adquirirá mayor relevancia el componente estructural.

En cuanto a la decisión de un individuo de participar en el mercado laboral, habitualmente tiene que ver con un proceso en el que influye la situación de su economía doméstica: la composición del hogar y su capacidad de generar el nivel de ingresos adecuado es lo que llevará a determinar el grado de necesidad de que otros miembros contribuyan en la recomposición de dicho ingreso familiar. Desde el punto de vista teórico este es un fenómeno que se remite a la “hipótesis del trabajador añadido”¹⁸, la cual sostiene que cuando el jefe de familia está desempleado (o que los ingresos del hogar son bajos), otros miembros del hogar -como los jóvenes y las mujeres- deciden su entrada a la población activa.

14 Esta clasificación está basada en Hamermesh y Rees (1984).

15 *Friccional*: corresponde al que se produce por las vacantes no cubiertas en las mismas ocupaciones y los mismos lugares. Esto se debe al desfase en los tiempos de acoplamiento entre trabajadores desempleados y puestos de trabajo. La existencia de factores que faciliten el encuentro entre empresas y trabajadores, como por ejemplo los intermediarios eficientes en el mercado de trabajo –agencias de empleo, instituciones de capacitación y la red que conforma el capital social de hogar de procedencia del individuo- afectará positivamente la reducción de este tipo de desempleo.

16 *Estructural*: se trata de “fricciones” más persistentes por el desacoplamiento entre los desempleados y las vacantes, debido a que las cualificaciones no coinciden con lo requerido o que los puestos de trabajo se encuentran en otras localidades. Este tipo de desempleo exige la búsqueda en otros mercados fuera de la zona, el reciclamiento de los trabajadores, la flexibilización de los salarios y el traslado de los puestos de trabajo hacia nuevos lugares.

17 *Estacional*: es cuando el desempleo se da en las actividades regidas por el tiempo o el calendario porque éstos son los que determinan el momento en el que se puede producir o que se requiere de la contratación de personal.

18 Esta hipótesis se remonta a la década de 1930, la cual sostenía que durante una depresión la población activa sería superior a la tendencia a largo plazo, lo que implica que se sobreestimaba el desempleo en el sentido de que la creación de un nuevo empleo podría llegar a reducir por dos personas el número de desempleados (referencia citada por Hamermesh y Rees, 1984).

No obstante, los miembros del hogar que ingresan a la PEA a edad temprana enfrentan tasas de desempleo más acusadas, en gran medida por la falta de capital humano acumulado a través de la educación y la experiencia¹⁹. Los trabajadores más jóvenes aún no cuentan con la suficiente formación específica y cuando consiguen un empleo, por lo general, se trata de puestos poco cualificados y/o inestables que los coloca en una condición de suma vulnerabilidad ante cualquier descenso de la demanda de trabajo. Una forma de contrarrestar tal situación es a través de la educación. De acuerdo con la *teoría del capital humano*, los incentivos para hacerlo son mayores para las personas jóvenes ante la expectativa de poder recuperar a lo largo de su vida la inversión que supuso los años de estudio²⁰. Diversos estudios han sido realizados para identificar cuál es el momento óptimo del *ciclo vital* para trabajar y continuar recibiendo capacitación y formación profesional²¹ y a través de ellos se ha llegado a la conclusión de que el momento más productivo de la vida para aprender es en la juventud²².

Junto con las situaciones anteriores, existen otras que también influyen en el salario de reserva de una persona -incluyendo el de los jóvenes- y su consecuente decisión de pertenecer a la población activa (Hamermesh y Rees, 1984). Algunos ejemplos al respecto pueden hallarse en situaciones que incluso se relacionan con los roles de género, tales como la llegada de un nuevo miembro a la familia o el número de hijos en el hogar, donde las mujeres son las que se ven afectadas en mayor medida, sobre todo cuando tienen menor nivel educativo. En cambio, cuando la mujer cuenta con más educación, la probabilidad de pertenecer a la población activa aumenta. En el caso de los hombres casados -aún siendo jóvenes- las tasas de actividad suelen ser más altas que las de los solteros, lo que se atribuye principalmente a la presión de las responsabilidades de jefe de familia. Sin embargo, las variaciones a la baja en los salarios de los maridos jóvenes reducen el salario de reserva de las esposas, quienes se ven obligadas a salir a buscar trabajo para complementar el ingreso del hogar.

Desde el punto de vista del desempleo, un trabajador casi siempre tiene que realizar grandes esfuerzos para encontrar trabajo entrando en contacto con un gran

19 Aunque la educación formal es uno de los caminos para acumular capital humano, esta teoría asume que también hay otro camino a través de la experiencia adquirida en el trabajo con la capacitación y la formación práctica. Entre los principales teóricos de la acumulación de capital humano a través de la capacitación en el trabajo, así como sus implicaciones en los salarios y en la oferta laboral, están Gary Becker (1962 y 1964) y Jacob Mincer (1962 y 1974).

20 Yoram Ben-Porath (1967) es autor de uno de los artículos clásicos sobre este tema, tal como lo ha citado Ernst R. Berndt (1996).

21 Gelbert Ghez & Gary Becker (1974) y Alan Blinder & Yoram Weiss (1976) realizaron estudios sobre los perfiles de rendimiento de las personas en distintos aspectos a lo largo de su ciclo vital.

22 Esta es una afirmación sustentada por la *teoría del ciclo vital*. La cita se atribuye Harold Lydall (1968), que fue parafraseado por Berndt (1996).

número de empleadores. Si la tasa de desempleo es muy elevada, es posible que los trabajadores acepten las primeras ofertas recibidas por la incertidumbre de que puedan haber ofertas mejores. Además, la postergación de aceptar una oferta aumenta la probabilidad de que esas vacantes sean ocupadas por otras personas, por lo que cada búsqueda extra que se haga aumenta el costo de oportunidad.

El tiempo adquiere un valor relevante para el trabajador desempleado durante el período de búsqueda por los costos en los que tiene que incurrir. Esos gastos que tiene que asumir el trabajador (costo marginal) aumentan cuando no se acepta la mejor oferta encontrada, pues el beneficio obtenido por entrar en contacto con un nuevo empleador va disminuyendo cuanto más se prolongue la búsqueda.

La búsqueda de empleo se realiza a través de canales formales e informales. Los primeros se refieren a los intermediarios institucionalizados del mercado de trabajo, tales como los servicios públicos de empleo, las agencias privadas de colocación, los anuncios de prensa y radio, los centros de enseñanza y las oficinas de contratación de los sindicatos. Los canales informales de búsqueda se refieren a aquellos donde no ha mediado ninguna oferta previa, como pueden ser las referencias de empleados actuales, personas conocidas, anuncios en la puerta de los establecimientos, etc.. Los trabajadores más jóvenes tienen mayor tendencia a recurrir a este segundo tipo de estrategias de búsqueda, posiblemente porque cuentan con menos cualificaciones y experiencia.

Durante dicho proceso de búsqueda, el trabajador va revisando el salario que está dispuesto a aceptar (salario pedido) conforme vaya recibiendo ofertas de trabajo. El ajuste de ese salario también está relacionado con la duración del desempleo, la cual actúa de manera distinta según el salario de reserva de cada persona. Al respecto, la situación de los varones casados nuevamente resulta ser un buen ejemplo, en la medida que sus salarios tienden a ajustarse más rápido a la baja, por el rol que asumen respecto a las responsabilidades familiares frente a las cuales se ven obligados a aceptar sin demora un empleo.

2) Pobreza y exclusión social

El desempleo, las ocupaciones precarias y la insuficiencia de ingresos son procesos que dan lugar al surgimiento de grupos sujetos a caer en situaciones de pobreza y exclusión social. Los sectores pobres y excluidos son los que enfrentan mayores problemas en la inserción laboral. Cuando se trata de jóvenes pertenecientes a esos sectores, la situación se agrava por las dificultades propias que presenta la inserción de los miembros más jóvenes de la población activa. Los hogares encabezados por jóvenes de estas edades (sobre todo entre 20 y 24

años), son altamente vulnerables a situaciones de desempleo y bajos ingresos (CEPAL, 1998).

Es por ello que otro de los ejes explicativos se remite a las situaciones de *pobreza* y *exclusión social* que aquejan a los jóvenes, lo cual implica que el enfoque no se limita a la concepción clásica del estudio de la *pobreza*, sino que la noción de *exclusión social* resulta complementaria para contemplar situaciones que permiten la ampliación de interpretaciones de un panorama social cada vez más complejo.

La categoría de “pobre”, entendida desde una concepción tradicional, se atribuye a los jóvenes con insuficiencia de recursos para acceder a un grupo de necesidades básicas definidas a partir de un conjunto de condicionamientos y convencionalismos sociales preestablecidos (FAS/UNICEF, 1996). Por tanto, los ingresos que recibe el hogar de esos jóvenes son el indicador de las capacidades de acceso sobre bienes y servicios.

Sin embargo, la pobreza constituye una situación difícil de aprehender y contextualizar como objeto de estudio, debido a que en su origen intervienen diversos factores que actúan interactivamente, tales como demográficos, culturales, sociales, económicos y políticos. En consecuencia, la pobreza “tiene muchos rostros y abarca más que un bajo ingreso”, según enfatiza el PNUD en su Informe de Desarrollo Humano 1997. Por tanto, la incorporación de algunas dimensiones socioeconómicas ayudarán a definir mejor la caracterización de los jóvenes pobres:

Pobreza y familia: la pobreza y las carencias críticas serán más acentuadas en jóvenes procedentes de familias que han sufrido procesos de desintegración o que no están completas, en donde los recursos se han visto menguados por la falta de integrantes claves en el aporte de ingresos. Las tendencias observadas en la población, por lo general, apuntan a que los guarismos más altos de pobreza se concentren en los hogares incompletos y, en segunda instancia, en los hogares extendidos. Otro problema que se observa lo representan los hogares completos con hijos, cuya interpretación es posible a partir del ciclo vital de los individuos y la pareja: las parejas jóvenes con hijos carecen de la capacidad de generar ingresos adecuados a sus necesidades de reproducción social. Esto, a su vez, evidencia que la socialización de los hijos de las generaciones más jóvenes -de uruguayos- se lleva a cabo en situaciones de pobreza (Katzman, Beccaria, Filgueira, et - al, 1999).

Pobreza y educación: la ausencia de capital educativo predispone a los individuos a caer en situaciones de pobreza. Además, las carencias críticas (como hacinamiento o bajo clima educacional del hogar) poseen un efecto importante

sobre la subsiguiente adquisición de credenciales educativas y conocimientos en general. Los bajos niveles de instrucción, bajos ingresos y desempleo alto tienden a conjugarse en una serie de atributos negativos para escapar o mantenerse fuera de situaciones de pobreza (*ibídem*). Un estudio del INE basado en la Primera Encuesta Nacional de la Juventud²³ señala que el no haber completado determinados niveles de enseñanza formal puede constituirse en una desventaja a la hora de la inserción, consolidación y ascenso del joven en el mundo laboral. En el mismo estudio se señala que entre los jóvenes de 15 a 24 años los porcentajes de marginados en términos educativos se incrementan en la medida que se desciende en la escala de ingresos del hogar de pertenencia (INE/CEPAL, 1994).

Un elemento más a destacar es la relación del nivel de educación materna con el grado de pobreza de la familia y el capital educativo del joven. El origen sociocultural de los jóvenes, sumado a su falta de educación presente, está condicionando fuertemente a que en un futuro sean seguros candidatos a diversas formas de pobreza y/o exclusión²⁴.

Pobreza y participación en el empleo: el mercado laboral se tornó en una de las formas centrales de incorporación social, con lo que el mapa de las vulnerabilidades individuales ha sido radicalmente redefinido. Uno de los aspectos en donde ello se refleja es en la alta participación de los grupos más jóvenes en la PEA, lo cual generalmente va asociado a una peor calidad de vida en términos de ingresos de los hogares de origen. Además del nivel de ingreso, los factores que más parecen incidir en su decisión de participar o no en el mercado laboral son aquellos que hacen referencia a las tasas de actividad²⁵, de dependencia²⁶ y desempleo dentro del hogar (Diez de Medina, 1992). Para los jóvenes provenientes de hogares marginados, la disyuntiva entre estudio y trabajo prácticamente no existe por tener que contribuir con el sustento familiar. La necesidad de trabajar hace propicia la deserción de los estudios curriculares o su postergación hasta que terminan por abandonarlos. Esa situación bloquea la posibilidad de contar con el capital humano requerido para incorporarse a una fuerza laboral de calidad, por lo que terminarán constituyendo una oferta de trabajo sin demasiadas perspectivas de superación, favoreciendo las condiciones de reproducción del *círculo vicioso de pobreza*.

23 INE-CEPAL. 1994. *¿Quiénes son los jóvenes uruguayos más desfavorecidos?* Un análisis de la Primera Encuesta Nacional de la Juventud. Montevideo, INE - CEPAL. p 71.

24 CEPAL. 1991. *Los jóvenes de Uruguay. Esos desconocidos*. Análisis de la Encuesta Nacional de la Juventud. Montevideo. CEPAL. p 182.

25 Entendiéndose por tal el porcentaje de activos en el total de mayores de 14 años.

26 Entendiéndose por tal la cantidad de inactivos por ocupados dentro del hogar.

Cuando se revisan las condiciones de actividad y se constata que los jóvenes marginados se encuentran desocupados en proporciones más altas que el resto del conjunto de la PEA desocupada, también se corrobora que esta proporción llega a ser mayor entre los adolescentes más desposeídos culturalmente (que no llegaron a completar la educación primaria) (INE/ CEPAL, 1994). El Panorama Social de América Latina 1997 (CEPAL, 1998) pone de manifiesto la importancia decisiva del nivel educativo para asegurar mejores oportunidades ocupacionales.

Por su parte, la *exclusión* alude a un debilitamiento o quiebre de los vínculos que unen al individuo con la sociedad y que le otorgan una identidad y una referencia de pertenencia a un sistema social. *Pobreza* fundamentalmente se refiere a carencias materiales (especialmente ingreso) capaces de asegurar el bienestar mínimo material de los hogares y de los individuos que lo integran. De este modo, pobreza se opone a bienestar material, en tanto que exclusión social se opone a integración social.

El concepto de *exclusión social*²⁷ presenta una gran ventaja: a pesar de que también hace referencia a los problemas que comúnmente se han tratado como pobreza o marginación, la perspectiva de exclusión permite encararlos en forma distinta, ya que el análisis es abordado a partir de un conjunto de acciones sociales que se desarrollan en un tiempo determinado (procesos), con lo que se evita imputar conceptos a individuos concretos (como es el caso de los métodos de medición de pobreza más usuales, tales como la Línea de Pobreza (LP) o el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI)), trazando fronteras clasificatorias decisivas entre pobres y no pobres. (Katzman, Beccaria, Filgueira y otros, 1999).

La pertinencia de mantener la división entre ambos conceptos (pobreza y exclusión) responde a que ello hace posible considerar un conjunto más amplio de dimensiones. Ambos ejes no necesariamente coinciden uno con el otro, es decir,

27 La noción de exclusión social surge en Europa en la década de los sesenta para referirse a realidades emergentes, en un primer momento sobre "grupos problema", para luego hacer alusión a situaciones como el aumento del desempleo y el desmoronamiento del Estado de Bienestar que afectaba a sectores cada vez más amplios (Wormald, Ruiz - Tagle, 1999). Desde una visión europea, el surgimiento del fenómeno de la exclusión se remonta a la historia misma del capitalismo, la cual ha venido marcada por el juego de dos tendencias contradictorias: por un lado, propicia la exclusión social como condición necesaria para la proletarianización activa; por el otro, una tendencia a la integración social, aunque de naturaleza conflictiva, "basada en las luchas obreras y plasmada en el proceso de reforma social". Ello dio lugar a la configuración de un mecanismo de integración social (no exento de contradicciones y conflictos), denominado Estado de Bienestar o Estado Social. En este nuevo escenario los mecanismos de integración social irán evolucionando hasta alcanzar una transformación radical con una mayor articulación en torno al empleo (Laparra, Gaviria y Aguilar, 1996).

un sector puede estar inserto en el mercado de trabajo y ser pobre porque sus ingresos los mantienen en una situación de pobreza, en tanto que una persona puede no estar en situación de pobreza, pero su inserción laboral y social ser de una fragilidad tal, que tampoco sería correcto ubicarlo en una situación de integración social. Por tanto, la exclusión social es vista como una manera de analizar cómo y por qué las sociedades y las economías sistemáticamente marginan a unos e integran a otros.

El crecimiento económico ha generado tensiones inevitables en el mercado, generando problemas de adaptación y reinserción a una parte de la población, que por sus características propias o por su falta de formación, terminan siendo expulsados del mercado de trabajo (Castells, 1990).

Una concepción interesante es la que presentan Laparra, Gaviria y Aguilar (1996), quienes consideran que la exclusión social es un fenómeno que va más allá de la insuficiencia de ingresos e incluso de la participación en la fuerza laboral. Esta se expresa en ámbitos como el de la vivienda, la salud y el acceso a los servicios. “La exclusión va más allá de la desigualdad social e implica el riesgo de una sociedad dual o fragmentada”, que lleva a situaciones de pobreza con escasas perspectivas de mejora.

En esta tesitura, Rosanvallon señala que las “*nuevas desigualdades*” hoy en día no solamente se producen en las formas tradicionales o estructurales originadas por las jerarquías de ingresos entre las distintas categorías sociales, sino que también se están produciendo al interior de esas categorías. Las formas de exclusión son producto de desgarros y fisuras del tejido social, que dificultan la construcción de sujetos colectivos con intereses comunes (Rosanvallon, 1995 y 1996).

En el caso europeo el término de exclusión, en general, ha llevado a suplir al de pobreza debido a que ésta, en términos absolutos, ha sido prácticamente erradicada. En América Latina, en cambio, es bien sabido que, salvo situaciones particulares, las poblaciones afectadas por la pobreza y la discriminación cultural siguen tocando a amplios sectores de las sociedades.

Vale aclarar que exclusión no es sinónimo de completa desintegración y ruptura de vínculos entre un individuo o un grupo y la sociedad, sino que se concibe desde sus posibilidades de acceso a distintas dimensiones (económica, institucional y cultural) inmersas en procesos que van cambiando a través del tiempo y que llevarán a la inclusión o exclusión de esos sujetos en el sistema social (Wormald y Ruiz - Tagle, 1999).

Las distintas dimensiones de la exclusión se refieren a las carencias o precariedades en los ámbitos económico, institucional y cultural: *i) la dimensión mate-*

rial o económica es la inserción de los individuos en el mercado laboral, la cual está condicionada en buena medida por los activos sociales²⁸ de las personas, y cuyos retornos se miden en términos de satisfacción de sus necesidades materiales (noción de pobreza); *ii) la dimensión institucional* alude al acceso a las leyes, normas e instituciones que regulan los intercambios sociales y económicos; y *iii) la dimensión cultural* abarca las orientaciones y valores que regulan la interacción. Implica la aceptación o negación del “otro” en la vida cotidiana.

Teniendo presentes estos conceptos, otro problema que puede ser ubicado en una dimensión socio-cultural es que, a pesar del amplio reconocimiento que se le otorga a la educación como uno de los caminos más idóneos para superar la exclusión, no está en discusión la cuestión de la cobertura porque ya es impartida de facto a los grupos excluidos. El foco de atención más bien se dirige a que ésta resulta ser de baja calidad e incompleta, lo que inevitablemente sigue conduciendo a la reproducción y expansión de la segmentación educativa y, por tanto, de la exclusión social (Jacinto, Lasida, et al, 1998 y Cinterfor/OIT, 2000).

Finalmente, no puede dejar de mencionarse que los **activos sociales** cobran un papel muy importante en la explicación de los procesos de inclusión o exclusión social de los individuos, ya que se refieren al conjunto de recursos que un hogar dispone y que puede movilizar en un momento dado para mejorar su bienestar o evitar un descenso en el nivel del mismo. De acuerdo con la definición propuesta por Kaztman, Beccaria, Filgueira y otros (1999), los activos sociales se componen de la siguiente manera:

- a) *Capital físico*: presenta dos modalidades básicas: *i) capital financiero*, que es el ahorro monetario, rentas y créditos a que pueden acceder, así como acciones, bonos, etc.; *ii) capital físico*, que incluye la vivienda, animales, maquinarias, medios propios de transporte, etc..
- b) *Capital humano*²⁹: incluye el trabajo como activo principal, más el valor agregado que traen las inversiones en salud y educación.
- c) *Capital social*³⁰: son las redes de reciprocidad, confianza, contactos y acceso a información. Este tipo de capital es entendido como uno de los activos de los individuos y de los hogares que mide la capacidad de desempeño de éstos en la estructura social, a través de su movilización para el aprovechamiento de las

28 Para ampliar información consultar: Kaztman, Beccaria, Filgueira y otros, 1999. *Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay*. Santiago de Chile. OIT/ Fundación Ford. p. 1-14.

29 Referencia original: Becker, G. 1967 y 1981; y Becker y Lewis, 1973.

30 Autores pioneros en el manejo del concepto: Granovetter, 1974; Bordieu, 1985; Coleman, 1990; North, 1990; y Putman, 1993.

oportunidades que eleven su bienestar (Moser, 1996). El Capital Social actúa como soporte informal que da lugar al intercambio de riesgos entre hogares, lo que permite al individuo esperar que los retornos de las decisiones asumidas sean mayores.

La operatividad del Capital Social en el mercado de trabajo³¹ se refiere a que la estructura de oportunidades de una persona está delimitada por la información manejada y los vínculos potenciales, sobre todo cuando ésta ya ha alcanzado determinado nivel educativo (Granovetter, 1974). Esto significa que también la dotación de Capital Social de los hogares está presente en las decisiones de los individuos sobre su educación. Consecuentemente, las redes de pertenencia de los miembros del hogar afectan las expectativas que se tengan sobre los retornos de la inversión en educación e influyen en las probabilidades de acceso al mercado de trabajo.

Los factores de exclusión social asociados al mercado de trabajo

Un estudio relativamente reciente³² muestra que, al menos en el contexto latinoamericano, el factor económico es el que ha ido cobrando mayor peso debido a que se ha dejado que la libre competencia, a través de los mercados sin una regulación institucional adecuada, sea la que constituya el mecanismo de inclusión para unos y de exclusión para otros. Por tanto, **el mercado de trabajo** juega un rol decisivo en la integración social regional.

De esta forma, la noción de exclusión social es concebida como una herramienta conceptual complementaria para analizar el fenómeno de integración o exclusión entendido como *la inserción o marginación de jóvenes vulnerables en el mercado laboral*, así como el papel que juegan las instituciones de formación profesional en ese proceso de inserción laboral.

Los factores de exclusión social asociados al mercado de trabajo descansan en fenómenos tales como: i) los que limitan el acceso al mercado; ii) los que se refieren a la disminución de la calidad del empleo (asociada a la protección de la seguridad social) y el subempleo; y iii) el deterioro de los ingresos reales y los diferenciales de ingresos.

El desempleo, la precariedad e inestabilidad del empleo son formas de exclusión vinculadas a factores de naturaleza económica, institucional y de funcionamiento

31 Para ampliar referencias bibliográficas: Adrián Fernández y Juan Marcelo Perera (2000) en su trabajo sobre "Acceso a la educación terciaria en Uruguay" manejan una amplia gama de bibliografía específica sobre el tema.

32 OIT-IIEL. 1995. *La exclusión social en América Latina*. Foro Regional, Lima Perú. OIT-IIEL.

del mercado. Los primeros dan cuenta de los desajustes medidos entre oferta y demanda de trabajo; los segundos, de la ausencia o disminución de las regulaciones laborales, la falta de un contralor de las mismas o las diferencias de los distintos grupos de trabajadores en cuanto al poder de negociación. Por último, se refiere a los factores de funcionamiento del mercado asociados a la segmentación del mercado de trabajo que dificulta la movilidad de los trabajadores (Buxedas, Aguirre y Espino, 1999).

Además del acceso al empleo como factor de inclusión social, también es determinante la calidad del empleo, dado que los buenos o malos empleos condicionan una exclusión relativa que tiene que ver con la calidad de vida de los trabajadores, la cual no se asocia exclusivamente con la disponibilidad de ingresos y posibilidades de consumo presente, sino también con la estabilidad y seguridad futuras. Algún ejemplo puede ilustrar lo relativo al caso de los jóvenes en Uruguay: en la población entre 14 y 24 años que trabaja en las áreas urbanas del país, se observa un porcentaje mayor de inestabilidad que en el total de la población ocupada. Dentro de este grupo de edad, los más jóvenes (14 a 19 años) son los que presentan aún más dificultades para insertarse en empleos formales. Esta situación ha tendido a agravarse, principalmente para los varones de este grupo de edad más joven: mientras que a principios de la década del noventa 34.2% de ellos se ocupaban en el sector informal, hacia 1996 lo hacía el 42.6% (Buxedas, Aguirre y Espino, 1999).

Los jóvenes se enfrentan a un mercado que exige cada vez más calificaciones, al mismo tiempo que otorga un gran valor a la "experiencia previa". Ello ha derivado en la generación de un círculo vicioso que da lugar a un alto porcentaje de buscadores de trabajo con falta de experiencia laboral. De los jóvenes que llegan a insertarse, un gran número de los empleos son de alta inestabilidad, no proporcionan la "experiencia previa" requerida por los empleadores y tampoco son compatibles con los niveles educativos y las aspiraciones de esa fuerza de trabajo joven (CEPAL, 1991 y Díez de Medina, 1992). Al respecto Cassoni (2000) en un estudio reciente sostiene que la precariedad del desempeño de los jóvenes en el mercado laboral se debe a su falta de experiencia, siendo esto un factor determinante (al igual que la escolaridad) en la probabilidad de estar desempleado.

En cuanto a la duración del desempleo, la mitad de los que padecen períodos prolongados de desempleo (más de 12 semanas), son jóvenes entre 14 y 24 años, los cuales en su mayoría pertenecen a los hogares de los dos primeros quintiles de ingresos. La búsqueda del "primer empleo"³³ es un auténtico proble-

33 El problema del primer empleo ha sido ampliamente debatido en los países desarrollados y también por la OIT al tratar de buscar una solución para el divorcio entre formación y trabajo. Asimismo, se ha buscado que los empleadores también se involucren y reduzcan el riesgo de la incertidumbre ante el eventual rendimiento de un joven inexperimentado y que carece de antecedentes laborales (Díez de Medina, 1992).

ma para la inserción de los jóvenes en el mercado laboral uruguayo, sobre todo si se considera que no existe un nexo entre el sistema educativo curricular (formal, de formación profesional o técnico) y la demanda laboral.

Como complemento de lo anterior, el grado de integración o exclusión social de los jóvenes también está condicionado por los activos sociales de sus hogares de procedencia. Ello condiciona fuertemente su ubicación laboral y la composición salarial. Al respecto Kaztman (1996) reitera el valor del capital humano y la necesidad de una distribución más equitativa del capital social, argumentando que: *“creer que únicamente los méritos van a ayudar a la movilidad social es una ficción que sólo se cumple en situaciones extraordinarias. Los contactos sociales, con todo lo que ello implica, tienen una gran significación, tanto a nivel personal como a nivel social, para el aprovechamiento pleno del capital humano”* (Kaztman, 1996).

La disparidad percibida en la remuneración del trabajo de los jóvenes también encuentra su explicación en la existencia de otros factores de exclusión que no se remiten exclusivamente al nivel educativo alcanzado. El estatus económico de partida ejerce una influencia significativa (asociado al ingreso del jefe del hogar y, por tanto, a los activos sociales). De acuerdo con CEPAL, en la medida que el jefe del hogar tiene mejor inserción, los jóvenes ocupados alcanzan mejores remuneraciones.

Algunos estudios han observado que en Uruguay las cadenas reproductivas de situaciones laborales deben ser muy tenidas en cuenta para explicar las disparidades de ingresos (Diez de Medina, 1992), en la medida que el estatus económico del hogar parece ejercer un efecto “nepotismo” que impacta en forma importante sobre la formación salarial de los jóvenes.

Los datos de la Encuesta Nacional de la Juventud (1991) revelaron que, del total de la población joven que tenía experiencia laboral, solo el 35% había conseguido empleo por métodos de referencia común para todos. Este dato puede ser considerado como un indicador del papel que juegan las relaciones personales en este país en la obtención de un trabajo.

Lo anterior no significa que la educación pase a ser un determinante de segundo plano en la inserción y remuneración del trabajo en general, y en específico en el caso de Uruguay. La correlación entre educación e ingreso y entre educación y pobreza se encuentra ampliamente documentada.

3) Educación y Formación Profesional

Se ha visto que el incremento de los niveles de calificación entre la población es una forma de lograr equidad porque contribuyen a mejorar la empleabilidad de las personas (Cinterfor/OIT, 2000). Tanto la *educación* general como la formación profesional son estrategias fundamentales para atender gradualmente la igualdad de oportunidades que repercutirá en la integración social de aquellos grupos con fuertes carencias, especialmente de los jóvenes pertenecientes a sectores pobres.

Las políticas en torno a la generación de empleo, la capacitación y calificación laboral más cargadas de promesas son las que se dirigen a los sectores juveniles, porque allí es donde la inversión en capital humano posee mayor potencialidad y tiempo para arrojar importantes retornos. También es en estos sectores donde las acciones pueden tener mayor impacto para lograr romper el círculo vicioso de pobreza y exclusión social.

La capacitación laboral aparece como una alternativa de formación tendiente a brindar mayores posibilidades de inserción laboral e incluso puede resultar ser una experiencia que modifique la posición de los individuos en relación a los mecanismos de selección del mercado de empleo (Jacinto y Suárez, 1997). Esto halla sustento en la revaloración de la inversión en capital humano como fuente de desarrollo económico y social y como instrumento de combate a la pobreza (Kaztman, Beccaria, Filgueira, et al, 1999).

Hay autores como Lasida, Ruétalo y Berruti (1998) que incluso sostienen que algunas experiencias piloto de ofertas de capacitación posibilitaron el ingreso rápido a un puesto de trabajo en el sector formal de la economía. Este hecho resultó decisivo para romper ese círculo reproductor de pobreza en jóvenes que se habían visto obligados a abandonar tempranamente su educación formal. Sin embargo, ello no significa que la capacitación por sí misma sea suficiente para posibilitar la inserción laboral de los jóvenes procedentes de sectores de bajos recursos. Al respecto estos autores señalan que el apoyo a la inserción laboral también supone una redefinición de la capacitación mediante la extensión de los alcances de su intervención y la postergación del momento del egreso.

Para elevar las potencialidades de empleabilidad de estos jóvenes, los programas de educación y capacitación deben tener como punto de partida el reconocimiento de que esta población carece de las dotaciones de una formación básica, de competencias psico-sociales y de la capacitación laboral, constituyendo todas ellas los atributos esenciales para la inserción en el mercado de trabajo.

En consecuencia, una oferta de servicios de capacitación para estos grupos de jóvenes en situación de exclusión sociolaboral debe integrar diversos aspectos, entre los cuales Ramírez Guerrero (1998) destaca: educación básica, formación de competencias sociales flexibles y capacitación laboral específica, así como prácticas laborales concretas y adecuadas. En esta línea, es necesario tener en cuenta las diferentes vías potenciales para la inserción laboral y productiva de la población objetivo, tales como el empleo asalariado en el sector moderno, el empleo informal y el autoempleo. Cada una de esas vías requiere de estrategias y metodologías distintas.

Un aspecto no menos importante a tenerse en cuenta en el apoyo a la inserción laboral, es el de las diferencias de género, debido a que las mujeres jóvenes enfrentan mayores dificultades que los varones de las mismas edades y más aún cuando proceden de sectores populares. Es por ello que las instituciones con mayor éxito en el logro de la colocación y permanencia de adolescentes y mujeres jóvenes se caracteriza por haber desarrollado apoyos específicos y complementarios dirigidos a ellas (Lasida, Ruétalo y Berruti, 1998).

Situación de los programas formales y no formales de capacitación profesional

La formación para el trabajo ha estado vinculada a los procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica³⁴. Mientras los cambios fueron dándose a ritmos moderados, las instituciones de formación lograron mantener niveles aceptables de actualización, tanto en su infraestructura y equipamiento, como en lo que al personal docente se refiere. Pero en las últimas décadas esas transformaciones tecnológicas han ocurrido a ritmos tan acelerados, que se ha producido una desarticulación entre los procesos de formación y el mundo de la tecnología aplicada a la producción y al trabajo.

Junto a la situación anteriormente expuesta se presentan tasas elevadas de desempleo juvenil, las cuales también encuentran parte de su explicación en el diseño y funcionamiento de las (políticas) instituciones del mercado laboral encargadas de facilitar la transición entre la educación y el trabajo, a través de la formación profesional e información sobre el mercado a aquellos que abandonan los estudios (Hamermesh y Rees, 1984).

34 Algunos de los aportes que la educación técnica ha hecho, sobre todo como alternativa formativa para jóvenes de sectores populares urbanos, son: 1) la fuerte contribución en los contenidos curriculares científico – tecnológicos; 2) la acumulación de experiencia en la articulación entre trabajo de taller, laboratorio y enseñanza teórica, para integrarlos a un marco más amplio de reflexión sobre educación general científico – tecnológica y; 3) ha sido fuente transmisora de una cultura de trabajo (Gallart, 1997).

Una de las respuestas de política laboral que ha producido gran expectación es la modalidad de alternancia entre lugar de trabajo y centro de formación. Este enfoque ha sido llevado a su máxima expresión en la experiencia alemana del sistema de aprendizaje dual y se ha venido difundiendo extensamente en la región. Este sistema parte del supuesto de que la escuela o centro formativo mejorará el desempeño de sus alumnos en la medida que éstos se especialicen en conocimientos básicos y teóricos, al mismo tiempo que en la empresa podrán poner en práctica los conocimientos adquiridos y entrar en contacto directo con la tecnología y los problemas reales existentes en el trabajo y la producción.

Al hacer algunas comparaciones de modelos de capacitación profesional entre países, la mayoría de los europeos ha seguido un patrón similar al anteriormente descrito, con las correspondientes adaptaciones a las realidades específicas. En el caso de Japón, los estudiantes que no cursarán una carrera universitaria, desde la educación secundaria son colocados en su primer trabajo por sus propios profesores con la idea de que permanezcan en ellos (Rosenbaum y Kariya, 1989).

El modelo norteamericano clásico, en cambio, ha sido más criticado porque se considera que éste concibe a la formación profesional de una manera más tradicional (como ocurre en la mayoría de los países de América Latina). De acuerdo con Paul Osterman, los cuestionamientos se fundamentan en que los programas de formación profesional no han tenido el impacto adecuado, tanto en los niveles de salarios, como en la inserción laboral inmediata a la capacitación. Las razones que se atribuyen a los precarios resultados de dichos programas se refieren a lo siguiente: a pesar de que se hacen importantes inversiones tanto en equipamiento como en personal con calificaciones específicas, ambos capitales (físico y humano) rápidamente van quedando obsoletos. Pero como la inversión ya se ha hecho, las escuelas mantienen sus programas de entrenamiento desactualizados y, en consecuencia, dirigidos por la oferta y no por la demanda de capacitación (Osterman, 1995).

En América Latina persiste una situación análoga con relación a ese modelo de formación profesional norteamericano, guardando las debidas proporciones. En el caso concreto de las instituciones de formación y capacitación profesional latinoamericanas, ocurre que en su momento fueron exitosas para ayudar a articular los requerimientos económicos y sociales del sistema de sustitución de importaciones, pero hoy en día han mostrado ser incapaces de responder con la velocidad, flexibilidad y relevancia necesarias para generar el tipo de competencias ocupacionales actuales que demandan los mercados de trabajo regionales.

Al igual que en el caso norteamericano, las instituciones latinoamericanas correspondientes también han seguido la tendencia a convertirse en servicios orientados desde la oferta, a partir de la necesidad de dar uso a sus capacidades insta-

ladas. En el caso de programas dirigidos a poblaciones pobres, esa oferta es reducida, siendo un hecho que se agrava porque se les suele asignar los equipamientos más obsoletos y deteriorados, con recursos técnico - pedagógicos improvisados. Esto también se ha producido, en gran medida, por la falta de comunicación y coordinación entre el personal ejecutor de la capacitación y los sectores productivos, tal como apuntó Ibarrola (1991) en su momento.

En otro estudio sobre educación y pobreza, Larrañaga (1997) hace notar que las escuelas técnico - profesionales que se encuentran desvinculadas de las empresas, difícilmente se adaptan a los cambios que se producen en el entorno y su personal docente suele estar mal calificado. Asimismo, señala que distintas evaluaciones realizadas al respecto han llevado a cuestionar la eficacia de tales alternativas como herramienta para la formación profesional. Esto cobra especial relevancia desde una perspectiva de superación de la pobreza, si se considera que la mayor parte de los estudiantes de las escuelas técnicas pertenecen a familias que se ubican en niveles de ingresos bajos y medio - bajos, debido a que acuden con la esperanza de adquirir cierta preparación para luego incorporarse con urgencia al mercado de trabajo.

En esta misma línea, Pieck³⁵ (1998) sostiene que la mera canalización de capacitación técnica no basta para mejorar las condiciones de vida de los sectores pobres. Por más que las instituciones de formación profesional canalicen programas de capacitación hacia los sectores marginados, sus posibilidades de trascender resultan muy reducidas si no contemplan mecanismos de vinculación con actividades y situaciones productivas.

En el caso de Uruguay, el 50% de adolescentes que recluta el ciclo básico de educación técnica presenta necesidades básicas insatisfechas (UTU, 1992). Este dato es de suma trascendencia cuando se consideran las contradicciones que en esta modalidad del sistema educativo formal parecen hallarse: la edad de admisión a la formación profesional que imparte UTU es hasta los quince años (aunque no se cuente con educación primaria). Por su parte la legislación laboral admite el trabajo desde los catorce. De esta forma, los adolescentes que han desertado de la enseñanza media tienen que esperar un año más para acceder a la educación técnica formal que les insumirá al menos dos años más, por lo que los alumnos de esa modalidad se ven habilitados para comenzar a trabajar recién a los 17 años (tres años después de lo que lo hace la legislación). En consecuencia, la alternativa que propone el sistema de educación técnica formal es desalentado-

35 Enrique Pieck Gochicoa ha venido trabajando en diversas experiencias de formación para el trabajo con el Colegio Mexiquense, A. C. en el Estado de México (colindante a la Ciudad de México).

ra por la poca viabilidad que plantea a aquellos jóvenes que tienen necesidad inmediata de salir a trabajar.

Precisamente una de las fuertes críticas que ha recibido la educación formal es su falta de flexibilidad, que al no ofrecer alternativas, empuja a los jóvenes al mercado de la educación no formal que les ofrece modalidades rápidas y aparentemente articuladas con las demandas del mercado de trabajo, aunque dicha articulación en la práctica no siempre llegue a cumplirse.

El surgimiento de programas alternativos de formación profesional

Reconociendo los desajustes mencionados y el carácter estructural de la segmentación de los mercados, en los últimos años el sector público ha ido extendiendo una nueva ola de programas alternativos de formación profesional hacia los jóvenes carenciados, desempleados o inactivos en casi todos los países de la región latinoamericana, cuyo modelo se experimentó y sistematizó inicialmente en Chile³⁶ durante la segunda mitad de la década de los ochenta bajo la denominación “Chile Joven”, dirigido a poblaciones juveniles en situación de riesgo social y/ o desempleo estructural.

A grandes rasgos, la mayoría de los programas apuntan a “generar oportunidades de inserción económica y social para jóvenes que enfrentan problemas de marginalidad laboral, mediante acciones de capacitación, formación y práctica laboral” (Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile, 1995)³⁷. En términos de estrategia, estos programas presentan algunas diferencias en cuanto al énfasis que ponen en la dimensión de equidad o en la de contribuir a la eficiencia económica global. En cualquier caso, también plantean su aportación a la transformación productiva y al crecimiento económico, a través del desarrollo de una fuerza de trabajo más flexible y adaptable a las condiciones actuales de competencia (Cinterfor/OIT, 1998).

El modelo ofrece un proceso concentrado e intensivo de servicios de capacitación en oficios, formación de competencias transversales de tipo psico-social, nivelación escolar y práctica laboral en empresas mediante las cuales se espera elevar las oportunidades de inserción laboral de esta población. Las estrategias seguidas en la operación de esta nueva generación de programas se perfilan como modalidades innovadoras respecto al papel asumido por el sector público con relación a la capacitación. Algunos de los criterios de su estrategia de intervención se centran en lo siguiente:

36 La idea original fue tomada de la experiencia suscitada en Estados Unidos con el *Job Training Partnership Act (JTPA)*.

37 Tomado de: Cinterfor/ OIT. 1998. “Jóvenes y capacitación laboral. El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional”. En: *Juventud, educación y empleo*. Montevideo. Cinterfor/ OIT.

- El Estado pasa a tener un rol subsidiario en tanto que abandona la ejecución directa de las acciones de capacitación y las delega a oferentes privados y eventualmente públicos, mediante un proceso de selección en el que los aspirantes tienen que demostrar que son capaces de ofrecer la capacitación más adecuada a lo solicitado a través de las licitaciones públicas. Por su parte, el Estado asume el diseño y financiamiento de los programas, los mecanismos de evaluación y control y define la población objetivo. Asimismo, la pertinencia de las acciones propuestas por los oferentes es contrastada con las tendencias de demanda del mercado.
- Parte de la estrategia de terciarización de las acciones de capacitación es lograr una adecuación de la capacitación ofrecida por las instituciones privadas, a quienes se ha exigido que en los requisitos de presentación de ofertas se incluyan pasantías o contrataciones temporales de los beneficiarios en empresas.
- Se contempla el ofrecimiento de un subsidio económico a los jóvenes participantes en los programas, con el fin de tratar de retenerlos a lo largo del proceso de formación y práctica laboral.

Esta nueva modalidad de programas de capacitación exalta la necesidad de que los procesos de concentración y diversificación de la oferta de capacitación laboral estén adecuadamente acompañados por una capacidad organizadora con bases técnicas sólidas que ofrezca soporte adecuado. Además, deben contar con la legitimidad política y social suficientes como para garantizar coherencia y equidad al sistema desde el punto de vista de la inversión pública, así como los apoyos financieros y logísticos necesarios para su desarrollo adecuado (Ramírez Guerrero, 1998).