

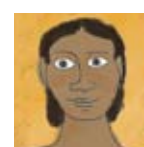
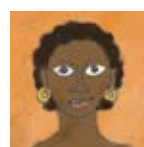
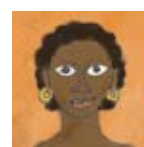
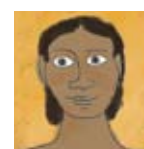
TRABAJO **DECENTE** Y JUVENTUD

Agenda Hemisférica
2006 - 2015



Brasil

34 millones de
jóvenes con
empleos
productivos y
trabajo decente
construyen
progreso



TRABAJO DECENTE Y
JUVENTUD

BRASIL

Primera edición 2009

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Costanzi, Rogério Nagamine

Trabajo decente y juventud en Brasil. Lima: OIT/ Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL), 2009. 228 p.

ISBN: 978-92-2-322835-4 (impreso)

ISBN: 978-92-2-322836-1 (Web pdf)

Trabajo decente, juventud, empleo de jóvenes, Brasil. 13.01.3

El presente documento ha sido debatido de manera preliminar en reuniones técnicas con la participación de representantes del Gobierno brasileño, empleadores, trabajadores y organizaciones no gubernamentales, así como del Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE). Fue preparado bajo la supervisión técnica de Lais Abramo, Directora de la Oficina de la OIT en Brasil y la colaboración de Karina Andrade, Moema Prado y Marcia Vasconcelos.

Publicado también en portugués: *Trabalho decente e juventude no Brasil* (ISBN 978-92-2-822835-9), Lima, 2009.

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y en las oficinas locales que tiene en diversos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza o a: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Las Flores 275, San Isidro, Lima 27, Apartado Postal 14-124, Lima, Perú. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a las direcciones antes mencionadas o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org o biblioteca@oit.org.pe

Vea nuestros sitios en la red: www.ilo.org/publns o www.oit.org.pe/publ y <http://www.oit.org.pe/tdj/>

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Este texto fue elaborado por Rogério Nagamine Costanzi a lo largo del primer semestre de 2008 bajo la supervisión técnica de Laís Abramo, Directora de La Oficina de la OIT en Brasil y de Luis González, coordinador del Proyecto Prejal en la ocasión, y contó con la colaboración de Karina Andrade, Moema Prado y Marcia Vasconcelos.

Una version preliminar del documento fue presentada y discutida en jornadas técnicas con representantes del gobierno, de los empleadores y trabajadores, así como del Consejo Nacional de la Juventud (Conjuve), en el transcurso del segundo semestre de 2008. La versión final fue presentada durante el Seminario Nacional Tripartito Agenda de Trabajo Decente para la Juventud, realizado los días 1 y 2 de julio de 2009, en Brasilia.

Brasilia - DF

2009

TRABAJO DECENTE Y
JUVENTUD
BRASIL

ÍNDICE

PRÓLOGO	13
PRESENTACIÓN	19
Capítulo 1	
DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LA JUVENTUD EN BRASIL	23
1.1 Población juvenil en Brasil y su perfil educacional	27
1.2 Situación de la juventud por posición en el hogar y por nivel de ingresos	34
1.3 Evolución del mercado laboral para los jóvenes en Brasil	38
1.3.1 Tasa de participación	40
1.3.1.1 Evolución de la tasa de participación entre 1992 y 2006	43
1.3.1.2 Tasa de participación y escolaridad entre los jóvenes	44
1.3.2 Ocupación	46
1.3.2.1 Composición del empleo por rama de actividad	47
1.3.2.2 Categorías ocupacionales	49
1.3.3 Tasa de desempleo	53
1.3.3.1 Evolución de la tasa de desempleo de 1992 a 2006	56
1.3.3.2 Características de los trabajadores y probabilidad de desempleo	58
1.3.4 Informalidad	59
1.3.4.1 Evolución de la informalidad juvenil	62

1.3.4.2 Característica de los trabajadores y probabilidad de informalidad	63
1.3.5 Déficit de empleo formal juvenil	64
1.4 Estudio y trabajo	65
1.5 Índice de vulnerabilidad juvenil en relación con el trabajo decente	71

Capítulo 2

9

PROGRAMAS Y ACCIONES PARA LA JUVENTUD EN BRASIL	73
2.1 Iniciativas del gobierno federal	75
2.1.1 Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo	75
2.1.1.1 Subvención económica	76
2.1.1.2 Consorcios sociales de la juventud y juventud ciudadana	78
2.1.1.3 Emprendedurismo y responsabilidad social	81
2.1.2 Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJoven)	84
2.1.2.1 La transformación del ProJoven en ProJoven Urbano	86
2.1.2.2 ProJoven Integrado	94
2.1.3 Otros programas y acciones de iniciativa federal	100
2.1.3.1 Aumento de escolaridad y cualificación	100
2.1.3.1.1 El Plan de Desarrollo de la Educación	102
2.1.3.2 Sistema Público de Trabajo, Empleo e Ingreso, economía solidaria y agricultura familiar	103
2.1.3.3 Deporte, cultura, medio ambiente y otros	107

2.1.3.4 Contratos de aprendizaje profesional y pasantías	112
2.1.4 Estructura institucional de las políticas dirigidas a la juventud	115
2.1.5 Aspectos innovadores de las actuales políticas del gobierno federal	117
2.2 Programas y acciones de otros sectores	118
2.2.1 Iniciativas del sector privado	118
2.2.1.1 Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Senai)	119
2.2.1.2 Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (Senac)	121
2.2.1.3 Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (Senar)	127
2.2.1.3.1 Formación Profesional Rural para Jóvenes	127
2.2.1.3.2 Promoción Social para Jóvenes	127
2.2.1.3.3 Programa Agrinho	128
2.2.1.4 Servicio Social del Transporte/ Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte (Sest/Senat)	129
2.2.1.5 Centro de Integración Empresa-Escuela (CIEE)	131
2.2.1.6 Las empresas participantes del Prejal/OIT	132
2.2.2 Organizaciones de trabajadores	134
2.2.3 ONG y otras instituciones sociales	135

Capítulo 3

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES PARA LAS POLÍTICAS DE LA JUVENTUD	136
3.1 Causas del déficit de trabajo decente juvenil	136
3.2 Estrategia de promoción del trabajo decente para la juventud	144

3.2.1 Crecimiento económico y cualificación: condiciones necesarias, pero no suficientes	145
3.3 Recomendaciones para las políticas orientadas a la juventud	149
3.3.1 Políticas sociales que garanticen el acceso a la educación, cultura y formación profesional de calidad para todos los jóvenes	152
3.3.2 Combinación de acciones del lado de la demanda y de la oferta	153
3.3.3 Fortalecimiento del Sistema Público de Trabajo, Empleo e Ingresos	154
3.3.4 Búsqueda de formas innovadoras de inserción en el mundo del trabajo y apoyo al emprendedurismo juvenil	155
3.3.5 Aprendizaje	157
3.3.6 Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud	157
CONSIDERACIONES FINALES	159
POSICIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES SOBRE LA JUVENTUD	161
1. Opinión de los representantes del Gobierno: Ministerio del Trabajo y Empleo y Secretaría Nacional de Juventud de la Secretaría General de la Presidencia de la República	161
2. Consideraciones de los empleadores	168
3. Posición de las centrales sindicales de los trabajadores	175
4. Posición del Consejo Nacional de la Juventud	182
BIBLIOGRAFÍA	197
ANEXO ESTADÍSTICO	205
GLOSARIO DE SIGLAS	221

PRÓLOGO DEL INFORME REGIONAL

El tema del trabajo de los jóvenes ha venido adquiriendo un mayor protagonismo en las sociedades latinoamericanas y del Caribe, tanto por la contribución que ellos pueden dar al crecimiento económico que experimenta la región como por las altas tasas de desempleo juvenil que se dan, aun en países económicamente exitosos.

La temática del empleo juvenil fue recogida como una prioridad en la Agenda Hemisférica para la Promoción del Trabajo Decente¹ que presentó el Director General de la OIT, Juan Somavia, a la consideración de la XVI Reunión Regional de los Estados Americanos Miembros de la OIT (2006) obteniendo el respaldo de las delegaciones tripartitas asistentes. Asimismo, en la Década de Promoción de Trabajo Decente que dicha Reunión aprobara, se definió como objetivo central –en relación a la juventud– fomentar su mayor formación y su mejor inserción laboral.

La Agenda Hemisférica a la que nos referimos marca un hito en la mejor estructuración de la cooperación entre la OIT y sus mandantes en las Américas y refleja un conjunto de prioridades que coadyuvarán a mejorar la calidad del desarrollo en la región.

El mandato recibido por la OIT de sus constituyentes americanos, en el ámbito de la juventud, se fortaleció con lo expresado en la Declaración del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (2006), que abordó el tema Creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible: "Reafirmamos nuestro compromiso de elaborar y poner en práctica estrategias que brinden a los jóvenes de todo el mundo una oportunidad real e igual de lograr

¹ <http://www.oit.org/public/spanish/standards/relm/rgmeet/16amr/dwork.pdf>

el empleo pleno y productivo y trabajo decente. En este sentido, habiendo observado que casi la mitad de los desempleados del mundo son jóvenes, estamos decididos a integrar el empleo de los jóvenes en las estrategias y programas nacionales de desarrollo; a elaborar políticas y programas para mejorar la capacidad de empleo de los jóvenes, en particular a través de una educación, capacitación y formación continuas acordes con las exigencias del mercado laboral; y a promover el acceso al trabajo mediante políticas integradas que permitan la creación de trabajos nuevos y de calidad para los jóvenes, y faciliten el acceso a esos trabajos, en particular mediante iniciativas de información y capacitación. Subrayamos la importancia de la labor de la Red de Empleo de los Jóvenes como mecanismo de intercambio, apoyo y examen entre los jóvenes, y alentamos a los Estados Miembros, a las Naciones Unidas y a las organizaciones asociadas a fortalecer y a ampliar la Red en los planos nacional, regional e internacional”.

En la promoción de un modelo de desarrollo con equidad y sustentable son prioritarias políticas orientadas a que los jóvenes accedan a un trabajo decente. Especialmente en una realidad como la latinoamericana, donde hay más jóvenes que nunca en su historia. Esta tendencia sólo se mantendrá hasta 2015, año en el que la tasa de crecimiento demográfico disminuirá.

Por esta razón, en la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe nos pareció oportuno profundizar más en los aspectos relativos a la juventud que recoge la mencionada Agenda Hemisférica. El resultado puede ser de particular interés para los Estados latinoamericanos miembros de la OIT. Esperamos que pronto, sobre este tema, podamos publicar mayor información sobre los países del Caribe de habla inglesa, holandesa y francesa a quienes pueden resultar de utilidad muchas de las propuestas que a continuación se presentan.

Esta investigación estuvo coordinada por Virgilio Levaggi, actual Director de la Oficina Subregional de la OIT para Centroamérica;

Haití, Panamá y República Dominicana, y por el economista Juan Chacaltana, quien contribuyó con el diagnóstico y las elaboraciones estadísticas que el estudio recoge, así como lo relacionado a la trayectoria de trabajo decente.

En la investigación han participado funcionarios de la OIT, tanto de la sede como de las oficinas de las Américas, y colaboradores externos de la institución. Debo reconocer la contribución de Eduardo Araujo, María Arteta, Gerardo Castillo, Fabio Durán, Andrés Marinakis, Mario Tueros, María Elena Valenzuela, María Luz Vega, Francisco Verdera y Andrés Yurén, tanto como las de los integrantes del Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina – Luis González, actual Especialista Regional en Actividades para Empleadores, Ernesto Abdala y Miguel Calderón –, de María Claudia Camacho (funcionaria de la OEA), las colaboraciones de Carmen Masías, Leo Mertens, Guillermo Pérez Sosto, el apoyo en las elaboraciones estadísticas de Ivet Linares y María Polo, y las contribuciones de Luz Adriana Arreola y William Sánchez.

Quiero reconocer también los comentarios y observaciones de los directores de las oficinas de la OIT en América Latina y las de la señora Giovanna Rossignotti del Sector Empleo en Ginebra.

A todas ellas y todos ellos nuestro agradecimiento por la labor realizada.

Quisiéramos resaltar que el trabajo que presentamos no se ha reducido al análisis exclusivo del desempleo juvenil sino que se ha abierto a la realidad más amplia del trabajo decente para los jóvenes. La magnitud y la heterogeneidad de la juventud en nuestro continente requiere de una visión integradora para ser más eficaces en la búsqueda de respuestas.

La realidad de millones de jóvenes que no estudian ni trabajan, así como el hecho de que la pertenencia a un género o raza pueden dificultar el acceso a trayectorias de trabajo decente, son desafíos tan importantes como el desempleo y la economía informal en

los esfuerzos por fortalecer las democracias en la región y dar un carácter integral al desarrollo de nuestros pueblos.

El informe resalta la importancia de transitar, cuando se aborda la relación empleo y juventud, hacia políticas que desarrollen estrategias que articulen el corto, mediano y largo plazo y asuman la diversidad de la juventud en el continente.

“Trabajo Decente y Juventud en América Latina” reúne numerosas propuestas que combinan la reflexión sobre el tema y algunas experiencias concretas para recoger lecciones aprendidas que permitan a los tomadores de decisión de políticas y a nuestros jóvenes conocer lo bueno realizado por otros, mucho de ello en nuestra propia región.

Esta publicación se complementa con una versión breve así como algunos estudios nacionales. También están compiladas en dos volúmenes todas las contribuciones que se recibieron durante la preparación de este trabajo y que son la base del producto final.

En la era de las comunicaciones cabe señalar que una página web *ad hoc* estará disponible en el portal de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe². En ella se podrán encontrar versiones electrónicas de los trabajos antes mencionados así como mayor información estadística que complementa lo recogido en las versiones impresas. Dicha página permitirá leer en forma comparada lo que se pone a disposición de la opinión pública, y ojalá evolucione hacia un espacio de encuentro para quienes están preocupados por el trabajo decente y la juventud.

Esperamos que la publicación que alcanzamos sea de utilidad para que más jóvenes puedan acceder a un trabajo decente que les permita desarrollarse como personas y contribuir así con el desarrollo de sus familias y el progreso de sus sociedades. Hoy la

² <http://www.oit.org.pe>

juventud tiene que ser vista como uno de los principales valores del capital social de la región, y se debe dejar de pensar en ella como si fuera algo lejano, del porvenir. En cierta medida el futuro comienza todos los días. La juventud es presente y ojalá mejor futuro para la región americana.

Jean Maninat

Director Regional
para América Latina y el Caribe

PRESENTACIÓN

Una parte significativa de la juventud brasileña tiene grandes dificultades para conseguir una inserción de buena calidad en el mercado de trabajo. Frecuentemente, esa inserción está marcada por la precariedad, lo que hace difícil la construcción de trayectorias de trabajo decente. Las elevadas tasas de desempleo y de informalidad, así como los bajos niveles de ingresos y de protección social, son una muestra de esa dificultad. En términos relativos, los jóvenes presentan tasas de desocupación e informalidad superiores y niveles de ingresos inferiores al promedio de la población trabajadora.

La juventud brasileña fue afectada por las transformaciones económicas y sociales de las décadas de 1980 y 1990, por el bajo ritmo de crecimiento económico, y por el proceso de desestructuración del mercado laboral que caracterizó el período. Por otro lado, el escenario de recuperación del empleo formal y de reducción de la informalidad, característico de los años 2004 a 2008, no benefició a los jóvenes de la misma forma que a los adultos.

Sin embargo, no existe sólo una juventud en Brasil. La heterogeneidad y las desigualdades que marcan la sociedad brasileña también se manifiestan en la situación de los jóvenes, principalmente cuando se considera el acceso a derechos, bienes y servicios, que amplían o restringen las posibilidades de acceso a un trabajo decente. Existen, en realidad, juventudes diversas, inmersas en distintos escenarios. Las mujeres jóvenes, los jóvenes *negros*³ de ambos sexos, así como los jóvenes de las áreas metropolitanas de bajos ingresos o de determinadas zonas rurales

³ La clasificación de raza/color del sistema estadístico nacional en Brasil es la siguiente: blancos, *pretos*, pardos (mestizos), *amarillos* (descendientes de asiáticos), indígenas (indígenas que viven en reservas). La categoría *negros* o afrodescendientes equivale a la suma de *pretos* y *pardos*.

son afectados de forma más severa por la exclusión social, por la falta de oportunidades o por el déficit de empleo de calidad.

La exclusión social, una educación de baja calidad, la precaria inserción en el mercado laboral y la falta de acceso a un trabajo decente no sólo impiden el pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía de un gran contingente de jóvenes brasileños, sino que también comprometen su vida futura. Además, constituyen un desperdicio del potencial aporte de los jóvenes al desarrollo del país. Frente a este contexto, es fundamental fortalecer las políticas dirigidas a la juventud, contemplando tanto las diferentes dimensiones de la condición juvenil como la heterogeneidad que la constituye.

Frente a tantos desafíos, este documento se propone presentar un breve y sintético diagnóstico de la situación de la juventud en Brasil en lo que se refiere a su escolaridad y sus modelos de inserción en el mercado de trabajo, considerando sus diferencias en materia de sexo y raza, lugar de vivienda y posición en el hogar, entre otros aspectos. También pretende presentar las principales políticas y acciones desarrolladas en el país, así como el marco institucional en el que se inscriben esas políticas. Finalmente, se propone registrar la opinión de empleadores y de trabajadores y del Consejo Nacional de la Juventud (Conjuve) sobre cuáles son los principales desafíos de la promoción del trabajo decente de los jóvenes en Brasil.

Siguiendo el ejemplo de publicaciones similares elaboradas en otros países de América Latina (OIT 2007a; OIT 2007b; OIT 2007c; OIT 2007d; OIT 2007f), este estudio intenta contribuir al análisis y al perfeccionamiento de las políticas y programas de creación de empleo y de promoción del trabajo decente para los jóvenes.

Este estudio fue elaborado en el marco del proyecto “*Promoción del Empleo de Jóvenes en América Latina*” (Prejal), financiado por el Gobierno de España, por intermedio del Ministerio de Trabajo e Inmigración y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el

Desarrollo y por las empresas españolas Endesa Internacional (representada por Ampla y Coelce en Brasil), Fundación Telefónica, Prosegur, Santander y Fundación Real Madrid, coordinadas por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales.

El proyecto Prejal es desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en ocho países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Perú y República Dominicana. El proyecto tiene como objetivo avanzar en el compromiso de "elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un empleo digno y productivo, así como mejorar las condiciones de empleabilidad de los jóvenes", tal como fue establecido en la *Declaración del Milenio* de la ONU (2000).

Como parte del objetivo de promover el trabajo decente y productivo, el proyecto Prejal se propone también sensibilizar a los gobiernos, empleadores, trabajadores y organizaciones sociales sobre la importancia del acceso de los jóvenes a un empleo decente y productivo, y difundir y ampliar conocimientos para fomentar el debate sobre este asunto; presentar y discutir recomendaciones destinadas a mejorar las políticas y programas de creación de empleo para los jóvenes y el fomento de su empleabilidad; e incentivar experiencias de formación e inserción en el mundo del trabajo, basadas en la demanda, dirigidas a los jóvenes de sectores desfavorecidos con la finalidad de aumentar su empleabilidad y favorecer su inserción en el mercado de trabajo. Estas experiencias son conducidas por empresas que actúan en el área de nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, de energía eléctrica, del sector bancario y de recursos humanos.

El Prejal se inscribe en los esfuerzos de la Red de Empleo de Jóvenes (REJ), iniciativa del Secretario General de las Naciones Unidas, del Banco Mundial y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En consonancia con esos esfuerzos, el Gobierno de España decidió apoyar esta iniciativa con el objetivo de contribuir

a la ampliación de las oportunidades de trabajos decentes y productivos para los jóvenes latinoamericanos. El Prejal busca, de esta manera, establecer las bases de una red de promoción del empleo juvenil en los países atendidos. Busca también promover la participación de los gobiernos, de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como de entidades de la sociedad civil comprometidas con la promoción del trabajo decente para los jóvenes.

Una versión preliminar de este documento fue presentada y discutida en jornadas técnicas con representantes del gobierno, de los empleadores y los trabajadores, y del Consejo Nacional de Juventud (Conjuve) durante el segundo semestre de 2008. Una segunda versión fue presentada al Taller Técnico Tripartito sobre la Agenda de Trabajo Decente para la Juventud realizada en Brasilia durante los días 1 y 2 de julio de 2009.

Con gran satisfacción publicamos ahora la versión final del documento. Esperamos que este diagnóstico contribuya al proceso de construcción en Brasil de una Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud, de acuerdo a lo previsto en el Decreto Presidencial publicado el 4 de junio de 2009 que creó el Comité Interministerial para la implementación de la Agenda Nacional de Trabajo Decente, y que en el mismo acto constituyó un Subcomité dirigido específicamente al tema de la juventud. El principal resultado de Prejal en Brasil será, sin duda, haber contribuido a que este proceso se haga realidad.

Laís Abramo

Directora de la Oficina
de la OIT en Brasil

Capítulo 1

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LA JUVENTUD EN BRASIL

La juventud puede ser definida bajo diferentes ópticas, criterios o prismas. Puede ser vista como un período de transición para la vida adulta o como un momento presente, único, particular y especial del ciclo de vida de las personas. Tanto en el primero como en el segundo caso, al analizar la juventud es necesario tener en cuenta la heterogeneidad y los diferentes modelos vividos por distintos grupos de jóvenes, así como el hecho de que los procesos tradicionales de transición a lo largo del ciclo de vida de los individuos se vuelven cada vez más complejos.

Una visión tradicional de este proceso podría ser descrita como un ciclo que comienza con el nacimiento, pasa por el ingreso a la escuela y la conclusión del aprendizaje escolar, por la inclusión en el mercado de trabajo, el logro de la independencia económica, la salida de la casa de los padres, la constitución de la familia (matrimonio e hijos) y termina con la jubilación y la muerte.

Sin embargo, por un lado ese modelo de transición no es aplicable a todas las personas. Por otro lado, esos modelos se están volviendo cada vez más complejos debido a los cambios ocurridos en el mundo del trabajo y en la estructura familiar, así como al proceso de prolongación de la expectativa del

promedio de vida de las personas. La mayor complejidad de los modelos de transición para la vida adulta tiende a disminuir drásticamente la probabilidad de una secuencia lineal, ordenada y unidireccional de cambios de la infancia a la vejez. Las experiencias de vida y las expectativas de la actual generación de jóvenes son más complejas y menos previsibles que las de generaciones anteriores, sugiriendo que los modelos lineales de transición se están volviendo cada vez más inapropiados para el contexto de cambio social y económico de las últimas décadas (CAMARANO, 2006).

El aumento de la escolaridad puede ocurrir simultáneamente con el ingreso en el mercado de trabajo, sin que ello signifique postergar la transición hacia la vida adulta. En realidad, muchos jóvenes intentan conciliar el estudio o la formación profesional con el trabajo, tanto por situaciones en las que son presionados por las condiciones económicas de sus familias, como por la necesidad y el deseo de conseguir su independencia económica. Más aún, si por un lado el mercado laboral demanda mayor escolaridad, también requiere mayor experiencia profesional y la actualización permanente de las calificaciones, todo ello exigido por la velocidad de las transformaciones tecnológicas, que tienden a volver obsoleto en el corto plazo el conocimiento adquirido. Ello apunta a la necesidad de crear nuevos esquemas entre educación y trabajo en las políticas para la juventud.

Frente a tantos factores, la juventud no debe ser vista simplemente como un período de transición a la vida adulta, como el intervalo de tiempo entre la adolescencia y la edad adulta, o bien como el modo por el cual los jóvenes dejan de serlo para convertirse en adultos.

Aunque considerar a la juventud como proyección para el futuro sea muy importante para los temas relacionados con el desarrollo de un país en el mediano y largo plazo, es igualmente importante entenderla en cuanto tiempo presente y de disfrute de una época especial y única de la vida de los individuos. Por lo tanto, es necesario que los análisis sobre la juventud concilien ambas perspectivas.

Se debe partir por reconocer que los jóvenes son sujetos de derechos y deberes, y portadores de necesidades legítimas es fundamental. Por esta razón, el fortalecimiento de los grupos de jóvenes como espacios privilegiados de construcción de la identidad juvenil representa un papel central frente a los vacíos resultantes de la inadecuación de las instituciones y políticas tradicionales de atención a las demandas de la juventud.

Estas consideraciones demuestran la complejidad de la temática de la juventud y de las características que orientan la definición de "joven", inclusive en lo que se refiere a la delimitación del inicio y del final de ese período en la vida de las personas. En función de la necesidad de establecer algún modelo o patrón, en este diagnóstico se tomará como referencia al grupo de 15 a 24 años, tradicionalmente empleado por las Naciones Unidas y, por este motivo, utilizada tanto en el informe regional de la OIT sobre el tema (*Trabajo Decente y Juventud en América Latina*)⁴ como en los estudios nacionales⁵ sobre el mismo asunto, elaborados en el marco del Prejal. No obstante, es conveniente recordar que al interior de este grupo de edades existen situaciones bastante diferenciadas, que serán analizadas en algunos aspectos de este informe.

Por otro lado, la Constitución de la República Federativa del Brasil determina los 16 años como la edad mínima para el trabajo, admitiendo a partir de los 14 años sólo el trabajo en la condición de aprendiz⁶. A su vez, la política nacional actual para la juventud definió que el rango de edad para su actuación es de los 15 a los 29 años.

⁴ El documento fue lanzado en 2007 por la OIT y está disponible para descargar en www.oit.org.br

⁵ Además de Brasil, los estudios nacionales fueron elaborados en los siguientes países: Argentina, Chile, México y Perú. Disponibles en la webpage de Prejal, localizada en Lima, Perú: http://Prejal.oit.org.pe/Navegacin/DocumentosdelPREJAL/seccion=346&idioma=es_ES.do

⁶ El Decreto N°. 5.598/2005, que reglamenta la contratación de aprendices, define aprendiz como "todo trabajador con edad entre 14 y 24 años y que celebra contrato de aprendizaje como un contrato especial de trabajo", según el cual "el empleador deberá suministrar al aprendiz formación técnico-profesional compatible con su desarrollo físico, moral y psicológico". El tema será presentado en el Capítulo 3º de este informe.

Si bien los problemas enfrentados por la juventud deben ser considerados desde una perspectiva integral y multidimensional –que incluyen temas como educación, cultura y entretenimiento, violencia, salud reproductiva, familia, participación política y asociativa, etc.– el análisis presentado en este informe estará centrado en las características y calidad de la inserción de los jóvenes en el mundo del trabajo.

Cabe indicar que, a pesar de que muchos jóvenes entran al mercado laboral por necesidad o por la precariedad económica y social de sus familias, están también aquéllos que por deseo de autonomía, independencia financiera, crecimiento personal u otras razones de carácter subjetivo, entran en el mundo del trabajo de forma voluntaria. También parece ser creciente entre los jóvenes la percepción de que la experiencia en el mundo del trabajo forma parte de la ecuación de construcción de la trayectoria ocupacional.

Lo importante es que la necesidad de trabajar no sea para los jóvenes de bajos ingresos un obstáculo para el aumento de la escolaridad y de la formación profesional, y que no signifique aceptar un puesto en condiciones precarias de trabajo. La conciliación entre estudio y trabajo es un elemento que puede formar parte de la trayectoria de estos jóvenes. Sin embargo, como demuestran los

datos, los jóvenes tienen actualmente dificultades para conseguir esta conciliación, entre otros motivos, porque tienen que cumplir con extensas jornadas de trabajo.

De modo general, se observa que cuanto más precoz es el ingreso al mercado de trabajo, más precaria tiende a ser la inserción laboral y mayor el perjuicio en la formación educativa de las personas, contribuyendo a la reproducción de la situación de pobreza. Por ello, las políticas públicas dirigidas a enfrentar el trabajo infantil –especialmente en sus peores formas– así como las acciones orientadas a dar oportunidades a todos los jóvenes para que tengan una formación educativa adecuada, desempeñan un papel fundamental en la protección de los derechos de los niños, adolescentes y jóvenes, y en las acciones de combate a la pobreza.

Desde esa perspectiva, la universalización efectiva de la escolaridad obligatoria, la adopción de medidas y políticas que combatan el abandono escolar, y la no conclusión de la educación media son medidas que establecen niveles mínimos de calificación, y que tienen impactos positivos en la garantía del acceso de jóvenes a trabajos no precarios. Adelantando lo que será analizado en el Capítulo 2º, cabe llamar la atención sobre la extensión del programa “Bolsa⁷ Familia” hasta el grupo de 17 años, medida positiva tanto para ampliar la

⁷ Bolsa familia, en portugués, Bolsa Família.

protección social de los adolescentes como para reducir el aumento de la deserción escolar que ocurre a partir de los 15 años.

Es real la contradicción entre la necesidad efectiva de que muchos jóvenes tengan que trabajar, y el hecho de que una inserción precoz y de mala calidad en el mercado laboral compromete su futuro, y en especial sus posibilidades de construcción de una trayectoria de trabajo decente. Ése es uno de los temas centrales a ser considerados en la elaboración de las políticas públicas para la juventud. La efectiva prevención y erradicación del trabajo infantil y la limitación estricta del trabajo de los adolescentes (de 14 a 16 años) a las situaciones de aprendizaje protegidas por ley es, sin duda, un punto de partida esencial de esas políticas.

Pero también es fundamental considerar a los jóvenes como sujetos de derechos y respetar sus elecciones. Las políticas públicas deben cumplir la función de ampliar las oportunidades para los jóvenes y de ofrecer servicios de información y orientación. El ejercicio de una actividad profesional debe ser entendido como un derecho, lo que cuestiona el argumento de que la entrada de los jóvenes a la vida profesional debe ser

postergada con el objetivo de reducir la presión sobre el mercado laboral.

Es importante continuar persiguiendo el objetivo de universalización de la educación fundamental⁸ y media⁹, de la ampliación de las oportunidades de acceso a la educación profesional y universitaria y de la mejora de la calidad de la educación en todos esos niveles. Las políticas públicas deben ampliar las condiciones para que los jóvenes que quieren continuar estudiando puedan hacerlo. Pero también es necesario crear las oportunidades para que los y las jóvenes que participan en el mundo del trabajo tengan posibilidades de insertarse en puestos de trabajo de calidad, con protección social y que contribuyan a su crecimiento profesional, respetando sus opciones y considerando sus peculiaridades y sus problemas.

La conciliación entre estudio y trabajo sigue siendo un tema fundamental para los y las jóvenes. Además del derecho de elección de los individuos, es necesario considerar que el trabajo –en especial el de buena calidad– también puede ser un importante instrumento de formación profesional y de aprendizaje, atributos cada vez más necesarios para el buen desempeño

⁸ En el sistema educativo actualmente vigente en Brasil, la denominada *Educación Fundamental* es obligatoria para todos los niños y adolescentes comprendidos entre los 6 y 14 años de edad. Dura 9 años: el 1º se dedica a la alfabetización; del 2º al 9º años se divide en series, en que la 1ª serie corresponde al 2º año y la 8ª serie al 9º año.

⁹ La *Educación Media* o secundaria es conocida como "primer grado", durante la cual se profundiza el conocimiento adquirido en la Educación fundamental, y sirve de base para el ingreso a la *Educación Superior*.

profesional y cada vez más valorizados por los empleadores.

1.1 Población juvenil en Brasil y su perfil educacional

Los jóvenes, entendidos como segmento social, tienen una singularidad y una identidad generacional que dan origen a cuestiones propias y diferentes del contexto de otros grupos de edad (BRASIL 2006, BRASIL 2008). A pesar de esa singularidad generacional, la juventud presenta una heterogeneidad elevada, lo que nos lleva a considerar que existen *varias juventudes*. Los jóvenes son de diversas razas y clases sociales; algunos tienen acceso a una educación de buena calidad y otros activos productivos que les garantizan una adecuada inserción en el mercado de trabajo, mientras que otros sufren por la falta de acceso a derechos básicos, que comprometen su inclusión social y en el mercado de trabajo. Un análisis adecuado de la juventud en Brasil implica, necesariamente, la consideración de esas diversidades (GIFE, 2007).

De acuerdo a datos de la Encuesta Nacional por Muestra de Hogares (IBGE/PNAD), había en Brasil en 2006, incluyendo el Norte rural, cerca de 34.7 millones de jóvenes de 15 a 24 años, lo que correspondía a 18,5% de la población total. Sin embargo, cuando se amplía ese rango para el intervalo de 15 a 29 años –según la definición de la

nueva política nacional para la juventud– este contingente sube a 50.5 millones.

La Tabla 1.1 muestra el perfil de la población total de los jóvenes (15 a 24 años) y de los adultos (25 años o más). Los datos están desagregados por sexo, raza/color y etnia, urbano y rural, y por grado de escolaridad.

Del total de 34.7 millones de jóvenes, 17.3 millones son mujeres y 17.4 millones son hombres; 18.2 millones son *negros* y 16.3 millones son blancos. Existe, tanto para los jóvenes como para los adultos, un fuerte predominio de la población urbana. En efecto, 83,3% del total (28.9 millones) de jóvenes vivían en áreas urbanas y 16,7% (5.8 millones) en zonas rurales.

El nivel de escolaridad de los jóvenes es superior al de los adultos. Mientras 41% de éstos tenían de 0 a 4 años de estudio, ese mismo porcentaje disminuía a 11,9% en el caso de los jóvenes de 15 a 24 años. A su vez, 24% de los adultos y 44% de los jóvenes tenían entre 9 y 11 años de estudio. Mientras 17,1% de los jóvenes de 24 años tenían 12 años o más de estudio, esa proporción se reducía a 12,5% en el caso de los adultos con 25 años o más. El mayor nivel de escolaridad también se refleja en una menor tasa de analfabetismo entre los jóvenes (2,4%) en comparación con los adultos (13%).

Los datos demuestran que la juventud actual ha hecho una mayor inversión en la educación formal, un reflejo de la demanda

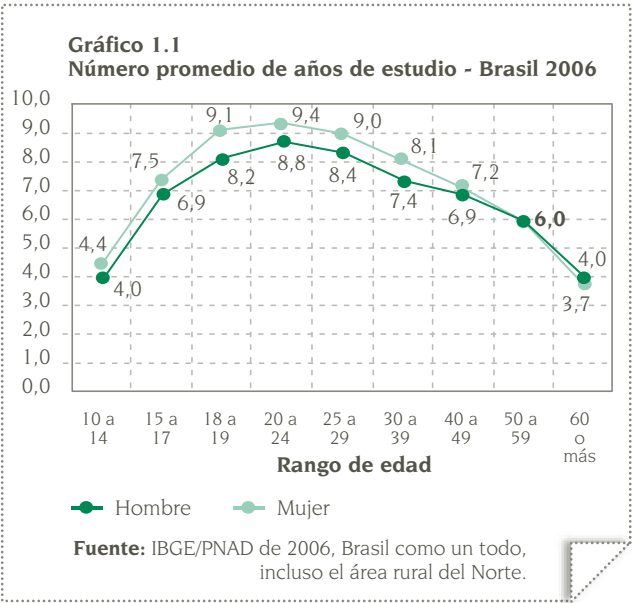
Tabla 1.1
Perfil de la población total, joven y adulta - Brasil, 2006*

Grupo	Valores absolutos			Participación en el total del grupo de edad considerado en %**		
	Población Total	15 a 24 años	25 años o más	Población Total	15 a 24 años	25 años o más
Total**	187.227.792	34.709.905	103.871.542	100,0***	18,5***	55,5***
Hombres	91.196.371	17.289.321	49.019.641	48,7	49,8	47,2
Mujeres	96.031.421	17.420.584	54.851.901	51,3	50,2	52,8
Amarillos (asiáticos)	918.978	159.020	623.578	0,5	0,5	0,6
Blancos	93.096.286	16.259.127	54.546.643	49,7	46,8	52,5
Indígenas	518.597	110.099	292.913	0,3	0,3	0,3
Negros	92.689.972	18.180.859	48.406.351	49,5	52,4	46,6
Rural	31.293.966	5.784.261	15.869.056	16,7	16,7	15,3
Urbano	155.933.826	28.925.644	88.002.486	83,3	83,3	84,7
0 a 4 años de estudio	87.828.038	4.139.756	42.573.086	46,9	11,9	41,0
5 a 8 años de estudio	42.554.599	12.081.154	22.971.183	22,7	34,8	22,1
9 a 11 años de estudio	40.305.447	15.358.689	24.929.294	21,5	44,2	24,0
12 años o más de estudio	15.914.228	2.906.249	13.007.979	8,5	8,4	12,5

Fuente: Elaborado por OIT/Prejal, a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD 2006; *incluye Norte rural; ** excepto la primera línea ** participación en la población total, siendo las demás líneas la participación en el grupo de edad respectivo considerado.

del mercado de trabajo por niveles de educación formal más elevados.

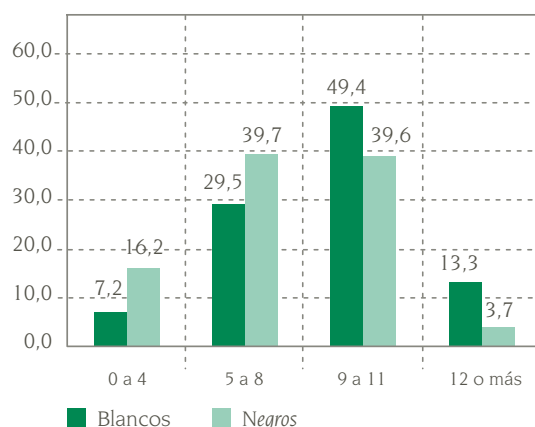
La situación educativa de los jóvenes brasileños es una combinación de avances, problemas, desigualdades y retos. Los avances se refieren al hecho de que los jóvenes actualmente pasan más tiempo en la escuela y tienen mayor escolaridad que los adultos. Sin embargo, hay desigualdades evidentes en el acceso a la educación (por niveles de ingreso, color/raza, rural y urbano, y por región del país), y problemas con la calidad del sistema educativo. Por ejemplo: mientras



la tasa de analfabetismo entre los jóvenes en la región Sur era de 0,9% en 2006, ella subía a 5,3% en el Nordeste, siendo mayor (7,2%) en el caso de los hombres jóvenes. Además, persiste la necesidad de elevación de la escolaridad y de mejora de su calidad.

Es necesario destacar que las mujeres poseen, en general, un promedio de años de

Gráfico 1.2
Distribución de los jóvenes según grupos de años de estudio en % - Brasil 2006



Fuente: Elaborado por OIT/Prejal, a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006; Brasil como un todo, incluso el área rural del Norte.

estudio mayor que los hombres, excepto a partir de los 50 años (ver Gráfico 1.1). Entre los jóvenes de 20 a 24 años, las mujeres tenían en promedio 9.4 años de estudio y los hombres 8.8 años.

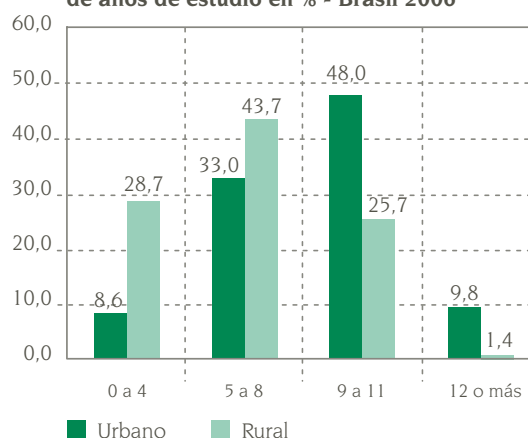
A su vez, las desigualdades de acceso a la educación por raza/color aún son extremadamente elevadas. Mientras sólo 7,2% de los jóvenes blancos tenía de 0 a 4 años de estudio, y 29,5% de 5 a 8 años, en el caso

de los jóvenes *negros* esas cifras se elevaban, respectivamente, a 16,2% y 39,7%. Mientras 49,4% y 13,3% de los jóvenes blancos tenían, respectivamente, de 9 a 11 y 12 años o más de estudio, esos porcentajes disminuían a 39,6% y 3,7% para los jóvenes *negros* (Gráfico 1.2).

Los datos revelan la reproducción intergeneracional del modelo histórico de desigualdad racial en la sociedad brasileña en términos de acceso a la educación, que aún es muy notoria, aunque en niveles distintos a los prevalecientes entre los adultos. Sin duda, uno de los grandes retos de las políticas públicas orientadas a la juventud es la reducción de esa desigualdad.

Llama la atención el bajo porcentaje de jóvenes, en particular *negros*, con 12 años o más de escolaridad. Es verdad que ese dato puede

Gráfico 1.3
Distribución de jóvenes según grupos de años de estudio en % - Brasil 2006



Fuente: Elaborado por OIT/Prejal, a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006; Brasil como un todo, incluso el área rural del Norte.

estar distorsionado por considerar el grupo de 15 a 24 años¹⁰ pero, de cualquier forma, el acceso a la educación superior todavía es bastante limitado para la juventud brasileña.

Existe también una desigualdad educativa considerable entre los jóvenes del área rural y de la zona urbana. Mientras 8,6% y 33% de los jóvenes en la zona urbana tenían, respectivamente, 0 a 4 y 5 a 8 años de estudio, tales porcentajes se elevaban a 28,7% y 43,7% para la juventud del campo. Por otro lado, sólo 1,4 % de los jóvenes rurales tenían 12 años de estudio o más, porcentaje que llegaba a 9,8% para los de las ciudades. Los jóvenes *negros* y rurales no sólo tenían un número promedio de años de estudio menor que, respectivamente, blancos y urbanos, sino que también probablemente tenían acceso a una educación de menor calidad.

Además de las desigualdades existentes entre la zona urbana y la rural, hay un diferencial en lo concerniente al acceso a la educación entre las diferentes regiones brasileñas. Las regiones Sur, Sudeste y Centro-Oeste presentan los mejores índices. Mientras los jóvenes de 15 a 17, 18/19 años y 20 a 24 años en la región Nordeste tenían en promedio, respectivamente, 6.4, 7.5 y 7.8 años de estudio, esas mismas cifras se elevaban a 7.7, 9.4 y 9.9 años en la región Sudeste (Gráfico 1.4).

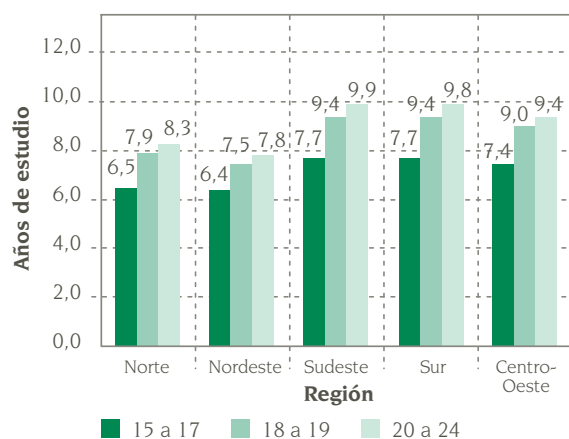
Las desigualdades educativas también son marcadas cuando se analiza la diferencia por nivel de ingresos. Mientras el promedio de años de estudio para hombres y mujeres de 19 a 24 años era de, respectivamente, 6.16 y 7.24 años en el quintil de ingreso más bajo, (20% de la población con ingreso más bajo) ese mismo indicador se elevaba a 11.4 y 12.1

Tabla 1.2 Promedio de años de estudio por nivel de ingreso por hogar <i>per cápita</i> Brasil, 2006						
Quintil de ingreso (más bajo a más alto)	16 a 18 años			19 a 24 años		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
1º	5,76	7,09	6,30	6,16	7,24	6,61
2º	6,70	7,68	7,11	7,38	8,72	7,94
3º	7,50	8,79	8,03	8,41	9,72	8,98
4º	8,41	9,42	8,85	9,58	10,62	10,04
5º	9,35	9,95	9,60	11,36	12,13	11,72

Fuente: Elaborado por OIT/Prejal, a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006; Brasil como un todo, incluso el área rural del Norte.

¹⁰ Obviamente un joven de 15 a 17 años, incluso sin desfase escolar, no tendrá 12 años de estudio.

Gráfico 1.4
Promedio de años de estudio - Brasil 2006



Fuente: IBGE/PNAD de 2006; Brasil como un todo, incluso con el Norte Rural.

años en el quintil de ingresos más alto (20% de la población con ingreso más elevado). Los datos de la Tabla 1.2 demuestran la correlación positiva entre la escolaridad del joven y su nivel de ingresos del hogar *per cápita*.

Existen otros problemas que también deben ser considerados en el análisis de la situación educativa de los jóvenes brasileños (CASTRO e AQUINO, 2008): aunque el analfabetismo entre los jóvenes de 15 a 24 años sea residual en las regiones Sur, Sudeste y Centro-Oeste, su erradicación aún constituye un desafío para el Nordeste (donde la tasa es de 5,3%); persiste una elevada distorsión edad-serie, lo que compromete el acceso a la educación media

en la edad adecuada; el ingreso a la educación superior, especialmente para los *negros* y para las personas de la zona rural, sigue siendo bajo; las oportunidades de acceso a la educación profesional son limitadas. Un porcentaje significativo de las trayectorias escolares es interrumpido por la inasistencia y por el abandono que, en algunos casos, son seguidas por recuperaciones de los estudios, caracterizando trayectorias educativas irregulares.

El nivel de frecuencia escolar en la educación media en la edad adecuada alcanza actualmente a menos de la mitad de los jóvenes brasileños de 15 a 17 años, teniendo en cuenta que cerca de un tercio de ellos aún se encuentra cursando la educación fundamental y cerca del 18% está fuera de la escuela (CASTRO y AQUINO, 2008 – ver Tabla 1.3). También hay una cantidad considerable de jóvenes que abandonaron la escuela sin siquiera completar la educación fundamental (Tabla 2.3). Ello evidencia la magnitud de los problemas existentes, a pesar del aumento de la escolaridad promedio de los jóvenes brasileños.

Ese problema se evidencia al analizar otro indicador: la tasa de escolarización en la edad correcta¹¹, según el nivel de enseñanza por categorías y regiones.

¹¹ La edad correcta, en el caso brasileño, consiste en el grupo de 15 a 17 años para la enseñanza media y de 18 a 24 años para la enseñanza superior. La tasa de escolarización en la edad correcta representa la parte de la población que está en la escuela en el nivel de educación adecuado para la edad. Los datos para ese indicador fueron extraídos del informe de monitoreo de la Educación Para Todos (EPT), elaborado por la Unesco en 2008.

Tabla 1.3
Situación educativa de los jóvenes brasileños
Brasil, 2006 en % del total

Situación / escolaridad	Grupo de edad		
	15 a 17 años	18 a 24 años	25 a 29 años
I Analfabetos*	1,6	2,8	4,7
II Frecuentan			
la escuela	82,1	31,7	13,0
Educación fundamental	33,9	4,9	2,0
Educación media	47,7	13,8	3,3
Educación superior	0,4	12,7	7,3
Alfabetización de jóvenes y adultos	0,1	0,3	0,4
III No frecuenta			
la escuela	17,9	68,3	87,0
Fundamental incompleta	11,9	19,9	28,3
Fundamental completa	2,0	6,2	7,3
Media incompleta	1,4	6,8	5,8
Media completa	1,1	28,9	30,2
Superior incompleta	0,0	0,9	1,7
Superior completa	0,0	1,9	8,6
Nunca frecuentó la escuela	1,5	3,7	5,1

Fuente: CASTRO y AQUINO – IPEA, 2008, página 32; *hay analfabetos que frecuentan y no frecuentan la escuela; "educación fundamental y media" incluyen la enseñanza regular o la supletoria; la educación superior incluye maestría y doctorado.

elevada en las áreas urbanas metropolitanas (55,2%) y urbanas no metropolitanas (49,9%) que en las zonas rurales (26,9%). Ese indicador, tanto para el mismo grupo de edad como para el mismo nivel de educación, era mejor para las mujeres (52,0%) que para los hombres (41,9%), mejor para los blancos (58,3%) que para los *negros* (37,4%), y mucho mayor para los más ricos (77,2% para los 20% más ricos) que para los más pobres (24,5% para los 20% más pobres).

El indicador edad/nivel de 18 a 24 años en relación con la educación superior, también en 2006, presenta el mismo modelo: mejor desempeño para las regiones Sudeste (15,0%), Sur (16,8%) y Centro-Oeste (14,7%) en comparación con el Norte (7,5%) y Nordeste (6,9%); mejores indicadores para las áreas urbanas metropolitanas (16,1%) y urbanas no metropolitanas (12,9%) en comparación con la zona rural (2,4%); indicador más elevado para las mujeres (13,9%) que para los hombres (10,4%), para los blancos (18,8%) que para los *negros* (6,1%), así como para los más ricos que para los más pobres (40,4% para los 20% más ricos contra 0,8% para los 20% más pobres).

En 2006, en Brasil, la tasa de escolarización en la edad correcta para el grupo de edades de entre 15 y 17 años en la educación media, era mayor en las regiones Sudeste (57,7%), Sur (54,8%) y Centro-Oeste (48,0%) en comparación con las regiones Norte (34,7%) y Nordeste (33,0%). Esa tasa también era más

La oferta de educación profesional también es limitada y desigual. Según estimaciones del propio Ministerio de la Educación (ver CASTRO y AQUINO, 2008), en 2005 solo 10,9% de la demanda potencial fue atendida, porcentaje que se elevó a 11,4% en 2006. Apenas 17,2% de los municipios brasileños contaban en

2005 con cursos de educación técnica; en el Nordeste la oferta fue de sólo 8% de los municipios, porcentaje que se elevaba a 26,5% en el Sudeste. Cabe destacar, sin embargo, que el gobierno trata de ampliar la oferta de educación profesional y técnica. Adicionalmente, es importante resaltar la oferta de educación profesional llevada a cabo por el "Sistema S"¹², incluso con acciones itinerantes.

Los datos e indicadores presentados demuestran las evidentes desigualdades educativas que prevalecen en Brasil entre las diferentes regiones, entre áreas urbanas y rurales, poblaciones pobres y ricas, blancas y *negras*. Las oportunidades educativas disponibles son limitadas y deficientes para los jóvenes brasileños pobres, *negros* y para aquéllos que viven en el campo y en las regiones Norte y Nordeste. Esa realidad tiende a generar diferentes modelos de inserción en el mercado de trabajo, y hacen difícil la construcción de una trayectoria de trabajo decente, creando un círculo vicioso de reproducción de la desigualdad y de la exclusión social.

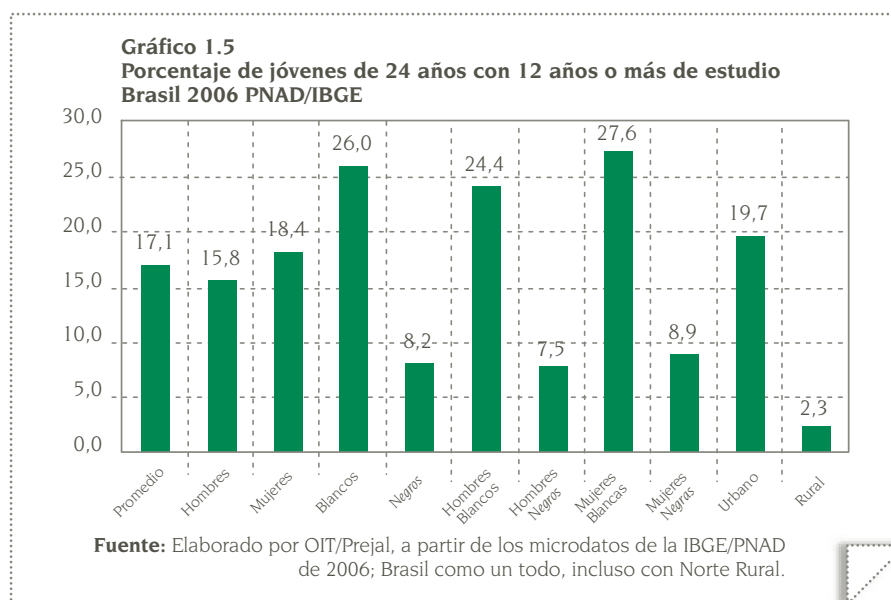
A pesar de que el combate a las desigualdades en la educación es una condición necesaria para la promoción del trabajo decente, no es condición suficiente. La propia dinámica del mercado laboral, con sus determinantes sociales y económicas, puede generar nuevas desigualdades, ampliando

aquéllas que surgen a partir de la dinámica del sistema educativo.

Es importante destacar también que si bien la escolaridad de los jóvenes está aumentando, no puede ser considerada elevada si se la compara con los estándares internacionales. Además, el acceso de los jóvenes a la educación superior todavía es bastante limitado y desigual: considerando solamente a las personas de 24 años, apenas 17,1% del total tenía, en la ocasión, 12 años o más de estudio. Este porcentaje caía en 2006 de forma significativa entre los *negros* (8,2%) y para los jóvenes de la zona rural (2,3%), siendo la peor situación, al desagregar sexo y raza, entre los varones *negros* (7,5%) (Gráfico 1.5).

Este análisis sugiere la definición de algunas prioridades para las políticas orientadas a la juventud: a) fortalecer las acciones para el aumento de la escolaridad.; b) invertir en iniciativas de disminución de la deserción escolar temprana; c) considerar como elemento central de las políticas públicas, de los programas y de las acciones, la reducción de las desigualdades educativas que afectan predominantemente a jóvenes pobres, *negros* y habitantes de zonas rurales, así como las que actualmente prevalecen entre las regiones del país, en especial la polarización Sur/Sudeste con Norte/Nordeste; d) mejorar la

¹² Conjunto de instituciones de educación técnica profesional: Senai, Senae, etc.



calidad de la enseñanza; e) ampliar las oportunidades de educación profesional, técnica y tecnológica; f) mejorar la articulación del sistema educativo con el mundo productivo; y g) ampliar el acceso a la cultura.

1.2 Situación de la juventud por la posición en los hogares y por nivel de ingresos

Es fundamental analizar las diferentes situaciones y posiciones asumidas por los jóvenes como variables importantes en el ámbito del hogar, considerando también sus dimensiones de género y raza, tanto en el diagnóstico de su situación como para la definición de políticas públicas.

Jóvenes de familias con ingresos familiares *per cápita* elevados y que ocupan la posición de hijos, tienen mayores condiciones de permanecer más tiempo en la escuela y postergar la entrada al mercado laboral con mayor nivel de escolaridad y formación profesional. A su vez, jóvenes de familias u hogares de bajo ingreso *per cápita*, que ocupan la posición de personas de referencia¹³ y que tienen hijos, tienden a tener más necesidad de ingresar tempranamente al mercado laboral para aportar al ingreso familiar, y tendrán –por consiguiente– mayores dificultades para continuar sus estudios.

Entre 1992 y 2006, la reducción del porcentaje de jóvenes que eran personas de referencia de los hogares o cónyuges (de

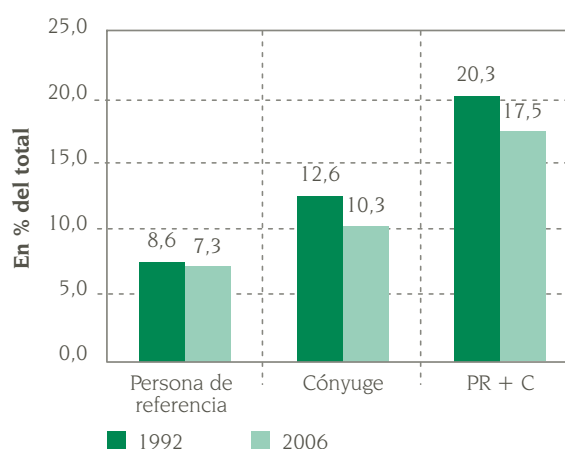
¹³ Persona de referencia es la persona responsable por la familia o considerada de esa forma por los demás miembros.

20,3% a 17,5% del total) refleja, entre otros factores, una tendencia a matrimonios más tardíos y a la disminución de la fecundidad, significando mayor tiempo de permanencia en la escuela e inserción más tardía en el mundo del trabajo y una mejora de la protección social para los adultos. Además, el envejecimiento de la población y el desarrollo del Sistema de Seguridad Social, con la garantía de una mayor cobertura, ha contribuido a que los adultos tengan mayor acceso al ingreso y asuman la posición de persona de referencia. De cualquier forma, el porcentaje de jóvenes que eran personas de referencia o cónyuges era relevante en 2006 (Gráfico 1.6).

El porcentaje de individuos que son personas de referencia de los hogares tiende a guardar una correlación positiva con la edad,

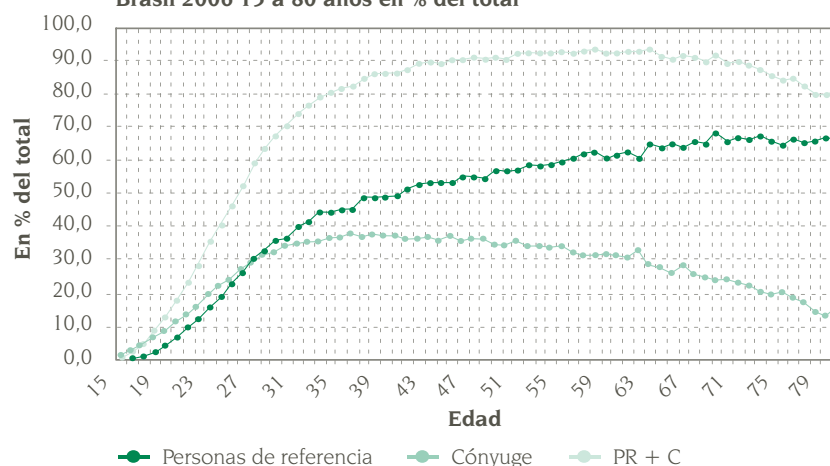
o sea, tiende a crecer a medida que la edad aumenta (Gráfico 1.7). En 2006 sólo 0,2% de

Gráfico 1.6
Porcentaje de jóvenes de 15 a 24 años que eran personas de referencia o cónyuges Brasil 1992/2006 en % del total



Fuente: Elaborado por la OIT/Prejal a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 1992-2006; Brasil excluyendo el área rural del Norte, excepto Tocantins, en 2006.

Gráfico 1.7
Porcentaje de personas de referencia/cónyuge de hogares Brasil 2006 15 a 80 años en % del total



Fuente: Elaborado por la OIT/Prejal, a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006; Brasil como un todo, incluyendo el área rural del Norte.

los adolescentes de 15 años eran personas de referencia en el hogar. Este índice se elevó a 19,3% a los 24 años, y a 68,3% a los 69 años.

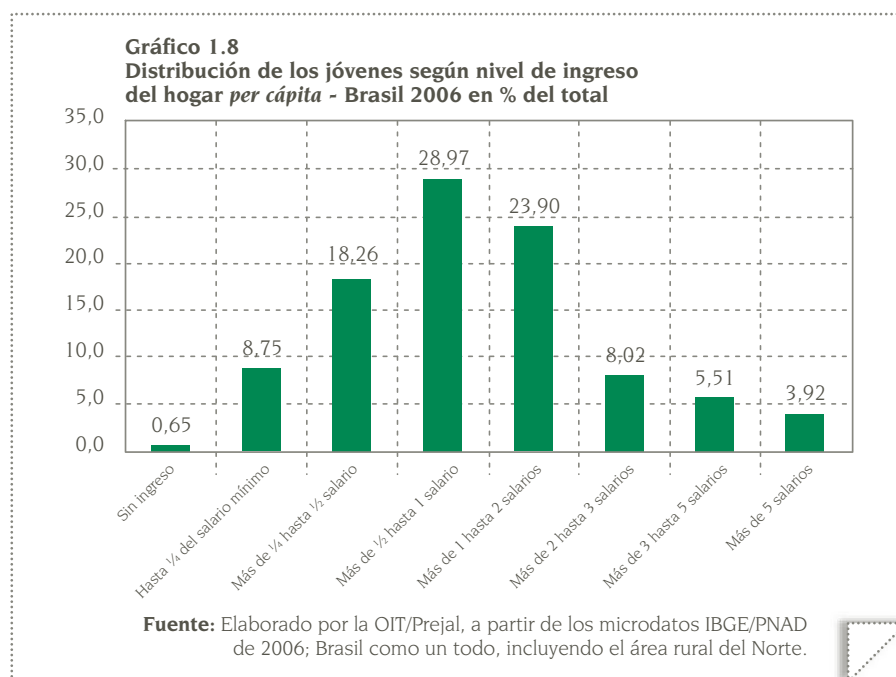
El porcentaje de personas que son cónyuges también presenta una correlación positiva con la edad, en especial en el grupo de los 15 a los 50 años, a partir del cual ese índice comienza a disminuir. El año 2006 sólo 1% de los adolescentes de 15 años eran cónyuges, porcentaje que se incrementaba a 21,9% a los 24 años. Por lo tanto, el porcentaje de jóvenes que son personas de referencia en el hogar o cónyuges se eleva a 1,2% del total a los 15 años, y a 41,1% del total a los 24 años. Esos datos muestran también la gran heterogeneidad de situaciones y realidades al interior del grupo de edad de 15 a 24 años, y la necesidad de tener en cuenta esas diferencias en la formulación y ejecución de las políticas de la juventud.

En síntesis: 6.1 millones de jóvenes de 15 a 24 años (17,7% del total) eran considerados personas de referencia del hogar o cónyuges de la persona de referencia, siendo 2.5 millones (7,3% del total) los definidos como persona de referencia y 3.6 millones (10,4% del total) como cónyuges.

Es necesario indicar que, si por un lado la posición de persona de referencia tiende a suponer mayores responsabilidades del individuo en la búsqueda de una inserción profesional remunerada, ello no significa que los hijos –en especial los de familias de bajo nivel de ingresos– no asuman responsabilidades en relación con la composición del ingreso del hogar, aun a costa de una inserción temprana en el mercado laboral, incluso en situaciones de trabajo infantil¹⁴. De cualquier manera, la posición del joven como persona de referencia tiene implicaciones directas sobre su participación en el mercado laboral por motivos de necesidad y no por una opción voluntaria.

El Gráfico 1.8 muestra que en 2006 más de la mitad de la juventud brasileña (56%) provenía de hogares con ingreso *per cápita* de hasta un salario mínimo, y cerca de un cuarto (27,6%) de hogares con ingreso familiar *per cápita* de hasta medio salario mínimo. Frente a este contexto, se puede decir que una de las condiciones fundamentales para la inclusión social de la juventud brasileña es el fortalecimiento y ampliación de la red de protección social dirigida a esas familias.

¹⁴ En efecto, 77% de los niños y adolescentes con edades entre 5 y 17 años que trabajaban en Brasil en 2006, vivían en hogares cuya renta promedio mensual *per cápita* era inferior a un salario mínimo. Mientras el nivel de ocupación de niños y adolescentes de 5 a 17 años era de 14,3%, para aquéllos que vivían en hogares con ingreso promedio mensual *per cápita* inferior a un cuarto del salario mínimo, ese indicador caía, de forma casi monotónica, a 6,4% entre aquéllos que vivían en hogares con ingreso *per cápita* igual a dos salarios mínimos o más (IBGE, 2008).



En el caso de las mujeres jóvenes, es necesario considerar que ocupar la posición de persona de referencia significa, usualmente, la ausencia de la figura del cónyuge y la necesidad de asumir simultáneamente la responsabilidad principal –y frecuentemente exclusiva– por la generación de ingreso del hogar y por el trabajo reproductivo y de cuidado. Lo mismo no ocurre en los hogares en que los hombres jóvenes son personas de referencia; en ellos, por lo general, está presente la figura del cónyuge del sexo femenino, que contribuye a la economía familiar y/o asume la responsabilidad del trabajo reproductivo y del cuidado en la esfera familiar doméstica.

En 2006, dos tercios de los jóvenes brasileños de ambos sexos ocupaban la posición de

hijos dentro de los hogares y familias. Teniendo en cuenta esa alta proporción, se recomienda especial atención de las políticas públicas dirigidas a ese grupo, partiendo del principio de que esas políticas deben ser formuladas e implementadas a partir de un enfoque integral y no fragmentado, y que al mismo tiempo tenga en cuenta las diferentes características específicas de los diversos grupos de jóvenes en términos de sexo, raza-color, posición en el hogar, nivel de ingreso, etc.

También es necesario dar especial atención a las jóvenes mujeres, tanto blancas como *negras*, en particular a aquéllas que tienen hijos y, consecuentemente, mayor carga de responsabilidad doméstica y familiar. Tal como lo muestra un análisis realizado

por la OIT, 72% de los 22 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan en América Latina son mujeres (OIT, 2007). Esa doble "inactividad" se relaciona con tres factores básicos: a) la maternidad precoz, un fenómeno bastante frecuente entre las jóvenes de pocos ingresos; b) con los estereotipos de género que atribuyen a las mujeres la responsabilidad principal (si no exclusiva) de las tareas domésticas y de la función del cuidado; y c) con la ausencia de políticas de conciliación y co-responsabilidad en el ámbito del trabajo y de la familia. En realidad, un porcentaje muy significativo de esas jóvenes doblemente "inactivas" está trabajando –sin remuneración– en sus casas, cuidando a los hijos propios, a sus hermanos o hermanas menores, o a los ancianos o enfermos de la familia, mientras sus madres trabajan¹⁵.

Por lo tanto, es necesario articular las políticas educativas, de empleo y de formación profesional con las políticas de salud reproductiva y de conciliación entre trabajo y familia (OIT 2009a y 2009b). Se debe ampliar la protección a la maternidad, a las guarderías y a otros instrumentos de apoyo al cuidado infantil. Para posibilitar una mayor conciliación entre estudio, trabajo y responsabilidades familiares, también se debe considerar la creación de alternativas educativas para los jóvenes que trabajan por necesidad y están

fuera de la escuela o en desfase escolar, y que son personas de referencia del hogar.

1.3 Evolución del mercado laboral para los jóvenes en Brasil

La inserción de un porcentaje significativo de jóvenes brasileños de ambos sexos en el mercado laboral es precaria. Se caracteriza, entre otros aspectos, por los elevados índices de desempleo e informalidad, así como por los bajos niveles de renta y de protección social. Ello significa que la juventud brasileña sigue siendo afectada por un elevado déficit de trabajo decente. Además, determinados grupos de jóvenes, como mujeres y *negros*, y en especial el grupo que surge de la superposición de esas dos características (jóvenes mujeres *negras*) son afectados de forma aún más severa por la falta de trabajo decente.

Aunque los sectores del mercado de trabajo en los que logran insertarse los jóvenes están sujetos a las fluctuaciones de la demanda agregada y a las características generales del mercado laboral, en general la juventud es afectada de forma más severa en tiempos de retracción, y menos beneficiada en períodos de mejora y/o recuperación.

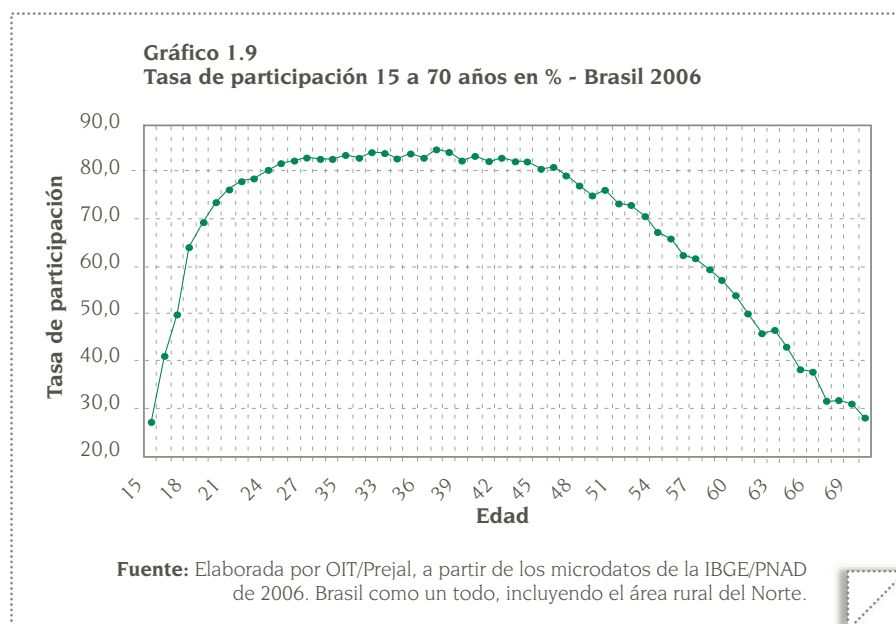
Por este motivo, es fundamental analizar la situación de los jóvenes en el mercado laboral a partir de la evolución de un conjunto

¹⁵ Ver discusión a ese respecto en OIT (2007, 2009^a y 2009b) y VALENZUELA (2007).

de indicadores que hagan referencia a las diversas dimensiones del trabajo decente: tasa de participación, nivel y estructura de la ocupación, índice de desempleo, informalidad, déficit de empleo formal, o conjunto de jóvenes desempleados o insertados en ocupaciones informales. También es fundamental incluir en ese análisis las variables relativas al perfil educativo de los jóvenes, dando especial atención a aquéllos que no estudian ni trabajan.

El análisis está basado en la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios, del

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE/PNAD) entre 1992 y 2006¹⁶. En algunos casos, la situación de los jóvenes será comparada a la de los adultos. Esta comparación muestra que a pesar de que la precariedad del mundo laboral en Brasil es un fenómeno generalizado, afecta de manera más severa a los jóvenes. Si bien el análisis privilegia los datos para el grupo de jóvenes de 15 a 24 años, se reconoce la heterogeneidad existente en su interior y se recomienda que en análisis posteriores se haga una mayor desagregación de los datos de ese grupo para afrontar mejor la elaboración de políticas en esta área.



¹⁶ Cabe resaltar que el 2006 es el único año en que los datos cubren todo el territorio brasileño, incluso el área rural del Norte. Sin embargo, debido al cambio de la cobertura geográfica de la encuesta a partir de 2004 y a la necesidad de garantizar la compatibilidad con los datos generados en el período de 1992 a 2003, los datos para los años de 2004 a 2006 no cubrirán el área rural del Norte (excepto el área rural de Tocantins). También serán considerados los datos de otras fuentes, como por ejemplo la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS), del Ministerio del Trabajo y Empleo.

1.3.1 Tasa de participación

La tasa de actividad o de participación¹⁷ de las personas con edades entre 15 y 69 años presenta una curva en forma de U invertida (Gráfico 1.9). Tiene el valor de 27% para las personas con 15 años y aumenta continuamente hasta los 24 años, cuando corresponde a 80%, nivel que se mantiene hasta los 46 años¹⁸. A partir de los 47 años presenta una trayectoria descendente, volviendo a los 70 años a un nivel muy similar al de los 15.

No hay consenso sobre cuál sería una tasa de participación deseable para los jóvenes. Una tasa de participación baja, influenciada por un alto grado de desaliento, relacionada a su vez con bajos niveles educativos y con una elevada dificultad de inserción en el mercado laboral es, sin duda, un indicador preocupante. Por otro lado, una alta tasa de participación asociada a una baja asistencia escolar, en especial entre los más jóvenes, también es negativa, por representar un movimiento de los jóvenes en busca de la supervivencia económica o del apoyo al incremento del presupuesto familiar que compromete su formación educativa. Frente

a tales escenarios, se analizarán algunas razones que pueden explicar el comportamiento de los jóvenes y los impactos producidos en la escolaridad y formación profesional de los mismos.

La tasa de participación de los jóvenes de 15 a 24 años en Brasil era en 2006 de 63,9%. Eso significa que casi dos de cada tres jóvenes estaban trabajando o buscando activamente una ocupación. En el grupo de 15 a 19 años esa relación caía a uno de cada dos jóvenes (50,4%), y en el grupo de 20 a 24 años se elevaba a cerca de tres de cada cuatro jóvenes (77,5%). (Tabla 1.4)¹⁹.

En todas las desagregaciones presentadas en la Tabla 1.4 (por sexo, raza y etnia, nivel de escolaridad y zona censitaria), la tasa de participación es mayor entre los hombres que entre las mujeres²⁰, y mayor para los blancos y *negros* que para los indígenas y *amarillos*. Es significativamente superior para los jóvenes que viven en la zona rural que en la urbana entre los 15 y los 19 años. Aunque la relación entre escolaridad y tasa de participación en ese grupo de edad es compleja, se nota una tendencia al incremento de la participación en los grupos de

¹⁷ La tasa de actividad o de participación mide la relación entre la Población Económicamente Activa (PEA) y la Población en Edad Activa (PIA).

¹⁸ Ver Tabla A2 en el "Anexo Estadístico", que presenta tasas de participación para cada año, de los 15 a los 24 años, y Tabla A3 con desagregación por sexo.

¹⁹ Inclusive a área rural Norte.

²⁰ Ver también Tabla A3 del Anexo Estadístico.

Tabla 1.4
Tasa de participación de los jóvenes Brasil/2006*

Item	15 a 19 años	20 a 24 años	15 a 24 años
Población Total (a)	17.434.802	17.275.103	34.709.905
PEA (b)	8.790.871	13.392.283	22.183.154
Tasa de Participación – T.P. (a) / (b) en %	50,4	77,5	63,9
Hombres	58,3	88,1	73,0
Mujeres	42,5	67,1	54,8
Blancos	49,5	78,6	64,3
Negros	51,4	76,6	63,7
Amarillos	23,1	69,6	48,3
Indígenas	44,9	76,4	62,5
Urbanos	48,2	77,6	63,1
Rurales	60,5	77,2	68,1
0 a 4 años de estudio	52,5	68,5	60,7
5 a 8 años de estudio	44,2	75,3	54,7
9 a 11 años de estudio	56,4	81,9	70,3
12 años o más de estudio	58,7	74,5	72,2

Fuente: Elaborado por OIT/Prejal, a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006; *incluye el área rural del Norte.

más escolaridad²¹. Obviamente, la menor actividad de los jóvenes con menos escolaridad no puede ser atribuida a la mayor asistencia a la escuela sino, por el contrario, a un indicio de mayor desaliento entre los que tienen menos años de estudio.

En la relación entre tasa de participación e ingreso del hogar *per cápita* existe una diferencia significativa entre los grupos de 15 a

19 y de 20 a 24 años. En el primer grupo (15 a 19 años) la tasa de participación de los que vivían en domicilios con ingresos *per cápita* de hasta tres salarios mínimos era de 51,9%, cayendo a 38,7% en los domicilios con ingresos *per cápita* de entre tres y cinco salarios mínimos, y a 22,8% en los domicilios con ingresos *per cápita* superiores a cinco salarios mínimos. Por lo tanto, los datos indican para

²¹ La excepción es el grupo con escolaridad de 5 a 8 años, en el cual la tasa de participación es de 54,7%, comparada con la de 0 a 4 años, donde ésta es de 60,7%.

ese grupo de edad una relación inversamente proporcional entre el ingreso del hogar y la tasa de participación. En otras palabras, los jóvenes con más ingresos tienen una actividad en el mundo laboral inferior a la de aquéllos con bajos ingresos, presionados estos últimos por la necesidad de aportar a los gastos familiares.

La relación es diferente en el grupo de 20 a 24 años. La tasa de participación de los jóvenes con menor nivel de ingreso del hogar (más específicamente los que viven en hogares con ingresos de hasta un salario mínimo *per cápita*) es inferior (72,2%) al de aquéllos que viven en hogares con ingresos *per cápita* superiores a tres salarios mínimos (75,4%) y bastante más elevada (85,8%) en los hogares con ingresos intermedios (entre uno y tres salarios mínimos *per cápita*).

Un análisis de la probabilidad de participación de jóvenes de 15 a 19 años en la PEA por medio de un modelo de regresión logística binaria²² mostró que: a) jóvenes del sexo masculino que viven en la zona rural tienen mayor probabilidad de estar en la PEA que, respectivamente, los de la zona urbana y los del sexo femenino, lo que significa una evidencia del importante diferencial en las tasas de participación entre hombres y mujeres, a pesar del aumento de la escolaridad de éstas;

b) la asistencia a la escuela reduce la probabilidad de participación de los jóvenes en la PEA; pero una mayor escolaridad, controlada por la frecuencia a la escuela, aumenta esa probabilidad; c) jóvenes de familias con ingreso del hogar *per cápita* superior a cinco salarios mínimos tienen menor probabilidad de inserción temprana en el mercado laboral, comparados con los de hogares con ingresos inferiores a ese nivel.

En el grupo de 20 a 24 años los resultados indican que: a) jóvenes del sexo masculino tienen mayor probabilidad de participación en la PEA que jóvenes del sexo femenino; b) la vivienda en zona rural, cuando es controlada apenas por el género y la asistencia a la escuela, reduce la probabilidad de participación en la PEA, pero cuando es controlada también por años de estudio, indica un aumento de la probabilidad de participación en la PEA en ese grupo de edad, a pesar de que la participación en la PEA es ligeramente superior en las áreas urbanas que en las rurales (77,6% contra 77,2%). Ello se debe al impacto de la menor escolaridad en el medio rural. Cuando ese factor es aislado, sigue habiendo mayor probabilidad de participación en la PEA entre los jóvenes del campo que en los de las ciudades; c) a diferencia de lo que ocurría en el grupo de 15 a 19 años, jóvenes

²² Fueron analizadas tres regresiones logísticas binarias (0 para económicamente inactivos y 1 para aquellos que estaban en la PEA), con las siguientes variables independientes: a) variables *dummy* de sexo, frecuencia a la escuela y de local de vivienda (rural y urbano); b) variables *dummy* de sexo, local de vivienda (rural y urbano) y variable *dummy* de nivel de ingreso.

de hogares con ingresos *per cápita* superiores a un salario mínimo tenían mayor probabilidad de participación que aquéllos con ingresos inferiores a ese límite, posiblemente debido a su escolaridad más elevada.

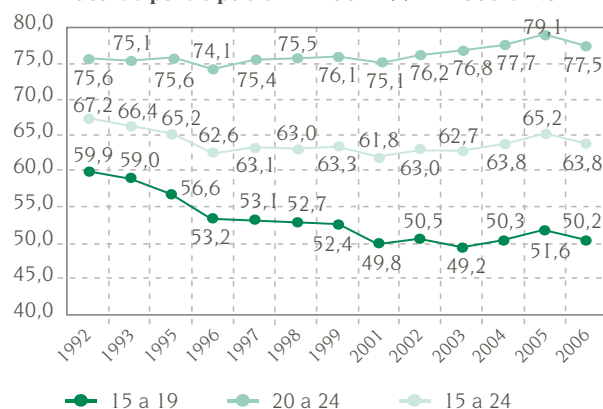
1.3.1.1 Evolución de la tasa de participación entre 1992 y 2006

La tasa de participación de los jóvenes en el período analizado (1992-2006) tendió a disminuir, especialmente en la década de 1990. Ese movimiento fue apenas parcialmente compensado por un aumento en los años 2000 (Gráfico 1.10). Ese comportamiento, sin embargo, es muy diferente en cada uno de los grupos de edad analizados. La tendencia a la reducción en la tasa de participación de la juventud está relacionada básicamente con el descenso de la partici-

pación de los más jóvenes (15 a 19 años), lo que es positivo y probablemente esté relacionado con el aumento de la escolaridad y la reducción del trabajo infantil. La tasa de participación es claramente mayor entre los 20 y 24 años.

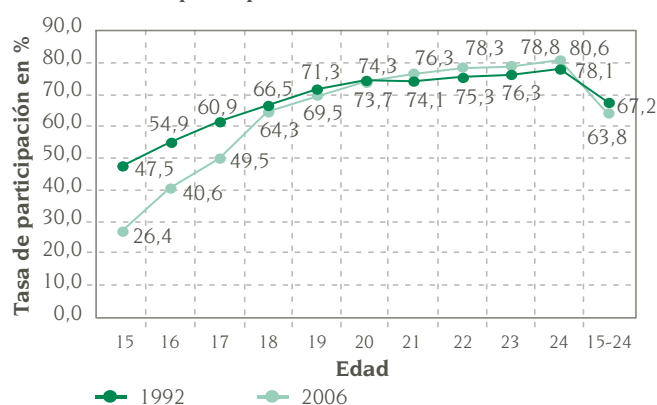
Como se puede observar en el Gráfico 1.11, la mayor retracción en la tasa de actividad ocurrió entre los 15 y los 17 años. La tasa de participación de las personas de 15 años se redujo significativamente: de 47,5% a 26,4%, lo que representa una disminución de 21,1 puntos porcentuales (o una caída relativa de 44,4%). Entre los que tenían 16 años, la tasa disminuyó de 54,9% a 40,6%, lo que significa una retracción de 14,3 puntos porcentuales (y una variación relativa de 26%). Para la edad de 17 años, el retroceso fue

Gráfico 1.10
Tasa de participación - Brasil 1992 - 2006 en %



Fuente: Elaborado por OIT/Prejal, a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 1992-2006; Brasil, excluyendo el área rural del Norte, excepto Tocantins, en los años 2004 a 2006, para garantizar la comparabilidad con los datos de 1992 a 2003.

Gráfico 1.11
Tasa de participación - Brasil 1992 - 2006 en %



Fuente: Elaboración OIT/Prejal a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 1992-2006. Brasil, excluyendo el área rural del Norte, excepto Tocantins, en los años 2004 a 2006 para garantizar la comparabilidad con los datos de 1992 a 2003.

de 60,9% a 49,5%, o sea, una caída de 11,4 puntos porcentuales en términos absolutos y de 18,7% en términos relativos.

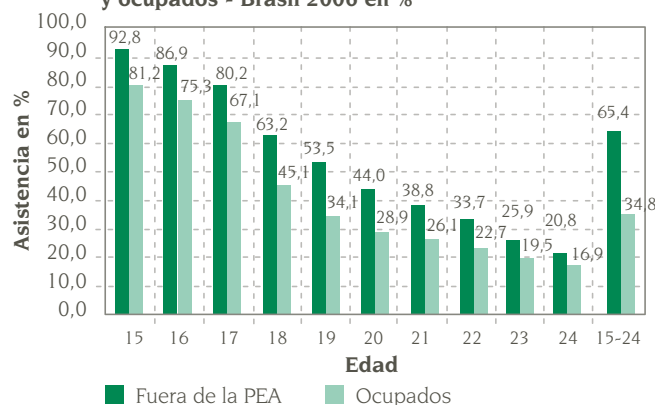
Para las edades de 18, 19 y 20 años, la disminución de la tasa de participación fue significativamente inferior, mientras que en las edades de 21, 22, 23 y 24 años, aumentó ligeramente.

1.3.1.2 Tasa de participación y escolaridad entre los jóvenes

El porcentaje de jóvenes de 15 a 24 años que estudiaban aumentó de 34,9% a 47% en el mismo período, siendo superior entre los inactivos (de 50,55% a 65,6%) en comparación con los económicamente activos (de 27,3% a 36,5%). Esos datos refuerzan lo dicho anteriormente: la reducción de la tasa de participación puede ser interpretada también como un fenómeno positivo, relacionado con la mayor inversión voluntaria en escolaridad y formación profesional por parte de los jóvenes. En efecto, la tendencia al aumento de la escolaridad se verifica tanto entre los de 15 a 19 años como entre los de 20 a 24 años, tanto entre los activos como entre los inactivos económicamente (Gráfico 1.12).

Las tasas más elevadas de asistencia escolar entre los jóvenes inactivos es un indicio

Gráfico 1.12
Asistencia a la escuela entre jóvenes fuera de la PEA y ocupados - Brasil 2006 en %



Fuente: Elaborado por OIT/Prejal, a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006; Brasil como un todo, incluso el área rural del Norte.

de que la participación en el mercado laboral tiene efectos negativos sobre su escolaridad²³. Entre los jóvenes de 15 a 24 años que no participaban de la PEA, 65,4% asistían a la escuela. Ese porcentaje cae a 44,1% entre los jóvenes desempleados y a 34,8% entre los ocupados (datos de 2006). La mayor asistencia escolar entre los que están fuera de la PEA prevalece en todos esos grupos de edad.

Para entender mejor el impacto de la participación de los jóvenes en el mercado laboral con relación a la escolaridad, también se deben considerar otros factores, como la duración de la jornada. Mientras la

²³ En ese sentido, la extensión del Programa Bolsa Familia en marzo de 2008 para jóvenes de 16 y 17 años puede ser una medida importante para reducir la deserción escolar en ese grupo de edad, resultado de la necesidad de contribuir a la complementación del ingreso del hogar.

asistencia a la escuela era de 57,8% entre los jóvenes con jornada laboral semanal de hasta 20 horas, ésta se reducía a 30,3% en los casos en que esa jornada era superior a 20 horas semanales. Es importante destacar que 83,6% de los jóvenes de 15 a 24 años ocupados (15.3 millones) tenían en 2006 jornadas laborales superiores a 20 horas semanales, siendo en promedio 38,4 horas. Además, cerca de un tercio del total de los jóvenes ocupados (5.7 millones) tenía una jornada superior a la legalmente establecida por la Constitución Federal (44 horas semanales).

Este escenario se asemeja a la condición de los adultos ocupados. Según el estudio²⁴ realizado en Brasil el año 2006 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la OIT, un tercio de adultos ocupados (34,7%) se encontraba en esa situación. La carga excesiva afectaba más a los hombres (42,4%) que a las mujeres (24,5%), lo que significa que una de cada cuatro mujeres ocupadas tenía una jornada laboral en el mercado superior a la legal (CEPAL-PNUD-OIT, 2008).

Las extensas jornadas laborales tienen en Brasil un impacto claramente negativo en la

posibilidad de conciliación entre escuela y trabajo. La correlación negativa entre participación en la PEA y asistencia escolar²⁵ debe ser mejor estudiada, pues las políticas para perfeccionar los mecanismos de conciliación entre estudio y trabajo desempeñan un papel fundamental, en especial para aquellos jóvenes que necesitan trabajar.

También es imprescindible incorporar en esa discusión –tanto en términos de diagnósticos como de formulación e implementación de las políticas públicas– la cuestión del tiempo dedicado al trabajo reproductivo y de cuidado realizado en la esfera doméstica. El tiempo dedicado a esas tareas y, frecuentemente, las condiciones en las que éstas se realizan –en especial en el caso de las jóvenes madres de familias pobres– establecen importantes barreras para la continuidad de la formación educativa y para la inserción laboral, dificultando enormemente la construcción de trayectorias de trabajo decente²⁶.

En síntesis, se puede afirmar que la inserción de los jóvenes en ocupaciones precarias e informales no contribuye a su formación profesional ni a las posibilidades futuras de una mejor inserción laboral. Además, el abandono de la escuela por parte de los jóvenes ocupados –en especial

²⁴ "Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente: A Experiência Brasileira Recente". Brasília: CEPAL: PNUD: OIT, 2008. 176 p. + 1 CD-ROM.

²⁵ La referida correlación negativa fue estimada en 0,239 y fue significativa en 1%.

²⁶ Para una discusión más profunda sobre ese tema ver OIT (2007, 2009^a y 2009^b) y VALENZUELA (2007).

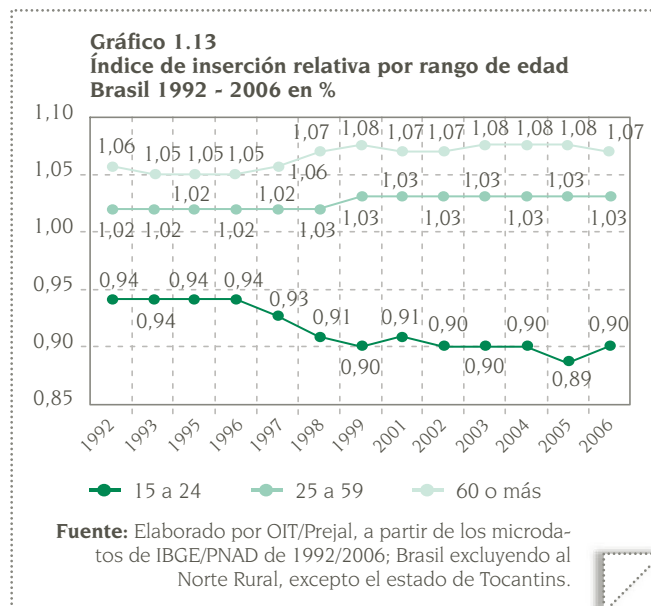
por los de bajos ingresos— puede resultar no exclusivamente del trabajo, sino también de una educación poco atractiva y de baja calidad. De esta manera, una parte importante de la juventud de baja renta vive en Brasil un dilema: la búsqueda de trabajo por necesidad trae consecuencias negativas para la formación educativa formal, lo que a su vez genera impactos negativos sobre su inserción futura en el mercado laboral, por lo general sin ninguna contrapartida significativa en términos de adquisición de experiencia profesional de buena calidad que contribuya a la construcción de una trayectoria de trabajo decente.

1.3.2 Ocupación

La ocupación de los jóvenes creció a un ritmo inferior a la de los adultos y de los trabajadores con más de 60 años en las décadas de 1990 y 2000 en Brasil, según los datos de la IBGE/PNAD y de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS/MTE).

Entre 1992 y 2006 se redujo la participación de los jóvenes de 15 a 24 años en el total de ocupados, en la PEA total y en el total de desempleados con 15 años o más (Gráfico 1.13).

La disminución de la participación de los jóvenes en la ocupación total no es necesariamente un indicio del deterioro de la inserción juvenil en el mercado laboral. Ese escenario refleja el aumento demográfico de la población de 40 años o más, y puede



ser el resultado de evoluciones tan positivas como el aumento de la tasa de escolaridad y la reducción del trabajo infantil.

Sin embargo, la caída de la participación de los jóvenes en la ocupación total fue mucho más severa de lo que se podría atribuir a esos factores. Mientras la participación de los jóvenes en la PEA total disminuyó en 17,9% en el período, su participación en el total de la ocupación se redujo en 21,8%, cayendo sólo 6,3% entre los desempleados. Como resultado de ese proceso, en 2006 los jóvenes respondían por cerca del 25% de la PEA total, por 20% de la ocupación total y por casi la mitad del total de desempleados del país.

La disminución del peso de los jóvenes en la ocupación total, más acentuada que la disminución de su participación en la PEA

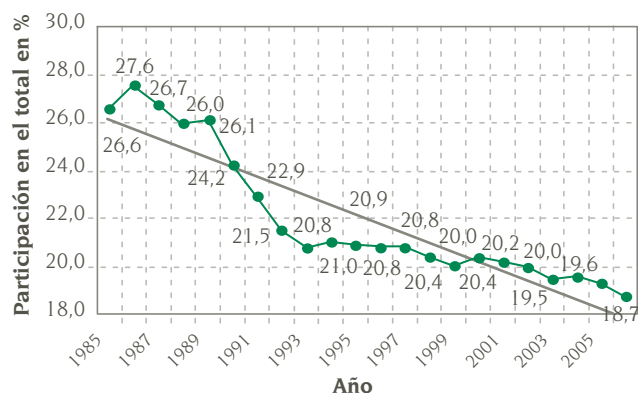
puede ser observada a través del *índice de inserción relativa*²⁷. El Gráfico 1.13 indica que, entre 1992 y 2006, el índice de inserción relativa de los jóvenes disminuyó, mientras aumentaba entre los adultos (tanto entre los de 25 y 59 años como entre los de 60 años o más).

Ese resultado puede indicar el aumento de la demanda por experiencia profesional en el mercado laboral, lo que perjudicaría a los más jóvenes. Podría ser contradictorio con otra característica que parece estar presente en el período, que es el incremento de la demanda por un nivel más elevado de la educación

formal, favoreciendo a los jóvenes que poseen mayor escolaridad que los adultos.

Pero es necesario considerar que un mayor nivel de escolaridad no será necesariamente más valorizado en el mercado laboral si la calidad y la pertinencia de la educación están en cuestión²⁸. Por otro lado, generalmente la mayor escolaridad de los jóvenes es directamente proporcional a sus exigencias para el ingreso al mercado laboral. En otras palabras: los jóvenes que concluyen la educación superior buscan ocupaciones que les garanticen mejores condiciones de trabajo e ingreso.

Gráfico 1.14
Participación de los jóvenes de 15 a 24 años
en el stock de empleo formal total
Brasil 1985 - 2006 en % del total RAIS



Fuente: Elaborado por OIT/Prejal, a partir de los datos de la Rais/MTE.

Según datos de la RAIS, la participación de los jóvenes en el mercado formal de trabajo también presentó una tendencia fuertemente declinante (Gráfico 1.14). De los cerca de 14.7 millones de empleos formales generados entre 1986 y 2006, sólo 1.147 millones (7,85% del total) fue ocupado por jóvenes de 15 a 24 años.

1.3.2.1 Composición del empleo por rama de actividad

La estructura sectorial de la ocupación de los jóvenes depende, en gran medida, de la estructura general de las ocupaciones. Sin embargo, es importante analizar hasta qué

²⁷ Ese índice se obtiene por la relación entre la participación en la ocupación total/participación en la PEA total y será calculado para los grupos de edad de 15 a 24, 25 a 29 y 60 años o más (Gráfico 1.13). Una relación superior a 1 indica que aquel grupo de edad tiene mayor facilidad de inserción en relación al promedio, y una relación creciente indica un aumento de la demanda relativa por aquel grupo de edad en perjuicio de otros.

²⁸ Hay casos de jóvenes que se gradúan en universidades con baja credibilidad en el mercado de trabajo; incluso con un diploma de educación superior tienen dificultades para conseguir una inserción laboral más adecuada.

punto existe una peculiaridad en la distribución sectorial de los trabajadores jóvenes en relación con la prevaleciente en los adultos. Este análisis es una ayuda importante para la formulación de políticas sectoriales de

apoyo al empleo juvenil, así como para el examen de los efectos de políticas industriales o sectoriales sobre el empleo de jóvenes y adultos. (Ver Tabla 1.5)²⁹.

Tabla 1.5
Estructura de la ocupación de jóvenes y adultos por sector y rama de actividad Brasil, 2006

Sector de actividad	Jóvenes (15 a 24 años)		Adultos (25 años o más)	
	Trabajadores ocupados	Participación en la ocupación total en %	Trabajadores ocupados	Participación en la ocupación total en %
I Primario	3.366.786	18,5	12.926.145	18,6
I.1 - Agrícola	3.366.786	18,5	12.926.145	18,6
II Secundario	4.031.651	22,1	14.863.572	21,4
II.1 Otras actividades industriales	116.817	0,6	620.519	0,9
II.2 Industria de transformación	2.905.648	15,9	9.446.334	13,6
II.3 Construcción	1.009.186	5,5	4.796.719	6,9
III Terciario	10.794.828	59,2	41.401.738	59,7
III.1 Comercio y reparación	4.074.151	22,3	11.386.402	16,4
III.2 Alojamiento y alimentación	789.706	4,3	2.528.714	3,6
III.3 Transporte, almacenaje y comunicación	686.017	3,8	3.349.942	4,8
III.4 Administración pública	655.821	3,6	3.794.029	5,5
III.5 Educación, salud y servicios sociales	1.116.436	6,1	6.885.644	9,9
III.6 Servicios domésticos	1.298.908	7,1	5.391.797	7,8
III.7 Otros servicios colectivos, sociales y personales	809.841	4,4	2.945.332	4,2
III.8 Otras actividades	1.363.948	7,5	5.119.878	7,4
IV Actividades mal definidas o no declaradas	50.938	0,3	158.805	0,2
Total	18.244.203	100,0	69.350.260	100,0

Fuente: Elaborado por OIT/Prejal, a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006; Brasil incluso Norte Rural.

²⁹ El criterio utilizado en las Tablas de 1.5 a 1.7 corresponde a los trabajadores ocupados en la semana de referencia.

Los datos muestran la evidente importancia del comercio (22,3%), del sector agrícola (18,5%) y de la industria de transformación (15,9%) en la ocupación total de los jóvenes que responden, en conjunto, por aproximadamente 57% de su ocupación total (Tabla 1.5). Comparando tales datos con la composición del empleo por rama de actividad de los adultos, cabe destacar la mayor importancia relativa del comercio en la ocupación de los jóvenes (22,3% contra 16,4%). El sector empleaba cerca de 4.1 millones de jóvenes de 15 a 24 años y respondía por la inserción de cerca de 22 de cada 100 jóvenes ocupados, en 2006.

En términos agregados, se observa que la composición del empleo por rama de actividad de los jóvenes es muy semejante a la de los adultos, y que casi 60% de los jóvenes ocupados estaban trabajando en el sector terciario. En este sector se constata una importancia menor relativa de la administración pública, la educación, la salud y los servicios domésticos en la ocupación total de los jóvenes en comparación con la de los adultos.

1.3.2.2 Categorías ocupacionales

Cuando se procede al análisis por grupos ocupacionales de los jóvenes (Tabla 1.6), los datos demuestran que casi un tercio de los trabajadores en el grupo de edades de los 15 a los 24 años eran empleados sin registro de trabajo firmado³⁰ por el empleador, porcentaje muy superior al encontrado entre los adultos. Este hecho muestra que una parte significativa de la elevada informalidad entre los jóvenes resulta de ese tipo de inserción en el mercado laboral. Esa mayor incidencia del empleo asalariado sin registro de trabajo firmado entre los jóvenes puede resultar del hecho de que ellos estaban proporcionalmente más ocupados en micro y pequeñas empresas que en las medianas y grandes³¹.

También se percibe que la incidencia del empleo sin registro de trabajo firmado –a excepción del trabajo doméstico– era mayor para los jóvenes del sexo masculino (35,7% de la ocupación total) que para las del sexo femenino (25,2% de la ocupación total).

Sin embargo, la precariedad de las formas de ocupación de las jóvenes trabajadoras ad-

³⁰ El registro de trabajo (*Carteira de Trabalho e Previdência Social*) es un documento obligatorio para quien presta un servicio profesional en Brasil. Este documento reproduce, informa y comprueba datos sobre la vida funcional del trabajador y garantiza el acceso a algunos de los principales derechos laborales, como seguro de desempleo, beneficios sociales y al Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios. El empleado entrega al empleador su registro de trabajo, quien anota en éste el contrato de trabajo, lo firma y lo devuelve en un plazo de 48 horas.

³¹ La contratación de empleados sin registro de trabajo firmado es más frecuente en las micro y pequeñas empresas que en las medianas y grandes. Mientras cerca de la mitad de los jóvenes trabajaban en establecimientos con hasta 49 empleados, ese porcentaje caía a cerca de 38% entre los adultos (datos de la RAIS para el año 2005). A pesar de que esos datos incluyen sólo el mercado formal de trabajo, son un indicador de la mayor importancia relativa de las micro y pequeñas empresas en la ocupación juvenil, al cotejarlos con los de los adultos.

quiere otros contornos: el trabajo doméstico sin registro de trabajo respondía al 14,8% de la ocupación total. La importancia relativa del trabajo doméstico como un todo (con o sin registro) para las jóvenes era muy similar al de las mujeres adultas, lo que demuestra la reproducción intergeneracional del peso del trabajo doméstico en el total del empleo femenino. Sin embargo, el ejercicio de esa ocupación en el caso de las jóvenes se daba en situación aún más precaria, ya que entre ellas el porcentaje de las que trabajan sin registro firmado (89,3%) era muy superior al de las adultas (68,6%).

Entre funcionarios públicos estatales y trabajadores domésticos con registro, la presencia de jóvenes es menor que la de adultos. También se observa una mayor importancia relativa de trabajadores no remunerados entre los jóvenes (10,6%) en comparación con los adultos (3,7%), sugiriendo que muchos de ellos ejercen actividades profesionales en emprendimientos familiares.

Otro aspecto a ser destacado es el menor peso del emprendedurismo entre los jóvenes, ya sea de tipo más estructurado, representado por los empleadores, como el utilizado frecuentemente como estrategia de supervivencia, como es el caso de muchos trabajadores por cuenta propia. Éstos representan 9,3% de la ocupación total de los jóvenes y 24,7% de la de los adultos, y entre los empleadores el 0,8% y 5,5% respectivamente. En ambos casos la proporción

de ocupados, distribuidos en actividades emprendedoras, es mayor para los hombres que para las mujeres.

El hecho de que la actividad emprendedora sea muy limitada entre los jóvenes es una preocupación, y al mismo tiempo una oportunidad. Probablemente, la menor experiencia de los jóvenes en la gestión de negocios –asociada a una menor disponibilidad de capital propio y mayor dificultad de acceso al crédito en comparación a los adultos– dificulte ese tipo de iniciativa. Pero ésta es una oportunidad que debe estudiarse y ser objeto de acciones específicas de los gobiernos y de la sociedad brasileña, incluso por medio de alternativas colectivas, como las cooperativas. Otra forma importante de ampliar las oportunidades de emprendedurismo para los jóvenes es fomentar las oportunidades de cualificación en el mercado laboral de la cultura, con perfiles adecuados a la estructura de la demanda en ese sector.

Los datos analizados muestran la importancia de considerar el tema de la calidad del empleo y de las ocupaciones dentro de una estrategia de promoción del trabajo decente para los jóvenes. Esa estrategia debe incorporar acciones e iniciativas orientadas a la ampliación de los esfuerzos de fiscalización de las relaciones de trabajo, así como a incentivar medidas de apoyo a la formalización de emprendimientos de pequeño porte y de mejora en la calidad de los puestos de trabajo

de esos emprendimientos, y de estímulo al emprendedurismo.

Al analizar la distribución de los jóvenes por grupo ocupacional (Tabla 1.7), se observa una mayor proporción de ocupados como

vendedores, prestadores de servicio del comercio y trabajadores de servicios administrativos en comparación con los adultos, en especial en el caso de los servicios administrativos y de las mujeres.

Tabla 1.6
Estructura de la ocupación de jóvenes y adultos por categoría ocupacional
Brasil 2006 (en %)*

Categorías ocupacionales	Jóvenes (15 a 24 años)			Adultos (25 años o más)		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Empleado con registro						
Militar	36,1	34,8	35,5	35,9	25,8	31,5
Estatutario	1,4	0,0	0,8	0,3	0,0	0,2
Empleado sin registro	1,0	1,6	1,3	5,7	10,5	7,8
Trabajador doméstico con registro	35,7	25,2	31,4	16,6	10,8	14,1
Trabajador doméstico sin registro	0,2	1,8	0,8	0,4	5,1	2,4
Cuenta propia	0,5	14,8	6,3	0,5	11,6	5,3
Empleador	10,3	7,8	9,3	29,5	18,3	24,7
Trabajador en la producción para el propio consumo	1,0	0,6	0,8	7,2	3,4	5,5
Trabajador en la construcción para el propio uso	2,1	4,2	2,9	2,5	7,5	4,7
No remunerado	0,2	0,1	0,1	0,2	0,0	0,2
Total	11,6	9,1	10,6	1,1	7,0	3,7
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado por OIT/Prejal a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006; Brasil incluso Norte Rural. *La suma no necesariamente resulta en 100% porque fueron excluidos los empleados y trabajadores domésticos para los cuales la situación en relación al registro de trabajo firmado era ignorado.

La tabla muestra también la reproducción de la segmentación ocupacional por género. Las mujeres se concentran más en las ocupaciones de profesionales de las ciencias y las artes, en los servicios administrativos y

en el comercio, mientras que los hombres en el trabajo agrícola e industrial (producción de bienes), en la reparación y mantenimiento, y en las Fuerzas Armadas.

Tabla 1.7
Estructura de la ocupación de jóvenes y adultos por grupos ocupacionales
Brasil 2006 (en%*)

Grupo ocupacional	Jóvenes (15 a 24 años)			Adultos (25 años o más)		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Dirigentes en general	1,7	1,6	1,6	7,3	5,2	6,4
Profesionales de las ciencias y de las artes	2,6	5,3	3,7	5,4	10,4	7,6
Técnicos de nivel medio	6,4	7,7	6,9	7,1	8,1	7,5
Trabajadores de servicios administrativos	9,7	21,0	14,2	4,9	9,7	7,0
Trabajadores de servicios	12,1	27,2	18,2	11,8	31,7	20,4
Vendedores y prestadores de servicio del comercio	10,6	16,9	13,2	8,0	10,5	9,1
Trabajadores agrícolas	23,4	11,2	18,5	20,9	15,3	18,5
Trabajadores de la producción de bienes y servicios y de reparación y mantenimiento	31,9	9,1	22,7	33,4	9,0	22,8
Miembros de las fuerzas armadas y auxiliares	1,6	0,1	1,0	1,2	0,1	0,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado por OIT/Prejal a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006; Brasil incluso Norte rural. *Fueron excluidas las ocupaciones mal definidas o no declaradas. Fueron considerados los trabajadores ocupados en la semana de referencia.

Casi 7% de los jóvenes (6,4% de los hombres y 7,7% de las mujeres) estaban ocupados como técnicos de nivel medio, proporción ligeramente inferior a la de los adultos (7,5%).

Por tratarse de ocupaciones con buenas perspectivas en términos de demanda en el mercado de trabajo y de crecimiento profesional, la ampliación de la oferta de educación técnica y tecnológica y de la educación profesional, de nivel medio y/o educación superior puede ser un importante instrumento para permitir una mejor inserción de los jóvenes en el mercado laboral,

1.3.3 Tasa de desempleo

En la mayoría de los países, los jóvenes presentan una tasa de desempleo muy elevada y superior a la de los adultos. Este hecho también es una realidad en el mercado de trabajo brasileño.

Mientras en 2006 la tasa general de desempleo de los trabajadores de 15 años y más era de 8,4% y la de los adultos de 5,6%, para los jóvenes esa cifra aumentaba a 17,8%, siendo, por lo tanto, aproximadamente 3.2 veces superior a la de los adultos y 2.1 veces superior a la tasa general de desempleo.

En 2006, de los cerca de 22.2 millones de jóvenes económicamente activos, 18.2 millones estaban ocupados y cerca de 3.9 millones estaban desempleados. A pesar de que los jóvenes representaban el 23,2% de la PEA total de 15 años o más, respondían por apenas 20,8% de la ocupación total y por casi la mitad (49,1%) de los desempleados.

Se observa una fuerte correlación entre tasa de desempleo y edad. En 2006 la tasa de desempleo a los 15 años era de 18,5%, llegando a su pico a los 18 años (24,3%);

Tabla 1.8
Tasa de desempleo Brasil 2006 en %

Variable	15 años o más	15 a 24 años	25 años o más
PEA	95.619.228	22.183.154	73.436.074
Ocupados	87.594.463	18.244.203	69.350.260
Desocupados	8.024.765	3.938.951	4.085.814
Tasa de desempleo en %	8,4	17,8	5,6

Fuente: Elaborado por OIT/Prejal, a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006; Brasil incluso el área rural del Norte.

con el aumento de edad, la tasa comenzaba a caer, hasta alcanzar su valor más bajo a los 61 años (2,0%)³², como se puede ver en el Gráfico 1.15. Ciertamente, uno de los factores que ayudan a explicar la correlación fuertemente negativa entre desocupación y edad es la experiencia profesional, aunque ésta no pueda ser considerada como el único elemento explicativo³³.

Además, la desocupación afecta a los jóvenes de forma heterogénea, siendo agravada por variables como sexo y raza/color. La tasa de desempleo de las mujeres jóvenes (23%) era 66% más elevada que la de los hombres jóvenes (13,8%). Era de 16,7% para los jóvenes hombres blancos y de 18,7% para los *negros* (23% para los *negros* y 18% para los *pardos*). En el área rural, el desempleo llegaba a 7,1% de los jóvenes trabajadores, tasa que aumentaba a 17,5% en las áreas urbanas no metropolitanas y a 24,8% en las áreas urbano metropolitanas, siendo de 20,1% para las áreas urbanas como un todo (Ver Gráfico 1.15).

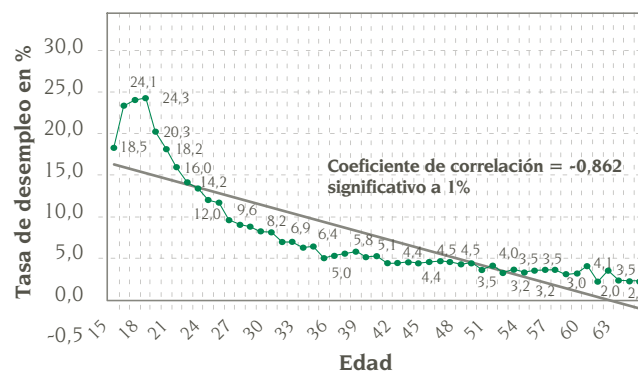
Esos datos muestran que el desempleo juvenil en Brasil puede ser caracterizado como femenino, *negro* y metropolitano, ya que la desocupación es mayor entre los jóvenes que

entre los adultos, mayor para las mujeres que para los hombres, más elevada entre los *negros* que entre los blancos; y entre las áreas urbanas, en especial metropolitanas, que en las zonas rurales (GUIMARÃES y SOUZA, 2007).

A pesar de que los *amarillos* e indígenas representan una parte pequeña de la población económicamente activa de jóvenes³⁴, esos grupos también presentan elevadas tasas de desempleo: 19,3% en el caso de los indígenas y 23,7% en el de los *amarillos*.

Las desigualdades de género, raza/color y etnia son aún más graves cuando concu-

Gráfico 1.15
Tasa de desempleo según edad
Brasil 2006 en %



Fuente: Elaborado por OIT/Prejal, a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006; Brasil como un todo, incluso el área rural del Norte.

³² La tasa de desempleo individualizada para el grupo de edad de 15 a 24 años puede ser consultada en la Tabla A 9 del Anexo Estadístico.

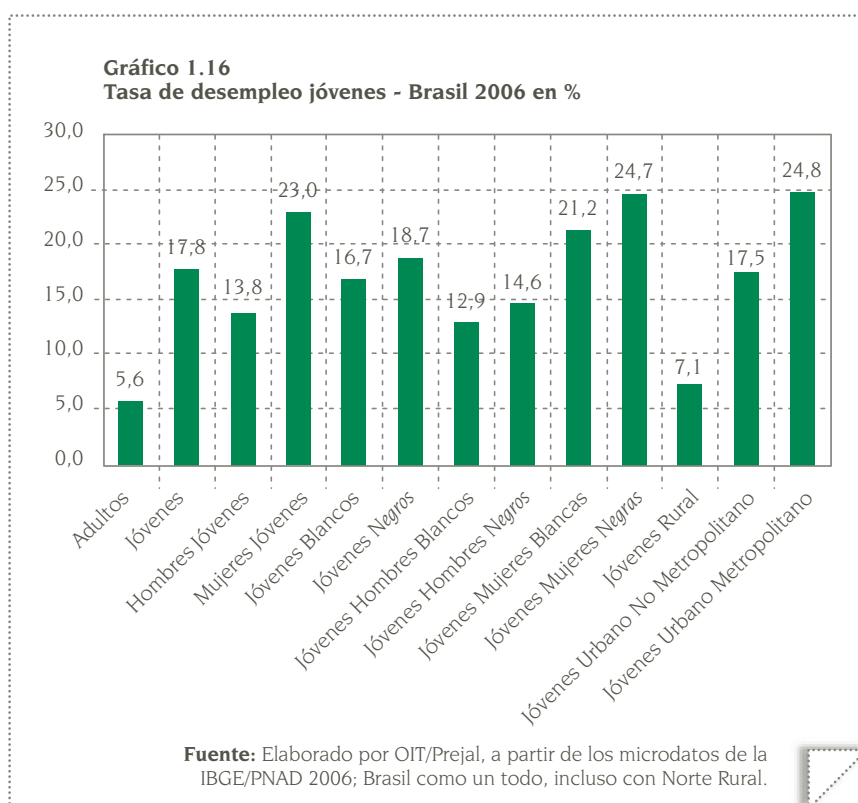
³³ La tendencia que aparece en el Gráfico 1.15 demuestra una correlación estimada en 0,862, siendo tal coeficiente significativo a 1%. Es una evidencia empírica muy contundente. Cabe preguntarse cuáles son los factores reales que explican tal constatación empírica.

³⁴ En Brasil, en 2006, tanto los *amarillos* como los indígenas representaban 0,3% de la PEA total de jóvenes de 15 a 24 años.

re la sobreposición de estas dimensiones. La lógica de la desigualdad, presente en el mercado laboral como un todo, se repite entre los jóvenes: la mejor situación es la de los hombres blancos que, en 2006, tenían la menor tasa de desempleo (12,9%); y la peor es la de las jóvenes mujeres *negras* (24,7%, o sea, más del doble de aquélla). La tasa de desempleo varía de un espectro que va de 1,2% para hombres adultos blancos en la zona rural, pasando por 4,5% para jóvenes hombres blancos en la zona rural, y llegando a 34,1% para jóvenes mujeres *negras* en la zona urbana metropolitana (Gráfico 1.16).

La tasa de desempleo juvenil también muestra una correlación negativa con el nivel de ingreso del hogar: es superior a 20% entre los jóvenes que viven en hogares con ingresos familiares *per cápita* de hasta un salario mínimo, y varía entre 10,2% y 12,7% entre los que viven en hogares con ingreso *per cápita* superior a ese límite.

Mientras para los hombres de 19 a 24 años la tasa de desempleo en el quintil de ingreso del hogar *per cápita* más elevado era de 7,9% en 2006, esa tasa aumentaba a 20,5% en el quintil de ingreso más bajo. La misma comparación entre las mujeres jóvenes en el



mismo grupo de edades indicaba un resultado similar: un nivel de desocupación más elevado para el quintil más bajo de ingreso (20% más pobres), 34,4%, en comparación con el quintil más alto de ingreso (20% más ricos), que era de 11,3%.

Otro aspecto importante del desempleo entre los jóvenes se refiere a las desigualdades regionales o estaduales. En 2006 la mayor tasa de desocupación entre los jóvenes se observaba en la región Sudeste (20,3%), seguida de las regiones Centro-Oeste (17,7%), Nordeste (16,7%), Norte (14,8%) y Sur (14,3%). Las unidades de la Federación en las cuales el desempleo juvenil era más elevado eran Río de Janeiro

(26,0%) y el Distrito Federal (25,6%), mientras que las menores tasas fueron registradas en Piauí (8,6%), Santa Catarina (11,3%) y Tocantins (11,8%)³⁵.

1.3.3.1 Evolución de la tasa de desempleo de 1992 a 2006

La tasa de desempleo entre los jóvenes de 15 a 24 años aumentó de 11,9% a 18,0% entre 1992 y 2006, lo que representa un aumento de 51%, después de haber alcanzado un pico de 19,6% en 2005 (Gráfico 1.17)³⁶. En el mismo período también aumentó la desocupación entre los adultos (25 años o más), pero en una proporción menor: de 4,3% a 5,6%, lo que supone un incremento de 32%. En ese período, por lo tanto, la

56

Tabla 1.9 Tasa de desempleo por nivel de ingreso del hogar <i>per cápita</i> - Brasil 2006 en %				
Nivel de ingreso del hogar <i>per cápita</i> en SM	PEA	Ocupados	Desocupados	Tasa de desempleo en %
Con rendimiento pero hasta ¼ salario mínimo	1.697.432	1.304.618	392.814	23,1
Más de ¼ hasta ½ salario	3.547.233	2.678.527	868.706	24,5
Más de ½ hasta 1 salario	6.360.601	5.033.175	1.327.426	20,9
Más de 1 hasta 2 salarios	6.001.592	5.234.647	766.945	12,8
Más de 2 hasta 3 salarios	1.930.581	1.702.863	227.718	11,8
Más de 3 hasta 5 salarios	1.177.963	1.057.721	120.242	10,2
Más de 5 salarios	681.104	594.806	86.298	12,7

Fuente: Elaborado por OIT/Prejal, a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006; Brasil, incluso el área rural del Norte.

³⁵ Ver tabla A 10 del Anexo Estadístico.

³⁶ Según datos de la Encuesta Nacional de Muestra por Domicilios (*Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios*) (IBGE/PNAD), para los años de 2004 a 2006 fue considerado el Brasil sin el área rural del Norte, excepto Tocantins, para garantizar la comparabilidad con los datos del período de 1992 a 2003, cuando la PNAD no presentaba la cobertura de esas áreas.

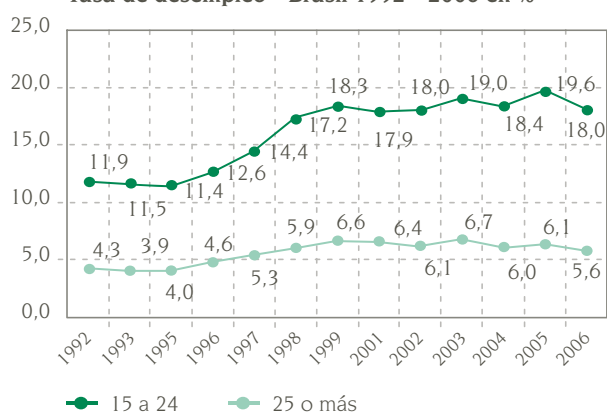
relación entre la tasa de desempleo de los jóvenes y de los adultos aumentó de 2.8 a 3.2 (Gráfico 1.18). Esto muestra que hay grupos que se benefician más que otros en una coyuntura favorable, o que pueden ser severamente afectados por una coyuntura desfavorable en términos de crecimiento económico y de las condiciones generales del mercado laboral.

A pesar de que la desocupación ha crecido más entre los jóvenes que entre los adultos, se puede observar una correlación positiva entre esos dos indicadores³⁷, mostrando que el comportamiento agregado del

mercado laboral es un factor muy importante en su determinación. Ésta, a su vez, depende fuertemente de las condiciones macroeconómicas del país y del crecimiento económico.

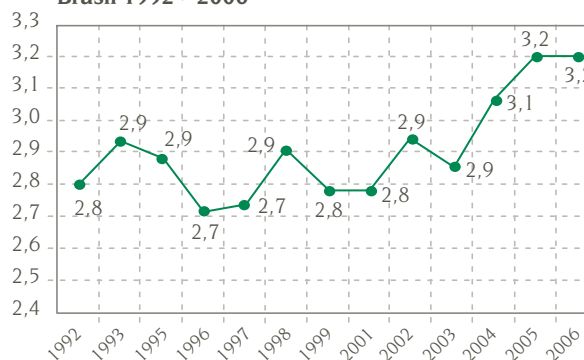
Esos datos indican también que, a pesar de que el crecimiento económico es una condición necesaria para la reducción del desempleo juvenil, no es condición suficiente. Para que ello ocurra, son necesarias también políticas específicas orientadas a mejorar el modelo de inserción de los jóvenes en el mundo del trabajo.

Gráfico 1.17
Tasa de desempleo - Brasil 1992 - 2006 en %



Fuente: Elaborado por OIT/Prejal a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 1992-2006. Brasil, excluida el área rural del Norte, excepto Tocantins, en los años de 2004 a 2006, para garantizar comparabilidad con los datos de 1992 a 2003.

Gráfico 1.18
Relación entre la tasa de desempleo jóvenes/adultos
Brasil 1992 - 2006



Fuente: Elaborado por OIT/Prejal a partir de los datos de la IBGE/PNAD de 1992-2006. Brasil excluida el área rural del Norte, excepto Tocantins, en los años de 2004 a 2006 para garantizar la comparabilidad con los datos de 1992 a 2003.

³⁷ Estimada en 0,953 y significativa a 1%.

1.3.3.2 Características de los trabajadores y probabilidad de desempleo

Los datos presentados anteriormente indican que determinadas características de los trabajadores inciden en la probabilidad de vivir una situación de desempleo. Las mujeres, los *negros* y aquéllos que viven en áreas urbanas, en especial metropolitanas, tienen mayor probabilidad de estar en esa si-

tuación que, respectivamente, los hombres, los blancos y los que viven en la zona rural³⁸. Los resultados del Modelo de Probabilidad Lineal³⁹, *Probit* y *Logit* calculados con los microdatos de los trabajadores económicamente activos de 15 años o más en el Brasil, en 2006, son presentados en la Tabla 1.10.

La Tabla 1.10 muestra que los resultados de las tres estimaciones son positivos, indicando un aumento de la probabilidad de desempleo. Ello significa que entre los

58

Tabla 1.10 MPL, Probit y Logit desempleo - Brasil 2006			
Variable	Modelo y coeficientes de las variables por modelo		
	MPL	Probit	Logit
Variable <i>dummy</i> de sexo	0,048207	0,32203	0,62803
Variable <i>dummy</i> de raza	0,01911	0,13265	0,26078
Variable <i>dummy</i> de lugar de vivienda	0,074559	0,66911	1,38003
Variable <i>dummy</i> de grupo de edad (joven o adulto)	0,125612	0,69011	1,32132
Variable <i>dummy</i> de grupo de escolaridad	0,038053	0,27816	0,55986

Fuente: Elaborado por OIT/Prejal, a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006. Brasil incluso el área rural del Norte.

³⁸ Para probar si esta hipótesis es verdadera es necesario utilizar una regresión que estime la probabilidad de desempleo en relación a un conjunto de características individuales de los trabajadores, para poder aislar el efecto de una determinada variable del efecto de las demás. Por ejemplo: una joven mujer negra que vive en área urbana metropolitana tiene su probabilidad de desempleo afectada por el hecho de ser mujer, negra y por el lugar en el que vive. La probabilidad resultante es consecuencia del efecto de cada una de esas características. Por ello, es necesario aislar el efecto de cada una de ellas para poder estimar la probabilidad por medio del Modelo de Probabilidad Lineal (MPL), de un *Probit* o de un *Logit*. En todos esos modelos, que presentan sus ventajas, desventajas o problemas en el momento de la estimación, la variable dependiente es la probabilidad de desempleo, y las variables independientes son las características individuales de cada trabajador(a). Los modelos tendrían como variable dependiente el desempleo, siendo 0 para un trabajador ocupado y 1 para un trabajador desempleado. Las variables independientes o explicativas serían las siguientes: a) *dummy* de sexo, siendo 0 para hombres y 1 para mujeres b) *dummy* de raza, siendo 0 para blancos, *amarillos* e indígenas y 1 para *negros*; c) *dummy* de lugar de vivienda, siendo 0 para el área rural y 1 para el área urbana; d) *dummy* de grupo de edad, siendo 0 para adultos (25 años o más) y 1 para jóvenes (15 a 24 años); e) *dummy* para grupo de años de estudio, siendo 0 para aquéllos con 12 años o más de estudio y 1 para 11 años o menos de estudio.

³⁹ Los resultados del MPL, de la forma en que fueron estimados, tienen problemas de heterocedasticidad, fenómeno estadístico que se presenta como una fuerte dispersión de los datos en una determinada recta frente a un modelo econométrico de regresión. Es lo contrario a la homocedasticidad.

trabajadores con la misma raza, mismo lugar de vivienda (urbano o rural), mismo grupo de edad (joven o adulto) y mismo nivel de escolaridad (12 años o más y hasta 11 años), las mujeres tendrían una probabilidad mayor de desempleo. De forma semejante, un *negro* tendría mayor probabilidad de desempleo que un blanco, aun cuando se aislan los efectos de las variables de sexo, lugar de vivienda, grupo de edad (grupo etario) y escolaridad.

En relación al rango de edad, la conclusión es que un/una joven que tenga el mismo sexo, la misma raza, el mismo lugar de vivienda (urbano o rural) y el mismo nivel de escolaridad de un adulto, tendría una probabilidad mayor de estar desempleado. Si se aíslan los factores de raza, sexo, nivel de escolaridad y lugar de vivienda, se observa que los jóvenes tienen mayor probabilidad de desempleo que los adultos con las mismas características.

Los coeficientes estimados por los modelos muestran, por lo tanto, que manteniendo todas las demás variables constantes, la probabilidad de desempleo es mayor para las mujeres que para los hombres, para los *negros* que para los blancos, para los que viven en las áreas urbanas que para los de la zona rural, para los jóvenes más que para los adultos, y para los que tienen hasta 11 años de estudio en comparación con los de 12 años o más de escolaridad.

1.3.4 Informalidad

El mercado de trabajo brasileño está marcado por un elevado grado de informalidad, más acentuada entre los jóvenes. Además, características como el sexo, la raza/color y la etnia influyen en la intensidad con que los diferentes grupos de jóvenes son afectados por ese problema.

La ocupación de un joven en el sector informal puede disminuir en el futuro su probabilidad de inserción en un empleo formal. Pruebas econométricas demostraron que no es posible rechazar la hipótesis de existencia de "filas" en el mercado informal en busca de un empleo formal. Considerando esta hipótesis, la transición de lo informal a lo formal dependería de la opción por parte de los empleadores. Entre los trabajadores con mayores dificultades de ser escogidos estarían los *negros*, las mujeres, los analfabetos, los jóvenes que están ingresando al mercado laboral y los trabajadores cuya última ocupación era informal (SOARES, 2004).

La tasa de informalidad entre los jóvenes, en 2006, era casi 10 puntos porcentuales más elevada que la de los adultos y afectaba a 60,5% de los jóvenes ocupados. A pesar de que las mujeres presentaban tasas de informalidad superiores a las de los hombres, la mayor desigualdad era la determinada por la cuestión racial y del lugar de vivienda (urbano por rural): era mayor para los *negros* que para los blancos y para los del medio rural en

relación con el urbano (Gráfico 1.19). En términos absolutos, del total de 18.2 millones de jóvenes ocupados en el Brasil en 2006, cerca de 11 millones estaban ubicados en el sector informal⁴⁰.

La alta tasa de informalidad observada entre la juventud rural (86,8%) se explica, en parte, por la definición adoptada: fueron considerados informales, aparte de los asalariados sin registro de trabajo firmado, los empleadores y autónomos que no contribuyen a la Previsión Social, todos los ocupados para el propio consumo y los no remunerados. Esa definición incluye, por lo tanto, todos los/las agricultores/as familiares de ambos sexos, lo que podría ser cuestionado, ya que los que trabajan en la agricultura familiar están encuadrados en la Previsión Social como asegurados especiales, y tienen derechos previsionales garantizados.

De cualquier forma, la informalidad entre los jóvenes es elevada en el medio rural, incluso si no se consideran las situaciones de trabajo en la agricultura familiar. Cerca de un tercio (31,5%) de los jóvenes ocupados en el campo eran empleados y trabajadores domésticos sin registro de trabajo firmado.

Desagregando esos datos por sexo y raza/color, se observa que la menor tasa de informalidad se encontraba entre los jóvenes hombres blancos (51,1%), y la mayor entre las jóvenes mujeres *negras* (70,7%) (Gráfico 1.19). A diferencia de lo que ocurre con el desempleo, en relación con este tema los determinantes raciales son más decisivos que los de género en la configuración de las desigualdades observadas. Mientras existen cinco informales por cada 10 jóvenes blancos ocupados, esa relación es de cerca de siete informales por cada 10 jóvenes *negros* ocupados.

A pesar de que los indígenas y los *amarillos* representan una porción pequeña del total de jóvenes ocupados⁴¹ y, por consiguiente, del total de jóvenes en el sector informal, los dos grupos también presentaban una tasa elevada de informalidad: 52,8% entre los *amarillos* y 64,6% entre los indígenas.

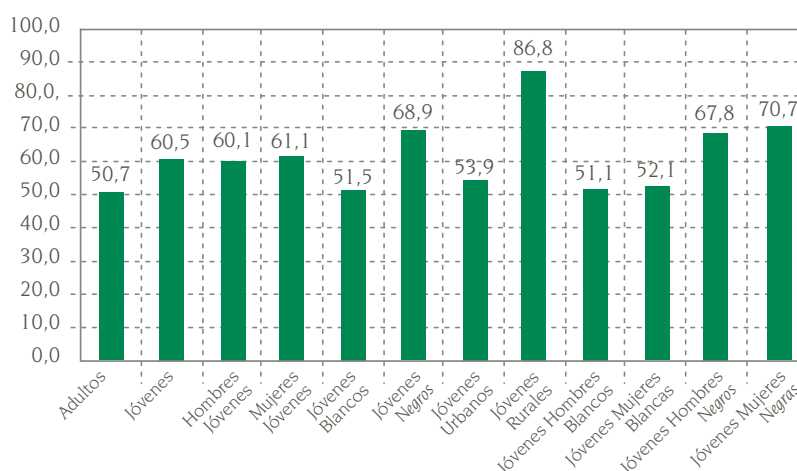
La informalidad también presenta una fuerte correlación negativa con la escolaridad de los jóvenes: ésta es menor cuanto mayor es el grado de escolaridad (Gráfico 1.20).

La tasa de informalidad entre los jóvenes ocupados cae casi monotónicamente de 86,7% para los de menos de un año de es-

⁴⁰ Fueron considerados como trabajadores informales los empleados y trabajadores domésticos sin registro de trabajo; los empleadores y trabajadores por cuenta propia que no aportan a la Previsión Social; los trabajadores no remunerados que actúan en la construcción para el uso propio o en la producción para el consumo propio.

⁴¹ Los *amarillos* e indígenas representaban, en 2006, cerca de 0,2% en cada grupo en el total de jóvenes ocupados de 15 a 24 años.

Gráfico 1.19
Tasa de Informalidad - Brasil 2006 en %



Fuente: Elaborado por OIT/Prejal, a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006. Brasil como un todo, incluso el área rural del Norte.

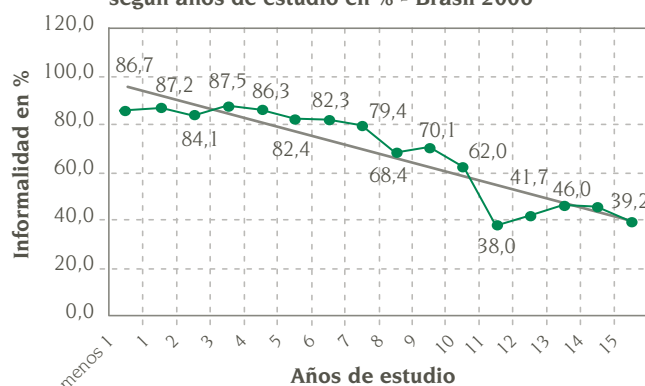
tudio a 39,2% entre los que tienen 15 años o más de estudio. En promedio, cada año adicional de escolaridad conlleva a la reducción de la informalidad en 3,2% en términos absolutos. Teniendo en cuenta sólo la escolaridad, la probabilidad de que un joven con hasta cuatro años de estudio se encuentre en el sector informal es el doble de la existente para un trabajador de 15 a 24 años, con 12 años o más de estudio. De forma inversa, la probabilidad de que un joven trabajador con 12 años o más de escolaridad consiga una ocupación en el segmento formal es cerca

de 4.2 veces superior a la de aquéllos que han realizado hasta cuatro años de estudio.

Las diferencias regionales también son notorias: las mayores tasas de informalidad juvenil prevalecen en las regiones Nordeste (81,0%) y Norte (75,7%), y las menores tasas se encuentran en las regiones Sudeste (48,2%), Sur (49,7%) y Centro-Oeste (55,3%). Cuando se consideran los estados de la Federación, se observa que la informalidad varía de un espectro de 39,8% en Santa Catarina hasta 90,6% en el estado de Piauí⁴².

⁴² Ver Tabla A 13 del Anexo Estadístico.

Gráfico 1.20
Tasa de informalidad jóvenes 15 a 24
según años de estudio en % - Brasil 2006



Fuente: Elaborado por OIT/Prejal, a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006. Brasil como un todo, incluso el área rural del Norte.

Además de factor fundamental para las posibilidades de superación de la pobreza y de la exclusión social y del aumento de las oportunidades de trabajo decente para los jóvenes, la reducción del desempleo y de la informalidad entre ellos es relevante también desde el punto de vista de la mayor sustentabilidad del sistema de seguridad social. Una generación de trabajadores empleada en el sector formal y que aporta a la previsión social traerá una contribución efectiva para la salud financiera del sistema de seguridad social. Ese aspecto es aún más significativo cuando se considera la curva demográfica, ya que con el envejecimiento de la población brasileña, en el largo plazo habrá una disparidad en la relación entre trabajadores activos y jubilados.

1.3.4.1 Evolución de la informalidad juvenil

En el período analizado se pueden observar tres fases distintas en relación con el comportamiento de la informalidad entre los jóvenes (Gráfico 1.21). De 1993 a 1997 la tasa de informalidad tuvo una ligera disminución (de 64,8% a 63%), probablemente como reflejo de la recuperación económica ocurrida en los años 1993 y 1994, así como de las mejoras de ingreso y expansión del crédito derivadas del proceso de estabilización de precios y de la eliminación del riesgo de una hiperinflación que amenazaba a la economía al inicio de ese subperíodo.

Al final de la década de 1990 se observa una elevación de la tasa de informalidad, causada por el bajo ritmo de crecimiento económico, baja elasticidad empleo-producto y bajo ritmo de generación de empleos formales. Esta coyuntura fue generada por la combinación de diversos factores, entre los cuales cabe destacar: la prevalencia de altas tasas de interés real y de cambio sobrevalorado; fuerte ajuste en la ocupación industrial y de carácter defensivo en función de la apertura comercial y del escenario macroeconómico; y privatización de empresas estatales que sufrieron procesos de reducción y de ajuste en la mano de obra. Finalmente, a partir del año 2000, la tasa de informalidad se reduce de 63,7% a 59,8%, lo que está relacionado con el mejor desempeño en la generación de empleos formales observado en el período,

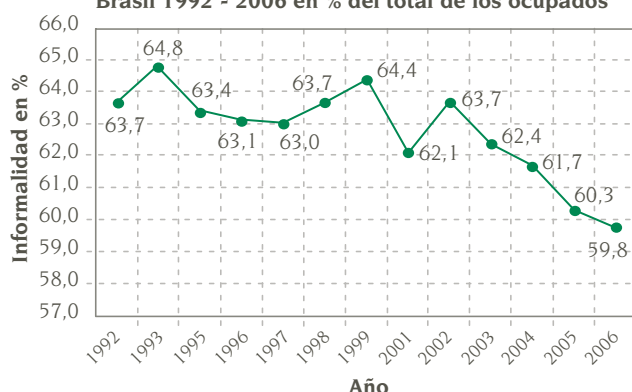
así como de una mayor elasticidad empleo-producto que lo caracteriza⁴³.

entre los jóvenes coincidió con la tendencia general del conjunto de los trabajadores.

1.3.4.2 Característica de los trabajadores y probabilidad de informalidad

A través de una regresión logística binaria, el análisis de las probabilidades de informalidad de los diferentes trabajadores confirma el escenario⁴⁵ descrito anteriormente. Sin embargo, los resultados presentados en la Tabla 1.11 refuerzan la evidencia del aumento de los años de estudio –siempre que se controlen las demás variables– en la reducción de la probabilidad de informalidad. Por otro lado se demuestra que las mujeres, los *negros* y los jóvenes tienen mayor probabilidad de estar ocupados en el sector informal que, respectivamente, hombres, blancos y adultos, incluso cuando estén controladas las demás variables. Y que un joven tiene una probabilidad mayor de encontrarse en la informalidad que un adulto con el mismo número de años de estudio, del mismo sexo

Gráfico 1.21
Tasa de informalidad de los jóvenes
Brasil 1992 - 2006 en % del total de los ocupados



Fuente: Elaborado por OIT/Prejal, a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 1992-2006. Brasil excluida el área rural del Norte, excepto Tocantins, en los años de 2004 a 2006, para garantizar comparabilidad con los datos de 1992 a 2003.

La comparación entre 1992 y 2006 muestra la reducción de la tasa de informalidad de 63,7% a 59,8%, sin considerar el área rural del Norte⁴⁴, a pesar del aumento en la segunda mitad de la década de 1990. La informalidad

⁴³ Hay una discusión muy amplia sobre los factores que explicarían el proceso de disminución de la informalidad ocurrido a partir del año 2000, destacando entre ellos: devaluación y alteración de la política cambiaria en 1999, a pesar de que desde 2005 se ha generado un proceso de valoración del cambio; reducción de las tasas de interés real; mejora en el ritmo de crecimiento económico a partir de 2004 y aumento de la elasticidad empleo-producto; fin del proceso de reestructuración industrial de carácter más defensivo; aumento del gasto social e intensificación de las acciones de fiscalización del Ministerio del Trabajo y Empleo; alteración de la legislación y de la carga tributaria sobre la planilla de las microempresas; expansión del crédito; y proceso de reducción de los salarios reales de 1996 a 2003, lo que disminuyó los costos de la formalización. Ver discusión al respecto en CARDOSO Jr., José Celso; FERNANDES, Suiane. *A informalidade revisitada: evolução nos últimos 20 anos e mais uma hipótese de pesquisa*. Mercado de Trabalho: conjuntura e análise. Rio de Janeiro, Brasília, v. 5, n. 14, p. 41-49, out. 2000; y en la publicación *Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente: A Experiência Brasileira Recente*. Brasília: CEPAL: PNUD: OIT, 2008. 176 p. OIT/CEPAL/PNUD (2008).

⁴⁴ Excepto el área rural de Tocantins.

⁴⁵ El modelo utilizado tenía como variable dependiente una variable *dummy* de informalidad (0 para formal y 1 para informal) y las siguientes variables dependientes: años de estudio, *dummy* de color (0 para blancos, amarillos e indígenas y 1 para *negros*), *dummy* de sexo (0 para hombre y 1 para mujer) y de edad (0 para adultos y 1 para jóvenes).

Tabla 1.11
Regresión logística binaria - Brasil 2006

Variable	Modelo y coeficientes de las variables por modelo		
	B	Significancia	Exponencial (B)
Años de estudio	-0,19704	0,000	0,82116
Dummy de color/raza	0,243678	0,000	1,275934
Dummy de sexo	0,431454	0,000	1,539494
Dummy de rango de edad (joven o adulto)	0,695611	0,000	2,004934
Constante	1,237168	0,000	3,445843

Fuente: Elaborado por OIT/Prejal a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006. Brasil incluso el área rural del Norte.

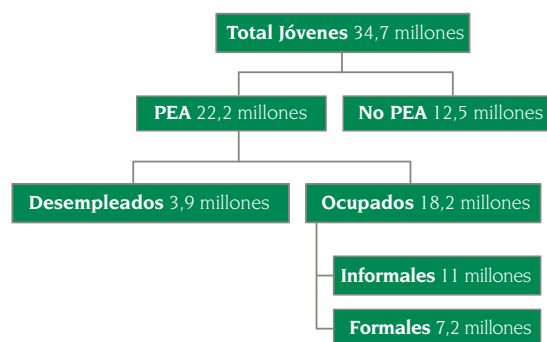
y de la misma raza. Todos los coeficientes fueron significativos a 1%.

1.3.5. Déficit de empleo formal juvenil

De los 22 millones de jóvenes económicamente activos en 2006, aproximadamente 3.9 millones estaban desempleados y 11 millones estaban desempeñando ocupaciones informales. Ello significa que 15 millones de jóvenes brasileños económicamente activos estaban excluidos de un empleo formal debido al desempleo o a la informalidad (Cuadro 1.1).

Del análisis conjunto del desempleo y la informalidad podemos derivar un nuevo indicador de exclusión social de los jóvenes en el mundo laboral: el déficit de empleo formal, que corresponde al porcentual de los jóvenes económicamente activos excluidos del trabajo decente debido al desempleo y a la informalidad. Ese déficit alcanzaba,

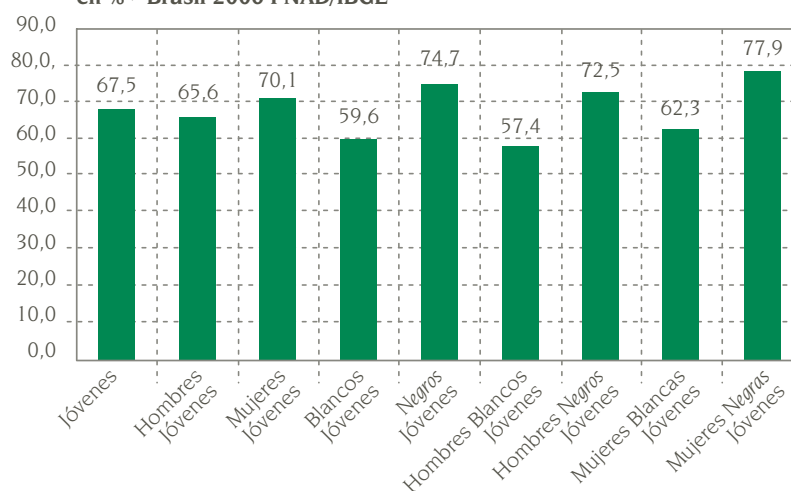
Cuadro 1.1
Mundo del trabajo - Brasil 2006



Fuente: Elaborado por OIT/Prejal a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 1992-2006. Brasil como un todo, incluso el área rural del Norte.

en promedio, a 67,5% de la PEA juvenil en 2006, siendo más acentuado para las mujeres (70,1%) que para los hombres (65,6%) y más para los *negros* (74,7%) que para los blancos (59,6%). En el caso de las jóvenes mujeres *negras*, que viven una situación de

Gráfico 1.22
Déficit de trabajo decente jóvenes (desempleados + informales) / PEA
en % - Brasil 2006 PNAD/IBGE



Fuente: Elaborado por OIT/Prejal a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006. Brasil como un todo, incluso el área rural del Norte.

doble discriminación –de género y de raza– ese índice se elevaba a 77,9%⁴⁶.

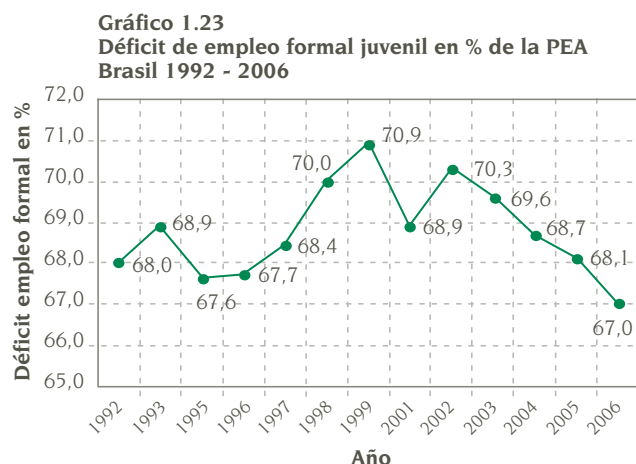
El déficit de empleo formal presenta dos movimientos distintos a lo largo del período analizado: aumenta significativamente entre 1992 y 2001 (de 67,9% a 70,9%) y disminuye entre 2003 y 2006, al alcanzar la cifra de 67% (Gráfico 1.23). La mejora en el período de 1993 a 1995 es el resultado de la recuperación económica y del comportamiento del mercado de trabajo en el período. Por otro lado, la disminución de la informalidad en los años 2000 es fundamental para explicar la evolución positiva del déficit de

empleo formal juvenil, teniendo en cuenta que el desempleo se mantuvo relativamente estable y en un nivel elevado en ese mismo período.

1.4 Estudio y trabajo

Del total de 34.7 millones de jóvenes de 15 a 24 años existentes en Brasil en 2006, 18.2 millones estaban ocupados; 12.5 millones estaban inactivos y cerca de 3.9 millones estaban desempleados. Del mismo total, 16.3 millones (46,9%) estaban estudiando y

⁴⁶ Cabe aclarar, sin embargo, que tener un empleo formal no equivale necesariamente a tener un trabajo decente, a pesar de la importancia de esa dimensión, ya que en la mayoría de los casos se relaciona con las posibilidades de acceso a la protección social.



Fuente: Elaborado por OIT/PREJAL a partir de los microdatos IBGE/PNAD de 1992-2006. Brasil excluida el área rural del Norte, excepto Tocantins, en los años de 2004 a 2006 para garantizar la comparabilidad con los datos de 1992 a 2003.

18.4 millones (53,1%) no participaban en el sistema educativo.

La Tabla 1.12 muestra cómo la tasa de asistencia a la escuela disminuye y el nivel de ocupación crece en la medida en que la edad aumenta⁴⁷. Llama la atención el aumento considerable de la deserción escolar en el grupo de 15 a 17 años si se compara con el de 7 a 14 años, así como la fuerte disminución en el porcentaje de asistencia a la escuela a partir de los 18 años, en una proporción superior al incremento en el nivel de ocupación.

Tabla 1.12
Estudio y trabajo de jóvenes - Brasil, 2006

Edad	Estaba estudiando	No estaba estudiando	Total	Porcentaje de estudiantes en % del total	Porcentaje de no estudiantes en % del total	Ocupados	Nivel de Ocupación (ocupados/ total) en %
15	3.096.731	348.570	3.445.301	89,9	10,1	757.177	22,0
16	2.833.638	595.964	3.429.602	82,6	17,4	1.077.121	31,4
17	2.633.927	915.925	3.549.852	74,2	25,8	1.341.999	37,8
18	1.902.517	1.694.343	3.596.860	52,9	47,1	1.752.274	48,7
19	1.392.879	2.020.308	3.413.187	40,8	59,2	1.892.111	55,4
20	1.178.569	2.335.732	3.514.301	33,5	66,5	2.117.731	60,3
21	1.019.126	2.428.660	3.447.786	29,6	70,4	2.209.917	64,1
22	855.853	2.482.800	3.338.653	25,6	74,4	2.244.362	67,2
23	732.210	2.731.952	3.464.162	21,1	78,9	2.363.813	68,2
24	622.798	2.886.965	3.509.763	17,7	82,3	2.487.698	70,9
Total							
15 a 24 años	16.268.248	18.441.219	34.709.467	46,9	53,1	18.244.203	52,6

Fuente: Elaborado por OIT/Prejal a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006. Brasil como un todo, incluso con Norte Rural.

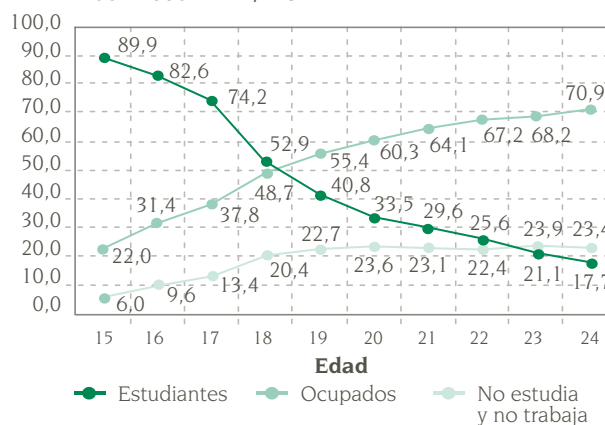
⁴⁷ El nivel de ocupación refleja el porcentaje de personas que estaban ocupadas en relación con la Población en Edad Activa (ocupados /PIA).

A su vez, el Gráfico 1.24 muestra que el porcentaje de jóvenes que no estudian y no trabajan aumenta en la medida en que la edad se eleva, demostrando que el mundo del trabajo no logra absorber a los que dejan la escuela e inician la búsqueda de un empleo u ocupación.

A los 15 años, el porcentaje de jóvenes que no estudia y no trabaja es de 6% y la asistencia escolar de cerca de 90%. Ese porcentaje se eleva gradualmente hasta alcanzar el 20% a los 18 años, y se mantiene más o menos en ese nivel hasta los 24 años. La participación en el sistema escolar cae significativamente a partir de los 18 años (es de 74% a los 17 años y de 52% a los 18), acompañada de un relativo aumento de la ocupación.

Como era previsible, la asistencia escolar entre los inactivos (65,3%) era mayor que entre los activos (36,4%), y mayor entre los desempleados (44,1%) que entre los ocupados (34,5%).

Gráfico 1.24
Proporción de jóvenes estudiantes, ocupados
y no estudian y no trabajan según edad
Brasil 2006 PNAD/IBGE



Fuente: Elaborado por OIT/Prejal a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006. Brasil como un todo, incluso con Norte Rural.

En síntesis, en 2006 había en Brasil cerca de 6.5 millones de jóvenes (18,8% del total) que no estudiaban ni trabajaban. Ello significa que casi uno de cada cinco jóvenes brasileños estaban en esa situación. De ese conjunto, 4.3 millones estaban económicamente inactivos y 2.2 millones estaban desempleados. Cerca de 6.3 millones (18,3%

Tabla 1.13
Resumen de los datos de estudio y trabajo juvenil - Brasil, 2006

Grupo	Estudiantes	No estudiantes	Total
Total	16.268.248	18.441.219	34.709.467
No económicamente activos o inactivos	8.188.963	4.337.569	12.526.532
PEA	8.079.285	14.103.650	22.182.935
Ocupados	6.343.053	11.900.931	18.243.984
Desempleados	1.736.232	2.202.719	3.938.951

Fuente: Elaborado por OIT/Prejal a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006. Brasil como un todo, incluso con Norte rural.

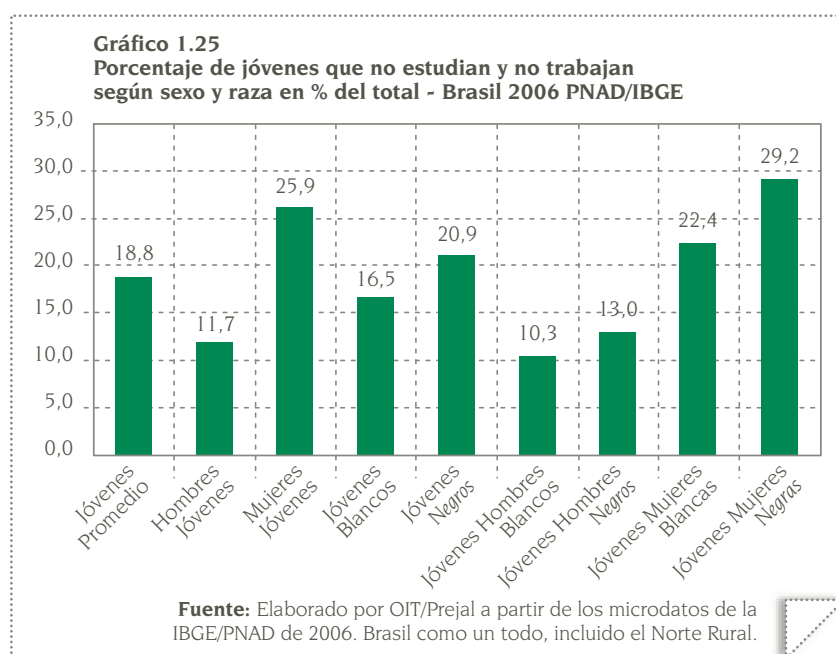
del total) estudiaban y trabajaban; 11.9 millones (34,3% del total) apenas trabajaban, y 9.9 millones (28,6% del total) sólo estudiaban, de los cuales 8.2 millones eran económicamente inactivos y 1.7 millones desempleados.

No hay dudas de que el porcentaje de jóvenes que no estudian y no trabajan es un indicador que expresa el grado de exclusión social, agravado por los determinantes de género y raza.

El porcentaje de mujeres jóvenes que no estudian y no trabajan (25,9%) es más del doble de la proporción de hombres jóvenes

en la misma situación (11,7%). Ese porcentaje también es superior para el conjunto de los jóvenes *negros* de ambos sexos (20,9%) en comparación con los jóvenes blancos de ambos sexos. Entre las jóvenes mujeres *negras*, esa proporción (29,2%) es casi tres veces superior a la de los jóvenes hombres blancos en la misma situación (10,3%) (Gráfico 1.25)⁴⁸.

Resulta paradójico que el porcentaje de mujeres jóvenes –en especial las *negras*– que no estudian ni trabajan sea superior al de los hombres jóvenes, a pesar de que su escolaridad promedio es superior. Entre las posibles explicaciones se encuentran su



⁴⁸ Se recomienda la lectura del trabajo "Jóvenes y Trabajo en Brasil – desigualdad y desafíos para las políticas públicas", organizado por la Acción Educativa, Instituto Ibi y Dieese, que hace un análisis más detallado de la cuestión del estudio y trabajo de los jóvenes.

mayor tasa de desempleo, su menor tasa de participación, su mayor vinculación a las tareas domésticas y a las relacionadas con la maternidad precoz.

Por medio de una regresión logística multinominal⁴⁹, se puede concluir que ser mujer (en relación a ser hombre), ser *negro* (en relación a ser blanco) y de bajo ingreso familiar (en relación al de alto ingreso) aumentan la probabilidad de vivir en una situación de falta de estudio y falta de trabajo en relación con la otra situación más favorable.

El porcentaje de mujeres jóvenes que no estudiaban y no trabajaban era de 25,9% contra 11,7% de los hombres jóvenes, llegando a 29,2% para las mujeres *negras*. Las mujeres jóvenes que en 2006 no estudiaban y no trabajaban correspondían a 57% de los desempleados que no estudiaban y 75% de los inactivos que no estudiaban.

La presencia de los hombres era mayor en el grupo de los que sólo trabajaban (42,2% contra 26,4% de las mujeres) y en el grupo de los que estudiaban y trabajaban. Las mujeres eran mayoría entre los jóvenes que solamente estudiaban (Ver Tablas A 14 y A 15 del Anexo Estadístico).

También en 2006, los jóvenes *negros* estaban sobre-representados en el grupo de los que no estudiaban y no trabajaban: respondían por 52,4% de la población total juvenil y por 58,2% de los jóvenes que no estudiaban y no trabajaban (3.8 millones de los 6.5 millones). El porcentaje de jóvenes *negros* que no estudiaban y no trabajaban alcanzó la cifra de 20,9%, contra 16,5% de los blancos. En el grupo de jóvenes *negros* había una proporción mayor de jóvenes que estudiaban y trabajaban y que sólo estudiaban. Había también una proporción mayor de jóvenes *negros*, en comparación con los blancos, que sólo trabajaban (Ver Tablas A 14 y A 15 del Anexo Estadístico).

A su vez, mientras el porcentaje de jóvenes que no estudiaban ni trabajaban era de 20,4% en los hogares con ingreso *per cápita* de hasta tres salarios mínimos, ese porcentaje caía a 6,6% para aquéllos con niveles de ingreso más elevado. Ello significa que los jóvenes de bajo nivel de ingreso estaban sobre-representados entre los que no estudiaban y no trabajaban, y tenían mayor probabilidad de estar en esta categoría. Los jóvenes de hogares de bajo nivel de ingreso

⁴⁹ Regresión con cuatro categorías: 1) estudia y trabaja; 2) solamente estudia (inactivos que estudian y desempleados que estudian); 3) solamente trabaja; y 4) no estudia y no trabaja (inactivos que no estudian y desempleados que no estudian). Esta última categoría es la de referencia. Las variables utilizadas fueron: *dummy* de sexo (0 hombre y 1 mujer); *dummy* de color/raza (0 blanco (*amarelo*) e indígena y 1 *negro*); posición o situación en el hogar (0 para persona de referencia/cónyuge y 1 para hijo y otros); *dummy* para vivienda urbana (0 para rural y 1 para urbano); nivel de ingreso (0 para ingreso del hogar *per cápita* superior a tres salarios mínimos y 1 para debajo de ese nivel); y años de estudio del joven.

estaban sobre-representados entre aquéllos que solamente trabajaban.

La situación de estudio y trabajo y de sólo estudio era más propia de jóvenes de hogares con ingresos más elevados (Ver Tabla A 16 del Anexo Estadístico). La proporción de jóvenes que estudiaban y trabajaban era de 26,7% para los que pertenecían a hogares con ingresos más elevados, y de 17,2% para los de hogares con menores ingresos. En el grupo de jóvenes que sólo estudiaban la proporción era de 42,6% y 27,2% respectivamente.

En relación con la posición en el hogar, 73,9% de las personas de referencia sólo trabajaban, y 11,9% no estudiaban y no trabajaban. Entre los cónyuges, el porcentaje de no estudio y no trabajo se elevó a 47,1%, de forma tal que los cónyuges respondían por 10,4% de la población juvenil y por 26% del total de jóvenes que no estudiaban y no trabajaban.

Entre los jóvenes que ocupaban la posición de hijos, la mayor proporción estaba entre aquéllos que sólo estudiaban (34,8%), mientras que 14,8% de los hijos estaba en la situación de "no estudia y no trabaja" (ver Tabla A 17 del Anexo Estadístico).

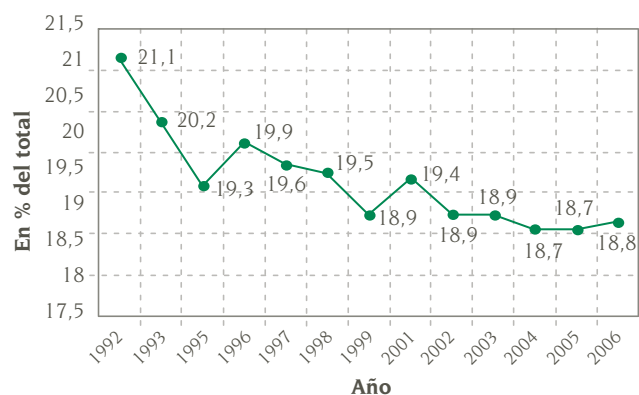
Con relación a la ubicación o localización de la vivienda, había una mayor probabilidad de sólo estudiar para los jóvenes urbanos en relación con los rurales, lo que puede significar una mayor oportunidad de acceso

a la educación formal para los jóvenes de las ciudades, y mayor desempleo (Ver Tabla A 18 del Anexo Estadístico).

Se observa una menor probabilidad de encontrar jóvenes de la ciudad que estudiaban y trabajaban, o que solamente trabajaban, si se la compara con la situación de los jóvenes del campo. Los jóvenes que no estudiaban y no trabajaban correspondían a 19,2% del total en el medio urbano y 17,1% en el rural, siendo la mayor diferencia la observada entre los desempleados que no estudiaban (7,1% entre los jóvenes de la ciudad contra 2,8% de los jóvenes en el medio rural). Ese hecho puede estar relacionado con el mayor desempleo juvenil en las áreas urbanas en relación con las rurales. El porcentaje de jóvenes que solamente trabajaban era mayor en el medio rural que en el medio urbano (41% contra 32,9%) y la situación se invertía cuando se consideraba a aquéllos que sólo estudiaban (30,4% de los jóvenes de la ciudad contra 19,6% de los jóvenes del medio rural).

La evolución de ese porcentaje a lo largo del tiempo dependerá del comportamiento de la asistencia escolar y del desempleo. Como se demostró anteriormente, hubo un aumento de la permanencia de los jóvenes en la escuela, pero también un aumento de la tasa de desempleo. El efecto final que prevaleció de esas dos tendencias opuestas fue una reducción positiva en el porcentaje de jóvenes que no estudian y no trabajan que

Gráfico 1.26
Evolución del porcentaje de jóvenes que no estudian
y no trabajan en % del total - Brasil 1992 - 2006



Fuente: Elaborado por OIT/Prejal a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006. Brasil excluyó el área rural del Norte, excepto Tocantins, en los años de 2004 a 2006, para garantizar la comparabilidad con los datos de 1992 a 2003.

pasó de 21,1% a 18,8% entre 1992 y 2006. Pero esa proporción aún permanece en un nivel muy elevado (Gráfico 1.26).

1.5 Índice de vulnerabilidad juvenil en relación con el trabajo decente

Hay otros indicadores que pueden ser utilizados para medir el grado de exclusión social de los jóvenes brasileños.

Uno de ellos (denominado Índice de Vulnerabilidad Juvenil) puede ser construido a partir de la suma entre el porcentaje de jóvenes excluidos del mercado laboral por el déficit de empleo formal y los que no estudian y no trabajan, eliminando la superposición entre desempleados y desempleados que no estudian. En relación con el total, puede ser calculado como el porcentaje de jóvenes que

están desempleados, en la informalidad y en la condición de inactivos que no estudian.

Según la Tabla 1.14, en 2006 habría en Brasil cerca de 19.3 millones de jóvenes de 15 a 24 años (ó 55,7% del total) en situación de vulnerabilidad, de acuerdo con esa definición.

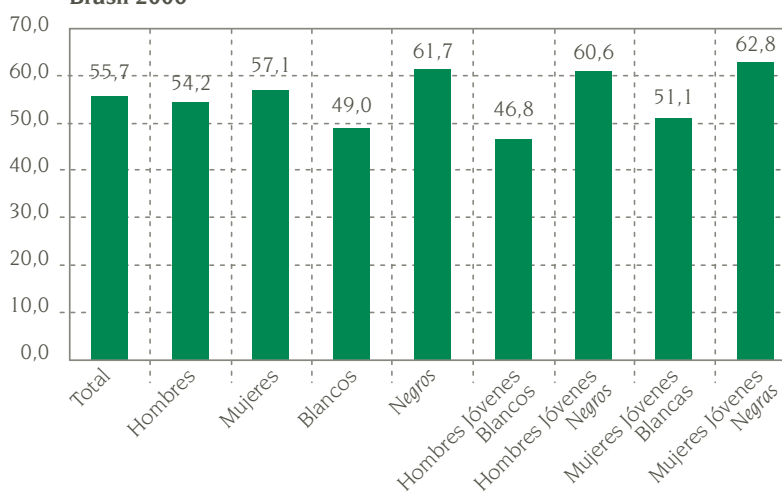
Frente al escenario de exclusión y de desigualdades educativas y en el mercado de trabajo –que son correlacionadas entre sí y se refuerzan mutuamente– es fundamental la adopción de políticas y acciones en todos los niveles de gobierno (federal, estadual y municipal) y también en la sociedad, para generar un mayor y mejor conjunto de oportunidades para los jóvenes brasileños.

Tabla 1.14
Déficit del empleo formal y vulnerabilidad juvenil - Brasil, 2006

Item	Valores absolutos	Valores con relación al total en %
Total	34.709.467	100,0
I Desempleados	3.938.951	11,3
II Ocupados en la informalidad	11.043.687	31,8
III Déficit de empleo formal = I + II	14.982.638	43,2 % del total de los jóvenes y 67,5% de la PEA
IV Inactivos que no estudian	4.337.569	12,5
V Desempleados que no estudian	2.202.719	6,3
VI Jóvenes que no estudian y no trabajan = IV + V	6.540.288	18,8
VII Índice de Vulnerabilidad Juvenil = I + II + VI - V = III + IV	19.320.207	55,7

Fuente: Elaborado por OIT/Prejal, a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006. Brasil como un todo, incluso con Norte rural.

Gráfico 1.27
Porcentaje de jóvenes vulnerables según sexo y raza en % del total Brasil 2006



Fuente: Elaborado por OIT/Prejal a partir de los microdatos de la IBGE/PNAD de 2006. Brasil como un todo, incluso con Norte rural.

Capítulo 2

PROGRAMAS Y ACCIONES PARA LA JUVENTUD EN BRASIL

Existe en Brasil un gran conjunto de programas y acciones orientados a la juventud, tanto en los tres niveles de gobierno (federal, estadual y municipal) como en el sector privado. Este capítulo ofrecerá una descripción sintética de algunas de las principales iniciativas existentes, enfocándose especialmente en aquéllas que son responsabilidad del gobierno federal, pero destacando la importancia de las demás, principalmente las llevadas a cabo por el Sistema "S" y por las centrales sindicales.

Recientemente en Brasil se han introducido importantes cambios en las políticas orientadas a la juventud. En 2003, el gobierno federal lanzó el Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo (PNPE), con el objetivo de contribuir a la generación de más y mejores empleos para la juventud brasileña. En 2005 fue instituida la Política Nacional de la Juventud por medio de la Medida Provisional 238, firmada por el Presidente de la República el 1º de febrero de ese año. En ese mismo acto, el Presidente creó la Secretaría Nacional de Juventud (SNJ), el Consejo Nacional de Juventud (Conjuve) y el Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJoven), que tiene como objetivo propiciar entre los jóvenes la terminación de la educa-

ción básica, el aprendizaje de una profesión y el desarrollo de acciones comunitarias.

La SNJ es responsable por la gestión del ProJoven. El Conjuve tiene la finalidad de formular y proponer las directrices de la acción gubernamental, orientada a la promoción de políticas públicas para la juventud. Ambos componen el nuevo marco institucional para la formulación y ejecución de la Política Nacional de Juventud, para propiciar una mejor articulación entre las acciones del gobierno federal y una mayor participación de la sociedad civil en la formulación y gestión de esas políticas.

En 2007 el ProJoven fue reestructurado con el objetivo de ampliar la atención a aquéllos que estaban fuera de la escuela y sin acceso a la formación profesional. El gobierno federal decidió unificar seis programas ya existentes, dando origen al ProJoven Unificado o Integrado. El ProJoven Integrado tiene como objetivo promover la reintegración de los jóvenes al proceso educativo, la formación profesional, su participación en acciones comunitarias con prácticas de solidaridad, ejercicio de la ciudadanía e intervención en la realidad local.

El eje articulador de la actual política pública de juventud está orientado por dos nociones fundamentales: oportunidades y derechos. Las acciones y programas buscan ofrecer oportunidades y garantizar derechos a los jóvenes brasileños. Bajo esa

visión es necesaria la oferta de medios para la adquisición de capacidades (acceso a la educación y la formación profesional) y para su utilización (acceso al trabajo decente y al crédito). También es fundamental la garantía de derechos, en especial a través de la oferta de servicios que atiendan a las diversas necesidades de los jóvenes de ambos sexos.

Tales medidas están en consonancia con los compromisos asumidos en foros nacionales e internacionales, entre los cuales destacan la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente (AHTD) y la Agenda Nacional de Trabajo Decente. La AHTD fue lanzada por el Director General de la OIT durante la Reunión Regional Americana, realizada en Brasilia en mayo de 2006. La Agenda Hemisférica propone un plan de trabajo para el período 2006-2015, con recomendaciones de políticas generales y específicas, entre ellas las relacionadas con el empleo para los jóvenes. En esta área define como objetivo mejorar la formación y la inserción de los jóvenes en el mercado laboral y, como meta, reducir a la mitad la proporción de jóvenes que no estudian y no trabajan, en un plazo de 10 años.

La Agenda Nacional de Trabajo Decente, elaborada en consulta con empleadores y trabajadores, fue lanzada en la misma ocasión por el Ministro del Trabajo y Empleo. Como parte de una de sus tres prioridades (generar más y mejores empleos con igualdad de oportunidades y tratamiento, erradicar el trabajo esclavo y el trabajo infantil, en especial en

sus peores formas, y fortalecer el tripartismo y el diálogo social) prevé el fortalecimiento de políticas y programas de promoción del empleo de jóvenes en consonancia con las recomendaciones de la Red de Empleo de Jóvenes y con la Resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo sobre Empleo de Jóvenes (2005).

Esas políticas y acciones van desde aquellas que elevan la escolaridad y la cualificación de los jóvenes, a las que favorecen directa o indirectamente su inclusión en el mercado laboral. También fueron consideradas otras políticas que contribuyen a la obtención de un trabajo decente para la juventud, como el sistema de protección social al trabajador, que abarca el seguro-desempleo y los beneficios previsionales.

Es importante tener en cuenta que la promoción del trabajo decente no puede ser vista de manera aislada o desarticulada del conjunto de las políticas económicas y sociales. El déficit de trabajo decente para los jóvenes guarda relación directa con la exclusión social y el comportamiento de la economía y del mercado de trabajo, así como de las condiciones del sistema educativo y de protección social.

Por estas razones, la estrategia de promoción del trabajo decente para los jóvenes se vincula a las políticas económicas y sociales, en especial a las políticas de crecimiento económico y a su calidad, a la protección

social, a la generación de más y mejores empleos, al combate a la informalidad, a la promoción de la igualdad de género y raza, a la democratización del crédito, a la mejora del acceso a la educación de calidad y a las oportunidades de formación profesional.

2.1 Iniciativas del Gobierno Federal

2.1.1 Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo

Uno de los principales programas creados específicamente para la juventud fue el Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo (PNPE), instituido por la Ley N° 10.748, de 22 de octubre de 2003. El PNPE tenía como objetivo promover la creación de puestos de trabajo para jóvenes o prepararlos para el mercado de trabajo por medio de acciones de cualificación, ocupaciones alternativas e inclusión social a través de varias líneas de acción: subvención económica, consorcios sociales de la juventud, juventud ciudadana, emprendedurismo y responsabilidad social, además de acciones de reformulación del aprendizaje. El programa fue diseñado, en su conjunto, como una combinación de acciones para el fomento de la generación de vacantes para jóvenes en el mercado de trabajo, intermediación de mano de obra, capacitación y preparación para el trabajo, y estímulo a formas alternativas de generación de trabajo e ingreso (CUNHA y SILVA, 2006).

Originalmente, el público-objetivo del programa estaba formado por jóvenes de 16 a 24 años en situación de desempleo involuntario que atendiesen a los siguientes criterios de elegibilidad: a) no haber tenido un vínculo laboral formal anterior; b) ser miembros de familias con ingreso mensual *per cápita* de hasta medio salario mínimo; c) estar matriculados y frecuentando regularmente establecimientos de educación básica o media o cursos de educación de jóvenes y adultos. Incluía la directriz de atender prioritariamente a los jóvenes inscritos en el Sistema Público de Empleo, mediante el Sistema Nacional de Empleo (SINE).

En 2004, a través de la Ley 10.940 de 27 de agosto, se introdujeron modificaciones a los criterios de elegibilidad del programa: en el cálculo del ingreso familiar mensual *per cápita* de hasta medio salario mínimo deberían ser consideradas las subvenciones de programas similares, lo que indicaba un esfuerzo de integración de políticas. Asimismo –y probablemente debido a la baja ejecución de la línea de subvención económica– se amplió el criterio de escolaridad para abarcar a aquellos jóvenes que ya habían concluido la educación media, con la salvedad de que 70% de los empleos creados en el ámbito del PNPE deberían ser ocupados o destinados a jóvenes que no hubiesen concluido la educación media.

Cabe mencionar que el PNPE fue concebido e implementado al inicio de una nueva

administración del gobierno federal que buscaba reestructurar el *Sistema Público de Trabajo, Empleo y Renta* (Spter). Esa reestructuración incluía la incorporación de nuevos contenidos y programas, en especial políticas para nuevos públicos específicos, como los trabajadores jóvenes y de la economía solidaria, con el objetivo de dar cuenta de las nuevas realidades del mundo del trabajo. Ese contexto contribuyó a que la formulación y el inicio de la implementación del Programa Primer Empleo fuesen acelerados, y para que sus metas fuesen fijadas en un nivel bastante elevado (CUNHA y SILVA, 2006).

2.1.1.1 Subvención económica

Inicialmente, la subvención económica fue definida como el eje principal del PNPE. Asumía la forma de un subsidio de seis cuotas bimestrales de R\$ 200,00 (equivalente a 83% del valor del salario mínimo), totalizando R\$ 1.200,00 (US\$ 391) por joven contratado por empresas con facturación anual de hasta R\$ 1.2 millones (US\$ 391.000)⁵⁰. Para empresas con facturación anual superior a R\$ 1.2 millones el subsidio era de seis cuotas bimestrales de R\$ 100,00 (41,66% del salario mínimo), totalizando R\$ 600,00 (US\$ 195). En 2004, con la finalidad de mejorar la ejecución del programa, el subsidio fue elevado a seis cuotas bimestrales de R\$ 250 (el equivalente a 96 % del salario mínimo), totalizando R\$

1.500 (US\$ 512)⁵¹ para cualquier tamaño de empresa.

Inicialmente el contrato debía ser por plazo indeterminado, y mantenido por un período mínimo de 12 meses, estando prohibidos los contratos de experiencia, por plazo determinado y para trabajo doméstico. En 2004 fue permitida la contratación por plazo determinado, siempre que fuese por un mínimo de 12 meses, también con el propósito de mejorar la ejecución de la línea de subvención económica.

En caso de rescisión del contrato de trabajo del joven inscrito en el PNPE antes de un año de su vigencia, el empleador podía mantener el puesto creado, sustituyendo por un período de hasta 30 días al empleado dispensado, por otro joven que cumpliera con los criterios de elegibilidad, sin derecho al nuevo beneficio del mismo puesto, sino sólo a las eventuales cuotas restantes. En caso de que no se sustituyera al joven, el empleador debería restituir las cuotas de subvención recibidas, debidamente ajustadas.

Otro cambio en el programa para mejorar su ejecución operacional fue la flexibilización o relativización de la distribución de los jóvenes por orden cronológico de inscripción en el SINE. Se introdujeron criterios relativos a la cercanía entre el local de trabajo y el local de residencia del candidato a la vacante y en

⁵⁰ Conversión por la tasa promedio de cambio de 2003.

⁵¹ Conversión por la tasa promedio de cambio de 2004.

relación con sus habilidades profesionales. (CUNHA y SILVA, 2006).

Es conveniente tener en cuenta que todo programa de subsidio al empleo, destinado a determinado grupo, crea por lo menos dos riesgos: la sustitución de trabajadores regulares o no subsidiados por empleados subsidiados, y el llamado "peso muerto", o sea, el pago del subsidio a trabajadores que serían contratados incluso sin la existencia del subsidio.

El PNPE, consciente de esos riesgos, contempló desde su inicio medidas para evitarlo o minimizarlo, en especial en lo referente a la posibilidad de sustitución de trabajadores adultos por jóvenes con empleo subsidiado. En primer lugar, el número de jóvenes con empleo subsidiado fue delimitado de acuerdo al tamaño de la empresa: una contratación subsidiada por empresas con hasta cuatro empleados, dos por empresas con cinco a 10 empleados y 20% del cuadro de empresas con más de 10 empleados

Además, los empleadores deberían mantener, mientras durase el vínculo laboral de los jóvenes del PNPE, un número promedio de empleados igual o superior a la bolsa de empleos existentes antes de su contratación. Esa restricción fue eliminada en 2004, pero se estableció que el MTE sería el responsable por el monitoreo de la rotación del cuadro de empleados de las empresas que recibían el subsidio. De esta manera se evitaría la

sustitución de trabajadores regulares por jóvenes subsidiados. Las empresas con una rotación mayor al promedio del sector en la región tendrían el beneficio suspendido.

A pesar de los cambios introducidos en 2004, la subvención permaneció con un bajo nivel de ejecución hasta su eliminación en 2007. La débil ejecución de esa línea fue fundamental para explicar la reestructuración de las políticas orientadas a la juventud, promovida por el gobierno federal en 2005, lo que significó un cambio en el énfasis de las acciones por el lado de la demanda para acciones por el lado de la oferta en el mercado laboral, en especial las dirigidas al aumento de la escolaridad y de la formación profesional.

Incluso antes del establecimiento del ProJoven, el propio PNPE ya había cambiado su foco de atención, pasando a dar mayor énfasis a las acciones de formación –los Consorcios Sociales de la Juventud– en perjuicio de la subvención económica. Una de las hipótesis para explicar la reducida ejecución del programa es que la baja cualificación de los jóvenes del PNPE era un factor más restringido para su inserción laboral que los costos de contratación.

No forma parte del presente informe una evaluación más profunda de las razones que explican la baja ejecución de la línea de subvención económica, y en particular si se debió a problemas de diseño, de implementación

operacional o a una combinación de ambas. Según CUNHA y SILVA (2006), "un análisis detallado sugiere que, más que la falta de interés de las empresas, la ausencia de mecanismos operacionales bien consolidados puede haber sido decisiva para perjudicar la eficacia de la acción. Esto fue comprobado, principalmente, en el caso de las pequeñas y medianas empresas, que demostraban interés en adherirse al programa, o que incluso habían contratado a algún joven y querían contratar otros, pero encontraban grandes dificultades".

Un ejemplo de dificultades de orden operacional es el hecho de que la subvención pasó a ser ejecutada, además del SINE, por las Delegaciones Regionales del Trabajo (DRT), unidades descentralizadas del MTE que no tenían tradición en la intermediación, pero sí en la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral. Otro punto que también parece haber afectado la ejecución del programa fue la dificultad enfrentada por las empresas en la obtención de certificados negativos de débito ante la Unión.

De cualquier manera, es importante hacer una evaluación más profunda de las causas de la baja ejecución de la línea de subvención económica del PNPE, en especial para la formulación de acciones por el lado de la demanda del mercado de trabajo en el ámbito de una Política Nacional de Trabajo, Empleo y Renta para la Juventud. Es fundamental que la política de promoción del trabajo de-

cente para los jóvenes no quede restringida a acciones del lado de la oferta, sino que combine iniciativas del lado de la oferta y de la demanda en el mercado laboral.

2.1.1.2 Consorcios Sociales de la Juventud y juventud ciudadana

Los Consorcios Sociales de la Juventud (CSJ) –otra línea de acción del PNPE– fueron concebidos con la finalidad de aprovechar la capacidad que las organizaciones de la sociedad civil supuestamente tendrían para conseguir mejores resultados para el público joven en situación de vulnerabilidad personal y de riesgo social, en especial en los lugares en que el Estado, tradicionalmente, tiene dificultad para llegar. En ese sentido, serían un instrumento para la consolidación del acuerdo gobierno-sociedad, y puerta de entrada de los jóvenes al mundo laboral, complementando la subvención económica. El objetivo principal de las actividades de los CSJ era realizar la formación profesional y social de los jóvenes, buscando su inserción en el mercado de trabajo.

Sus principales objetivos eran: a) intermediar la oferta de empleos formales para los jóvenes; b) preparar a los jóvenes para el mercado de trabajo y ocupaciones alternativas que generen ingresos; c) mejorar la cualificación de la fuerza de trabajo de los jóvenes y promover su inclusión social; d) mejorar la autoestima y la participación ciudadana de la juventud en la vida social y económica del

país; e) enfatizar las experiencias exitosas de la sociedad civil organizada; y f) constituir un espacio físico (Centro de la Juventud), punto de encuentro de las acciones desarrolladas por las entidades de la sociedad civil organizada en su base social (CARDOSO, 2006).

En ese modelo de gestión –que se mantiene hasta hoy– los Consorcios son administrados por la sociedad civil (ONG, movimientos sociales y organizaciones de/para la juventud), en los que el sector privado, gobiernos y organismos de financiamiento y de cooperación pueden participar como socios. El público objetivo de los CSJ fue definido como los y las jóvenes con edad entre 16 y 24 años que, debido a sus condiciones socioeconómicas, tienen dificultades de acceso al SINE, priorizando a jóvenes *quilombolas*⁵² y *negros*, indígenas, en conflicto con la ley o cumpliendo medidas socioeducativas, jóvenes con deficiencia y jóvenes trabajadores rurales. Era obligatorio que esos jóvenes estuviesen matriculados o asistiendo regularmente a un centro educativo, y que fuesen miembros de familias con ingreso del hogar *per cápita* de hasta medio salario mínimo.

Un aspecto innovador de los CSJ, además de su diseño original en materia de imple-

mentación y ejecución, era la combinación de cualificación social y profesional con el trabajo comunitario y el direccionamiento o intermediación de los jóvenes para el mercado laboral, incluso con alternativas no tradicionales de generación de empleo e ingreso, como las cooperativas.

Por un período de seis meses los jóvenes recibían 400 horas de formación social y profesional y prestaban servicio civil voluntario (trabajo comunitario) durante 100 horas, recibiendo R\$ 600,00 por un período de cuatro o cinco meses. Después de un mínimo de 320 horas de formación, podían ser encaminados al mercado de trabajo. Las instituciones ejecutoras tenían una meta de inserción fijada en 30%. A partir de 2008, con la incorporación de los consorcios al ProJoven Trabajador, el tiempo dedicado a la formación profesional fue reducido de 400 a 350 horas, quedando con una carga semejante a la de la Juventud Ciudadana.

Un primer aspecto que llama la atención en esa experiencia está relacionado con el aumento de la participación social organizada (sector público no-estatal o sector privado sin fines de lucro) en actividades de cuño social como parte de la reformulación de las políticas sociales del país. En este caso, la

⁵² *Quilombolas* son las personas que viven en las comunidades remanentes de los *quilombos*, que eran las comunidades formadas por los esclavos de origen africano o sus descendientes que huían de sus señores desde los primeros tiempos de la esclavitud colonial.

ejecución de una política pública –o implementada con recursos públicos– se produce a través de un convenio con el denominado sector público no-estatal, una amplia red de entidades de la sociedad civil creadas para desarrollar acciones de naturaleza pública en diversas áreas o dimensiones de la vida social (CARDOSO, 2006; y CARDOSO, GONZÁLEZ, STIVALI, SANTOS y COSTA, 2006).

No forma parte del objetivo de este trabajo analizar en profundidad el funcionamiento de los Consorcios, incluyendo la discusión sobre las ventajas, desventajas y riesgos que pueden resultar de esos esquemas institucionales. Pero vale la pena destacar algunos aspectos novedosos de su diseño. En primer lugar, la ejecución se hace por medio de una red de organizaciones, y no a través de una organización en particular. En segundo lugar, hay un esfuerzo de integración de la formación social y profesional con la intermediación de mano de obra, lo que continúa siendo un gran reto y una gran dificultad en el ámbito del Sptcr.

Además, la intermediación no se restringe a formas tradicionales de empleo registrado firmado, sino que incluye también el intento de insertar a los jóvenes en el mundo laboral por medio de otras formas, como el emprendedurismo o las cooperativas. Pero debe indicarse que los Consorcios pasaron a desarrollar la integración entre la formación y la intermediación al margen del Sptcr tradi-

cional –calcado del Sine– y desconectada de sus acciones.

Por otro lado, también conviene destacar que el trabajo comunitario contemplado en las actividades del Consorcio terminó siendo un mecanismo relevante de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. Un aspecto positivo del trabajo comunitario o social es que tiende a ampliar la red de relaciones sociales de los jóvenes, que en la mayoría de los casos es bastante restringida, en especial en el caso de los más vulnerables. Esa ampliación, a su vez, puede abrir nuevas posibilidades para los y las jóvenes, pues la recomendación o referencia por medio de amigos o conocidos sigue siendo un mecanismo muy importante de inserción en el mercado laboral brasileño. Si, por un lado, ese resultado ayuda a explicar la importancia del trabajo comunitario en la inserción de los jóvenes, por otro también muestra la necesidad de aumentar la efectividad de la intermediación con los jóvenes en situación de vulnerabilidad en el ámbito del Sptcr.

Pero a la vez hay que evitar que la ayuda comunitaria se transforme en simple requisito para recibir ayuda financiera y, de esa manera, termine por vaciar su lógica. La reducción de ese riesgo exige un monitoreo adecuado de la realización del trabajo comunitario y de las actividades que pueden ser consideradas como tal. A pesar de su diseño novedoso en varios aspectos, los CSJ también enfrentan problemas relacionados

con su organización institucional y con cuestiones operacionales. (Ver CARDOSO, 2006; CARDOSO, GONZÁLEZ, STIVALI, SANTOS y COSTA, 2006). Otro tema importante de análisis es el impacto de la meta de inserción de 30% sobre la calidad de esa inserción.

La acción Juventud Ciudadana, a su vez, tiene un diseño en varios aspectos similar al de los Consorcios: combina la formación profesional y social con trabajo comunitario (los jóvenes reciben ayuda financiera por la prestación de trabajo comunitario) y metas de inserción en el mercado laboral. Pero hay ciertas diferencias importantes entre los CSJ y Juventud Ciudadana: mientras en el primero la ejecución se realiza a través de una red de organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, en el caso del segundo el convenio es realizado por el gobierno federal con los gobiernos municipales o estatales. Otra diferencia importante es que Juventud Ciudadana fue concebido, desde su inicio, con una carga de 350 horas de formación profesional. Además, mientras los CSJ, por lo general, siempre estuvieron concentrados de forma predominante en las regiones metropolitanas y capitales, Juventud Ciudadana presentaba una distribución geográfica o espacial diferente, buscando atender de forma prioritaria a jóvenes de las localidades más distantes del mercado laboral de las regiones metropolitanas.

Juventud Ciudadana, al igual que los Consorcios, también fue incorporado al

ProJoven Trabajador. Con esa incorporación, el grupo de edades atendido por los dos programas pasó del de 16 a 24 años al de 18 a 29 años.

2.1.1.3 Emprendedurismo y responsabilidad social

Otro eje de acción del PNPE era el estímulo al emprendedurismo juvenil, que incluía la creación de una línea especial de crédito denominada Proger-Joven Emprendedor por medio de la Resolución N° 339 de 10 julio de 2003, editada por el Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador (Codefat). El objetivo de ese programa era la concesión de crédito orientado a jóvenes emprendedores para proyectos de generación de trabajo, empleo e ingreso; se ejecutaría a través de un convenio entre MTE, Codefat, Sistema Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (Sebrae) e instituciones financieras oficiales federales. Fueron considerados los jóvenes de hasta 24 años –el mismo grupo de edades del programa PNPE– pero sin la delimitación de ingreso o escolaridad.

En realidad, el diseño del Proger-Joven Emprendedor combinaba la capacitación previa y obligatoria con la concesión posterior del crédito con garantía total de Fondos de Aval, reduciendo el riesgo para los agentes financieros, y eliminando la necesidad de garantías reales por parte de los jóvenes prestatarios.

Se firmó también un convenio entre el MTE y el Sebrae para la implementación de la calificación de jóvenes emprendedores con el objetivo de capacitarlos en la elaboración de planes de negocios que serán sometidos a líneas de crédito. Ese convenio, al contrario de la línea de crédito, estaba dirigido a jóvenes de baja renta y baja escolaridad, según los mismos criterios establecidos por el PNPE. Posteriormente, el MTE pasó a firmar convenios con otras instituciones.

Como los jóvenes originarios de los CSJ también comenzaron a exigir el acceso a líneas de crédito del Joven Emprendedor, se realizaron convenios específicos para la calificación y asistencia técnica, denominados "cadenas productivas", a ejemplo de las experiencias desarrolladas por los consorcios de Río de Janeiro (moda y serigrafía) y de Fortaleza (planchas y accesorios de *surf*). (Ver CUNHA y SILVA, 2006). Esta iniciativa puede ser considerada como un buen ejemplo de integración de las acciones de formación profesional con las de apoyo al emprendedurismo juvenil; más específicamente, la creación de una línea de crédito especial para jóvenes emprendedores.

A pesar de haber sido una idea novedosa, la ejecución de esta línea de acción fue bastante limitada. Varios factores pueden haber

contribuido a ese resultado: la obligatoriedad legal de capacitación antes del préstamo como condición para hacerlo efectivo con la cobertura total de los Fondos de Aval; las dificultades en atender a los jóvenes con el perfil definido por el PNPE; la resistencia de los agentes financieros a otorgar préstamos a emprendedores que, por ser jóvenes, tienen por lo general poco tiempo de experiencia.

Otra línea de acción en el ámbito del PNPE era la concesión del sello de "Empresa Social del Programa Primer Empleo", una certificación de carácter social para las empresas que quisieran contratar jóvenes sin recibir el subsidio contemplado en la línea de subvención económica, o que hubiese otras iniciativas que contribuyesen al programa.

Posteriormente, en 2007, se creó el Sello de Responsabilidad Social denominado "Socios de la Juventud", que puede ser concedido a las organizaciones sociales, empresas, entidades gubernamentales y otras instituciones que actúen en sociedad con el MTE en el desarrollo de acciones que involucren la formación, calificación, preparación e inserción de adolescentes y jóvenes en el mundo del trabajo⁵³.

Se desarrollaron también otras iniciativas en el ámbito del PNPE, como la reformulación del aprendizaje, y un convenio con el Ministerio de la Cultura para la realiza-

⁵³ Decreto N° 618 de 13 de diciembre de 2007 del Ministerio del Trabajo y Empleo.

ción del Proyecto Agentes de Cultura Viva. Hubo también un intento no concretado de modificar la legislación de las prácticas profesionales⁵⁴. El Proyecto Agentes de Cultura Viva resultó de un convenio entre el MTE y

el Ministerio de la Cultura, previo al pago de la ayuda financiera a los jóvenes calificados por los llamados Puntos de Cultura (CUNHA y SILVA, 2006).

Tabla 2.1
Líneas de acción del PNPE

Acción	Tipología	Descripción sintética / Público-objetivo / Resultados operacionales y otros
Subvención económica	Subsidio al empleo juvenil	<i>Público-objetivo:</i> jóvenes de 16 a 24 años desempleados, sin experiencia en el mercado formal, con ingreso familiar mensual <i>per cápita</i> de medio salario mínimo. <i>Operacional:</i> subsidio para la contratación de jóvenes con medidas para evitar la sustitución de trabajadores no subsidiados por jóvenes subsidiados. Baja ejecución en el período de 2003 a 2007, cuando terminó.
Consortios Sociales de la Juventud y Juventud Ciudadana (incorporados al ProJoven Trabajador)	Cualificación social y profesional	<i>Público-objetivo:</i> jóvenes de 16 a 24 años desempleados que no tenían experiencia en el mercado formal, con ingreso familiar mensual <i>per cápita</i> de medio salario mínimo. Con la incorporación al ProJoven Trabajador, pasa a atender a jóvenes de 18 a 29 años.
Emprendedurismo	Crédito y cualificación	Creación de línea de crédito específica y especial para jóvenes, con garantías totalmente cubiertas por el Fondo de Aval, y combinando con cualificación. Medidas de estímulo al emprendedurismo (cualificación de emprendedores).
Responsabilidad social	Responsabilidad social / Certificación social	Contratación de jóvenes sin recibir subsidio, sino solamente certificación de carácter social.

Fuente: Elaborado por la OIT/Prejal.

⁵⁴ Las prácticas profesionales y el aprendizaje son temas que serán analizados más adelante.

2.1.2 Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes - ProJoven

Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJoven)		
Órgano responsable	Descripción	Público objetivo
Coordinado por la Secretaría Nacional de Juventud, que ejecuta el ProJoven Urbano. Las otras tres modalidades son ejecutadas por el Ministerio de Desarrollo Social (ProJoven Adolescente), del Trabajo y Empleo (ProJoven Trabajador) y de la Educación (ProJoven Campo).	El Programa desarrolla actualmente varias líneas de acción: iniciativas de aumento de la escolaridad, cualificación, servicios socioeducativos y trabajo comunitario. Creado en 2005, con especial atención al aumento de la escolaridad y la cualificación. En 2007 pasó a incorporar seis programas existentes (Agente Joven, Saberes de la Tierra, ProJoven, Consorcios Sociales de la Juventud, Juventud Ciudadana y Escuela de Fábrica).	Jóvenes de 15 a 29 años, con el objetivo de promover su reintegración al proceso educativo, su formación profesional y su desarrollo humano.

Fuente: Conferência Nacional da Juventude (2008), www.mec.gov.br; www.mte.gov.br; www.projovem.gov.br; www.juventude.gov.br, IPEA.

84

El Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJoven) fue instituido por la Medida Provisional Nº 238 del 1º de febrero de 2005, posteriormente convertida en la Ley Nº 11.129 del 30 de junio de 2005. Tenía como finalidad ejecutar acciones integradas para los jóvenes brasileños, buscando elevar el grado de escolaridad y la culminación de la educación básica, la formación profesional orientada a estimular la inserción productiva, y el desarrollo de acciones comunitarias con prácticas de solidaridad, ejercicio de la ciudadanía e intervención en la realidad local.

En ese primer momento, el ProJoven estaba destinado a jóvenes con edades entre 18 y 24

años que hubiesen concluido la cuarta serie, pero no la de la educación fundamental y que no tuviesen ningún vínculo laboral.

A los jóvenes beneficiarios se les ofrecía un curso de elevación de escolaridad, formación profesional y acción comunitaria por un período de 12 meses, con carga horaria de 1.600 horas, 1.200 de las cuales eran destinadas a la educación fundamental, 350 de ellas a la formación profesional y 50 a la acción comunitaria. A lo largo de ese período también se ofrecía una ayuda financiera mensual de R\$ 100,00 (US\$ 41)⁵⁵.

⁵⁵ Conversión por la tasa promedio de cambio de 2005.

La carga horaria para la formación profesional se distribuía de la siguiente forma: 150 horas para iniciación al mundo del trabajo y formación técnica general, y 200 horas para formación específica en el arco ocupacional escogido. La introducción de la noción del *arco ocupacional*, que abarca cuatro ocupaciones dentro de un mismo proceso productivo o con la misma base técnica, es una innovación importante introducida por el Programa Nacional de Calificación Social y Profesional (PNQSP, siglas en portugués) del MTE, buscando responder a la necesidad de una formación profesional más integrada. Un ejemplo: en un arco ocupacional de la construcción civil el joven se califica, al mismo tiempo, para pintor, ladrillero, yesero y reparador de revestimientos.

En relación con la escolaridad, a lo largo de 12 meses los alumnos frecuentaban las clases en los cursos típicos de la educación fundamental, además de los cursos de inglés, computación básica y formación profesional inicial adecuada a las oportunidades de trabajo de su ciudad. Durante el curso, los jóvenes prestaban servicios a la comunidad y, para recibir el incentivo mensual de R\$ 100, tenían que asistir a 75% de las clases ofrecidas y cumplir con las actividades programadas, incluyendo la entrega de trabajos escolares.

El tipo de formación profesional ofrecida a los alumnos era escogido por las municipalidades de acuerdo a las necesidades del

mercado local y a las directrices del desarrollo económico. Al final del curso, los jóvenes recibían un certificado de finalización de la educación básica, así como una certificación de formación profesional.

La acción comunitaria propuesta se desarrolla de acuerdo a proyectos elaborados por los alumnos bajo la orientación de los docentes responsables del área. El objetivo es promover la inserción de los jóvenes en el proceso de participación social y valorizar el protagonismo juvenil. Se puede incluir aquí tanto la oferta de servicios sociales a la comunidad como el desarrollo de campañas comunitarias de vacunación, de movilización social y/o de proyectos de educación ambiental, entre otros.

En un primer momento, el ProJoven fue implementado sólo en las capitales de las Unidades de la Federación y en el Distrito Federal. Sin embargo, en 2006 la cobertura geográfica del programa fue ampliada para incorporar ciudades de regiones metropolitanas con más de 200 mil habitantes. Con su incorporación al ProJoven Urbano en 2007 se prevía una ampliación significativa de su cobertura geográfica a todos los municipios con más de 200 mil habitantes y, dentro de lo posible, también a localidades menores por medio de convenios con los gobiernos estatales.

El ProJoven tiene una preocupación en relación con el proyecto pedagógico, la ca-

lidad del material didáctico y la formación de los profesores o educadores. Puede caracterizarse como una forma de rescate educacional, de formación profesional y comunitaria de jóvenes que, por lo general, no tuvieron trayectorias escolares regulares o exitosas en el sistema educativo regular.

Esas restricciones forman parte de un cuadro general sistémico e histórico de exclusión social de una gran parte de la población, que tiende a generar obstáculos al desarrollo pleno de los jóvenes, limitando sus oportunidades de una educación y formación profesional de calidad, lo que tiene impactos muy negativos sobre su inserción en el mundo laboral y su probabilidad de construir una trayectoria de trabajo decente.

La transición de la juventud a la vida adulta es una fase compleja, que no necesariamente se desarrolla de forma lineal a través del paso de la escuela al trabajo. En general, la transición se da como un proceso en que se interrelacionan trayectorias escolares y laborales, afectivas y familiares que, en el contexto brasileño, se llevan a cabo en un cuadro de profundas desigualdades sociales basadas en distinciones de clase, raza/color, género, origen rural o urbano, y regionales. Mientras jóvenes pertenecientes a grupos sociales de mayor ingreso tienen más oportunidades de seguir trayectorias regulares, acceso a educación de mejor calidad, y mayor probabilidad de alcanzar niveles de estudio más elevados –en especial

el superior– la juventud de bajos ingresos, proveniente de familias con reducido capital escolar y económico, no tiene oportunidades de desarrollar el mismo tipo de trayectoria (Informe Evaluación del ProJoven, 2007).

El rescate educativo es una necesidad y una emergencia frente al gran contingente de jóvenes de bajos ingresos que necesitan tener oportunidades de aumento de la escolaridad y de formación profesional de calidad para ampliar sus posibilidades de una inserción más favorable en el mundo del trabajo. De ahí la importancia de una política que les ofrezca condiciones de recuperar la posibilidad de continuar los estudios y, por ende, abrir nuevos espacios para su inclusión en el mundo laboral (Informe Parcial de Evaluación del ProJoven, 2007).

Cabe destacar que la combinación de aumento de la escolaridad con formación profesional y acción comunitaria propuesta por el ProJoven se ha convertido en uno de los aspectos innovadores del Programa.

2.1.2.1 La transformación del ProJoven en ProJoven urbano

En su primera fase, el público-objetivo del ProJoven estaba formado por personas de 18 a 24 años, con cuatro a siete años de escolaridad y sin vínculo laboral formal, que vivían en capitales, y de regiones metropolitanas con más de 200 mil habitantes.

Según cálculos realizados a partir de los microdatos de la PNAD para 2006, había ese año en Brasil cerca de 4.7 millones de jóvenes de 18 a 24 años en ese referido rango de escolaridad (4 a 7 años). De ese total, entre los que estaban ocupados, apenas 685 mil tenían un vínculo formal de trabajo (empleo o trabajo doméstico con registro de trabajo, militar o estatutario). Otros cuatro millones de jóvenes, por lo tanto, no tenían vínculo laboral formal.

Considerando sólo las regiones metropolitanas urbanas, en 2006 había cerca de 964 mil jóvenes de 18 a 24 años con cuatro a siete años de escolaridad. De ese total, 68% era económicamente activo y estaba desempleado. Entre los ocupados, sólo 160 mil tenían algún vínculo laboral formal, y los 803 mil restantes no tenían ningún vínculo de esa naturaleza.

El ProJoven comenzó a operar en julio de 2005, en que se matricularon 4.567 jóvenes. Hasta octubre de 2007 se inscribieron en el programa 225 mil jóvenes; pero no todos concluyeron los cursos, debido a problemas de inasistencia y deserción (Informe de Evaluación del ProJoven, 2007). En esta etapa del programa, la caracterización de los beneficiarios mostró una mayor presencia femenina tanto entre los matriculados (56,4%) como entre los que concluyeron el programa (59,0%), así como la prevalencia de jóvenes *negros*: 74,8% entre los matriculados y 74,6% entre los que terminaron el proceso.

La mayor presencia de las mujeres era un hecho más acentuado para los rangos de edad más elevados (entre 18 y 24 años). Entre los jóvenes asistentes, 24,8% de los hombres y 71,9% de las mujeres tenían hijos, siendo que la probabilidad de tenerlos aumentaba con la edad. La mayor presencia de *negros* refleja, entre otros factores, la menor escolaridad y la mayor exclusión social de esa población en comparación con los blancos.

A pesar de existir un predominio de los jóvenes solteros (82,8% de los matriculados), entre los que concluyeron el 16,8% eran casados, 0,9% divorciados y 0,1% viudos. El nivel de escolaridad anterior era predominantemente bajo, de acuerdo con lo fijado por los criterios de elegibilidad del programa. Una pequeña parte de los jóvenes había cursado algún tipo de curso suplementario o clase de aceleración, sin ser posible precisar qué serie.

Predominaban los que intentaron pero que no llegaron a concluir la educación básica y sufrieron algún proceso de exclusión del sistema educativo regular. Cerca de una cuarta parte de ellos había concluido la 5ª o la 6ª serie y 31% la 7ª serie de la primaria. Era bajo el porcentaje de jóvenes que tenía sólo hasta la 4ª serie (13%). La mayoría de los matriculados manifestaba el deseo de extender sus estudios más allá de la educación fundamental.

Los principales motivos señalados como muy importantes para abandonar la educación regular entre las jóvenes eran la necesidad de cuidar a los hijos y de trabajar, y dificultades en el aprendizaje; para los jóvenes del sexo masculino eran la necesidad de trabajar y la dificultad para aprender (Gráfico 2.1). Llama la atención una parte relevante de las respuestas, tanto de los varones como de las mujeres, referida al hecho de no gustarles la escuela y/o los profesores. Esto denota la baja calidad de la educación pública regular, y puede explicar las trayectorias educativas irregulares de muchos de esos jóvenes.

Cabe notar también el hecho de que 66% de las jóvenes presentaron como motivos importantes para abandonar la educación regular los relacionados con las responsabilidades familiares (cuidar a los hijos o a los hermanos). Esa constatación muestra que éste es un motivo poderoso de interrupción de sus trayectorias escolares, y que las medidas de conciliación entre el trabajo, la familia y la vida escolar, así como las relativas a la salud reproductiva, son parte fundamental de las políticas de promoción del trabajo decente para la juventud.

También se percibe un acceso limitado a la formación profesional, considerando que la mayor parte (56,4%) de los jóvenes de la muestra nunca había hecho algún curso de formación profesional, y que cerca de 18% respondieron haber aprendido su profesión a través de la práctica. Ello denota que el

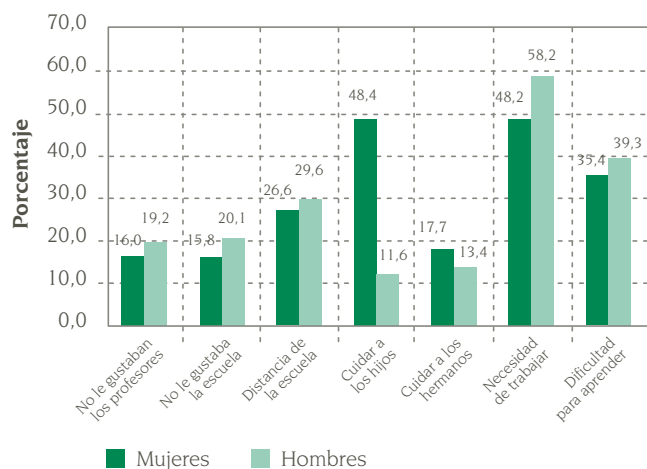
trabajo era una fuente de construcción de habilidades por el *learning by doing* (aprender haciendo) o por el *training on the job* (entrenamiento en servicio), o que los trabajos desempeñados por esos jóvenes exigían baja cualificación.

Entre el 26% que hizo algún curso, las áreas de concentración más frecuentes eran telemática (informática, celulares y tecnología), seguida por construcción civil y sector terciario (mesero, recepcionista, cocinero y guía de turismo). También había una parte importante que participó en cursos de formación profesional en el área de servicios domésticos y personales, administración o gestión pública, vestuario, salud o educación, metalmecánica, maderera o mueblería.

La falta de pertinencia entre tipos más comunes de cursos realizados y las ocupaciones más ejercidas por los jóvenes indica que no existe necesariamente una correspondencia entre la formación profesional y el puesto ocupado. Ese hecho puede ser el resultado tanto de la falta de adecuación de la oferta de cursos profesionales al perfil de la demanda, como de las deficiencias de la formación o de la falta de credibilidad de las instituciones que realizaron la preparación para el mercado laboral.

La participación política de los matriculados en los cursos era significativa: el 98% tenía título electoral, 55% declararon que votarían incluso si no fuese obligatorio

Gráfico 2.1
Respuestas más frecuentes según motivos
presentados por deserción escolar antes
de fin de año en %



Fuente: Informe de Evaluación Parcial del ProJoven, 2007 (2008)

y 71% había participado en el referéndum sobre porte de armas. Ésos son indicadores importantes del deseo de la juventud de participar en una sociedad que muchas veces la excluye.

Predominaban jóvenes arraigados en sus sociedades (solo 6% eran provenientes de migraciones recientes) pero que tenían, en general, bajo capital social. En el día a día, casi la mitad (46%) de ellos decía tener menos de cinco amigos, más de la mitad no participaba en ninguna asociación, y 83% nunca había actuado como voluntario. Esa limitada red de relaciones sociales también funcionaba como un mecanismo restrictivo para la inserción en el mercado laboral, ya que –como se ha indicado– ésta aún de-

pende en gran medida de la red de relaciones sociales de los individuos.

En efecto, 70% de los jóvenes entrevistados consiguieron una ocupación por intermedio de la familia, vecinos y amigos. Este dato refleja las limitaciones de la intermediación realizada por el SINE en el caso de los jóvenes con el perfil establecido por el ProJoven (baja escolaridad y bajos ingresos). Esa dificultad puede ser resultado tanto de la demanda por cualificación por parte de las empresas, como también de deficiencias en el funcionamiento del Sistema Público de Trabajo, Empleo y Renta. De cualquier forma, el dato demuestra la relevancia de la red de relaciones sociales como mecanismo de inclusión en el mundo del trabajo.

El análisis de los datos mostró también que 18,3% de los jóvenes del sexo masculino y 23,1% de las jóvenes nunca habían ejercido un trabajo remunerado; y que cerca de 40% de los varones y 36% de las mujeres habían comenzado a trabajar antes de los 16 años, habiendo experimentado, por lo tanto, situaciones de trabajo infantil. Considerando a los jóvenes de ambos sexos, el 5% de ellos había comenzado a trabajar antes de los 10 años de edad, 9% entre los 10 y los 12 años y 24% entre los 13 y los 15 años. Como se puede apreciar a partir de esos datos, el trabajo infantil aún afecta a un número significativo de niños y adolescentes en Brasil, y según lo mostrado en otros estudios realizados por la OIT (CEPAL-PNUD-OIT, 2008), tiene

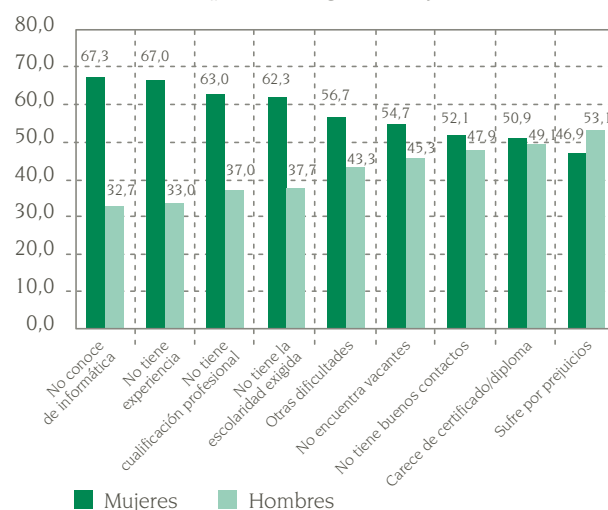
una incidencia altamente negativa sobre las posibilidades futuras de obtener un trabajo decente.

Entre los jóvenes del programa que habían buscado trabajo, las principales dificultades encontradas eran: falta de experiencia y de formación profesional adecuada; no poseer certificado o diploma; no tener la escolaridad exigida; no haber encontrado una vacante; y no contar con buenos contactos. Esta constatación denota la presencia de factores –tanto del lado de la demanda como de la oferta– así como la importancia de la experiencia profesional y de las redes sociales como mecanismos de inclusión en el mundo laboral (Gráfico 2.2).

Esos datos permiten también un interesante análisis de género de la situación. Los problemas relativos a la escolaridad, formación y experiencia profesional son mucho más sentidos por las mujeres (frecuencia de respuestas en todos los casos superior a 60%) que por los hombres (frecuencia de respuesta entre 33 y 38%, aproximadamente). En relación con las redes sociales, esa diferencia no es tan significativa: 47,9% de los hombres y 52% de las mujeres se refieren al tema. También es superior la frecuencia de las jóvenes que alegan haber sufrido discriminación en la búsqueda de un empleo (53% de ellas contra 47% de los hombres).

En el universo analizado predominaba una inserción precaria, caracterizada por

Gráfico 2.2
Respuestas más frecuentes según dificultades encontradas para conseguir trabajo en %



Fuente: Informe de Evaluación Parcial del ProJoven, 2007 (2008).

empleos sin registro de trabajo firmado o actividad por cuenta propia, de corta duración. El porcentaje de jóvenes trabajando sin registro era mayor en las mujeres (61,3%) que en los hombres (55,2%), en los *negros* que en los blancos, y en las regiones Nordeste y Centro-Oeste en comparación con el Sur y el Sudeste.

La mayoría de los jóvenes tenía ingresos de hasta un salario mínimo. Entre los varones, 55,2% eran empleados sin registro de trabajo, 17,6% actuaban en la informalidad y sólo 12,6% tenían el registro de trabajo firmado por el empleador. Entre las mujeres jóvenes, 61,3% eran empleadas sin registro de trabajo, 15,5% eran trabajadoras autóno-

mas y sólo 7,8% tenían registro de trabajo firmado (Gráfico 2.3). Además, predominaban los trabajos temporales, y la mayor parte de los jóvenes se quedaba poco tiempo en el mismo trabajo o en cualquier ocupación remunerada.

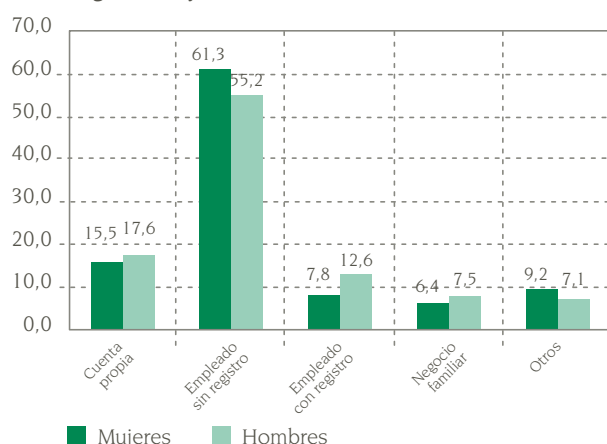
Todos esos datos demuestran la inserción fuertemente precaria de los jóvenes que participaban en el ProJoven; en la gran mayoría de los casos, ellos tenían ocupaciones informales, con bajos ingresos y alta rotación laboral.

con registro de trabajo firmado sube de forma significativa. Llama la atención la corta duración de la permanencia en las ocupaciones: cerca de 12% de los participantes se quedaron menos de un mes en ese trabajo; 28%, hasta tres meses; y 20%, hasta seis meses. El corto período de tiempo de permanencia promedio de los jóvenes en el mismo trabajo o empleo resulta del hecho de que muchos son contratados para puestos temporales, en especial en los momentos en que, dependiendo de la estación del año, se intensifica más la actividad económica.

Ejemplos de ello son: los puestos de trabajo ofrecidos por el comercio al final del año, el turismo en períodos de temporada alta o en fiestas populares como el carnaval u otras. Muchas veces la mano de obra juvenil adquiere un mecanismo de ajuste a la estacionalidad, lo que le confiere ocupaciones de corta duración y alta rotatividad.

Entre los jóvenes analizados que estaban trabajando en 2005, destaca una segmentación ocupacional y sectorial referida al género: las mujeres tendían a estar ocupadas principalmente en el trabajo domésticos y en los sectores de vestuario, servicios personales, salud y educación. Los hombres, a su vez, trabajaban principalmente en la construcción civil, metalmecánica, maderera y de muebles, telemática y administración pública. La distribución por sexo entre los jóvenes ocupados era más equitativa en el

Gráfico 2.3
Distribución de la muestra de jóvenes asistentes, según sexo y vínculo laboral en 2005 en %



Fuente: Informe de Evaluación Parcial del ProJoven, 2007 (2008).

Sin embargo, cabe destacar que cuando se considera el vínculo con el empleador de la actividad remunerada que los jóvenes ejercieron por mayor espacio de tiempo, en 2005, el porcentaje de vínculos de empleo

sector de servicios como turismo, deporte, recreación, arte y cultura.

Otro dato que demuestra la precariedad de la inserción de los jóvenes beneficiarios del ProJoven en el mundo del trabajo es el hecho de que la mayor parte declaró que no estaba trabajando en la época de la investigación. De ese contingente, 56,3% estaba desempleada hacía por lo menos 6 meses, y 20% no tenía trabajo remunerado hacía cuatro años o más.

Entre los proyectos profesionales de los jóvenes que habían concluido el programa figuraban: continuar estudiando y tener un diploma (67,5%), buscar sólo empleos con registro de trabajo firmado (23,3%), buscar cualquier empleo o trabajo (23,2%), trabajar por cuenta propia (13,0%) y abrir un negocio (11,6%).

A pesar de que el ProJoven, al aumentar la escolaridad de esos jóvenes transformó uno de los factores que incidía en su relación con el mundo del trabajo, el programa en un inicio fue concebido para promover la retención escolar, la elevación del nivel de escolaridad y la formación profesional. El programa tiene metas de matrículas, pero no de jóvenes insertados.

Uno de los problemas enfrentados por el ProJoven se refiere a la inasistencia y a la deserción, que probablemente son el resultado de un conjunto de factores. La inasistencia y el abandono alcanzan casi 57% de los alumnos matriculados. Inasistentes (37%) son los jóvenes que, en un inicio se entusiasman con la oportunidad, pero no logran superar sus múltiples dificultades. Desertores (20%) son aquéllos que llegan a asistir al curso y a finalizar algunas de sus etapas, pero que por razones a veces similares a las de los inasistentes no logran concluir el programa; motivos personales y de trabajo fueron los principales factores apuntados para abandonarlo.

Uno de esos factores es la necesidad de buscar ingresos por medio del trabajo, motivo por el cual la deserción tiende a aumentar en períodos en que la estacionalidad favorece la creación de puestos de trabajo temporales. Otro dato que provoca la exclusión es el hecho de que una parte relevante de esos jóvenes tiene hijos y/o es persona de referencia del hogar, lo que tiende a elevar su necesidad de buscar una actividad remunerada.

Otro problema que también influye directamente en la deserción de los jóvenes es la violencia. Hay relatos de historias de jóvenes que fueron asesinados⁵⁶ y de varios casos de suspensión de clases debido a la violencia.

⁵⁶ Según la Secretaría de Asistencia Social de Río de Janeiro (2007), un levantamiento realizado por el equipo del ProJoven en esa ciudad indicaba que, entre los jóvenes matriculados en el programa, 48 habían sido asesinados y 60 presos.

Esto deja claro que las políticas orientadas a la juventud deben tener un carácter multi-dimensional, ya que son varios los factores que alejan de la escuela a los jóvenes en situación de exclusión y riesgo social, y que pueden no ser suficientemente considerados por quienes formulan y ejecutan las políticas públicas.

En realidad, el problema de la deserción escolar es un gran reto para el sistema educativo brasileño. Entre sus causas –tanto en el caso del ProJoven como del sistema educativo regular– figuran: la necesidad de ingreso en el mercado laboral debido a la responsabilidad para con el sustento de la familia, la violencia, la maternidad temprana y la falta de servicios y equipos públicos de cuidado infantil, los problemas familiares, el abuso de drogas y bebidas alcohólicas, las dificultades de transporte, los problemas de salud y la falta de interés, entre otros. La situación educativa de los padres, y en especial de las madres, también es un factor que afecta la trayectoria de los jóvenes.

La calidad de la gestión del programa en los municipios también puede influir en los índices de deserción. A pesar de que el ProJoven haya sido concebido por el gobierno federal y reciba de él los recursos, su ejecución es responsabilidad de los municipios. El atraso en el pago de las becas y la insuficiencia o falta de clases de informática también fueron señalados por los jóvenes como motivos de abandono. La falta de

dinero para el transporte hasta el local de las aulas aparece entre los factores de la deserción, a pesar de que algunas municipalidades ofrecen recursos para ello.

A pesar de que los índices de inasistencia y deserción sean elevados, es necesario tener cierta cautela con relación a ellos y –tal como señala el informe de evaluación– se debe proceder a una investigación más profunda. El motivo fundamental para la cautela es el hecho de que se trata de un público de elevada vulnerabilidad y que, en general, ya se había apartado de la educación regular. En ese sentido, un elevado índice de inasistencia y de deserción no puede ser considerado como una sorpresa frente a las dificultades personales del universo atendido.

Los gestores del programa están tratando de reducir la deserción que, de hecho, está manifestándose en los nuevos grupos. En la transformación del programa en el ProJoven Urbano, se decidió extender el plazo de 12 a 18 meses, lo que permite una mayor flexibilidad y puede facilitar la conciliación entre trabajo y escuela, así como el retorno de jóvenes al programa. Los jóvenes con mayor dificultad de inserción en el mercado de trabajo, en función de la baja escolaridad, tienden a registrar trayectorias escolares y profesionales bastante volátiles.

En este sentido, las políticas y acciones orientadas a elevar la escolaridad tienen como objetivo dar más estabilidad a la tra-

yectoria escolar y de formación profesional. Ellas actúan sobre las diversas causas de la deserción escolar, y tratan de encontrar mecanismos de estímulo al retorno de los que abandonaron la escuela y/o el programa. De hecho, el 85% de los jóvenes que desertaron del ProJoven manifestaron su deseo de volver al programa.

2.1.2.2 ProJoven Integrado

El ProJoven fue reestructurado en 2007 con el objetivo de ampliar la atención a los jóvenes que se encontraban fuera de la escuela y sin acceso a la formación profesional. El gobierno federal decidió unificar seis programas existentes, dando origen al ProJoven Unificado o Integrado, resultado de la incorporación e integración del "antiguo" ProJoven con Agente Joven, Saberes de la Tierra, Consorcio Social de la Juventud, Juventud Ciudadana y la Escuela de Fábrica. Esos programas fueron distribuidos en cuatro nuevos ejes: ProJoven Adolescente, ProJoven Urbano, ProJoven Campo y ProJoven Trabajador.

Instituido a través de la Medida Provisional N° 411 del 28 de diciembre de 2007, el "nuevo" ProJoven o "ProJoven Integrado" tiene como meta atender a 3.5 millones de jóvenes hasta el 2010, con posibilidad de revisión para una meta más elevada⁵⁷. La

inversión prevista para el período de 2008 a 2010 es de R\$ 5.4 mil millones.

Esa reestructuración es un intento de mejorar la integración de los programas y acciones orientados a la juventud en el ámbito del gobierno federal. Sin embargo, será necesario evaluar posteriormente hasta qué punto esa reestructuración será capaz de alcanzar ese objetivo a través de la implantación de una lógica en la que los jóvenes pasarían de un programa a otro.

El cambio del rango de edad es uno de los puntos fundamentales de las modificaciones introducidas, que habría sido motivado por la necesidad de adoptar en el Brasil un estándar internacional de definición de la juventud basado en tres grandes grupos: los adolescentes-jóvenes (de 15 a 17 años), los jóvenes-jóvenes (de 18 a 24 años) y los jóvenes-adultos (de 25 a 29 años). Esa modificación también fue defendida como forma de atender y propiciar oportunidades para un contingente mayor de ciudadanos. Sin embargo, la ampliación del rango de edad aumenta la heterogeneidad del público atendido e implica nuevos retos.

El **ProJoven Adolescente** –Servicio Socioeducativo– es una modalidad resultante de la incorporación con algunos cambios del programa Agente Joven de Desarrollo Social

⁵⁷ La proyección inicial con ocasión del lanzamiento del programa era de 4.2 millones de jóvenes. Hubo una revisión para reducirlo a 3.5 millones, pero con posibilidad de ampliación, volviendo a la meta originalmente definida.

y Humano, del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Esta modalidad tiene como público objetivo sólo a los jóvenes de 15 a 17 años en situación de vulnerabilidad o riesgo social.

Los jóvenes beneficiarios son los que pertenecen a las familias beneficiarias o situadas en el perfil de ingreso del programa Bolsa Familia, egresados de una institución socioeducativa en internado o bajo otros esquemas socioeducativos en campo abierto, egresados o acogidos por algún ámbito de protección, egresados del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) o egresados/vinculados a programas de combate al abuso y a la explotación sexual (Ministerio de Desarrollo Social-MDS 2008).

El ProJoven Adolescente no contempla el pago de ayuda financiera directamente al joven ni a la familia, a excepción de los jóvenes de 16 a 17 años pertenecientes a familias beneficiarias del Bolsa Familia. En esos casos se introduce el denominado "beneficio variable", fijado en R\$ 30,00 por adolescente, pagado por el Programa Bolsa Familia (PBF) directamente a las familias –de preferencia a la mujer– y limitado a dos beneficios por familia.

El **Bolsa Familia**, que tiene entre sus características la manutención de los jóvenes y adolescentes en la escuela, ya pagaba un beneficio variable para adolescentes hasta los 15 años de edad. Con la Medida Provisional N° 411 de 2007, ese beneficio fue extendido a jóvenes de 16 y 17 años hasta el límite de dos beneficios por familia⁵⁸. Cabe observar que no todos los jóvenes que serán beneficiados por la expansión del rango de edad del Bolsa Familia serán necesariamente atendidos por el ProJoven Adolescente, sino sólo una parte de ellos. Es decir, las dos medidas se integran pero no constituyen lo mismo. Mientras se contempla que la ampliación del pago variable beneficie a 1.7 millones de jóvenes en 2008, se estima que sólo 500 mil jóvenes serán atendidos durante ese mismo año por el ProJoven Adolescente. Por lo tanto, sólo una parte de las familias y jóvenes atendidos por la extensión del beneficio variable del Bolsa Familia serán también beneficiarios del ProJoven Adolescente.

De cualquier forma, con el cambio del rango de edad del Programa Bolsa Familia y su integración al ProJoven Adolescente, será posible ampliar el público atendido por éste⁵⁹: la duración del programa fue extendida de 12

⁵⁸ Con esos cambios se debe ampliar el número de jóvenes atendidos. También fue ampliado el plazo de atención a los jóvenes beneficiarios del programa: de 1 a 2 años.

⁵⁹ El Agente Joven, que atendía en 2007 a cerca de 112 mil jóvenes, según proyecciones del MDS podrá ampliar el público atendido a cerca de 500 mil jóvenes en 2008 y a 1 millón de jóvenes en 2010. El número de municipios atendidos también deberá ser ampliado de forma significativa: de 1.711 a 4.265 según la Secretaría Nacional de la Juventud. Según el MDS, la ampliación en 2008 podría elevar el número de municipios atendidos a 2.826.

a 24 meses al realizarse el cambio del Agente Joven a ProJoven Adolescente.

A pesar de no existir un criterio en relación con la escolaridad de esos jóvenes ni meta en relación con la escolaridad a alcanzar al final del programa, es probable que una parte relevante de los jóvenes participantes del ProJoven Adolescente esté fuera de la escuela y/o con gran desfase escolar; muchos, probablemente, cursando aún la educación fundamental. Por ese motivo, es posible que el programa ayude a muchos jóvenes a terminar la educación fundamental.

El ProJoven Adolescente puede ser definido como un servicio socioeducativo de convivencia de asistencia social, que integra las acciones de protección social básica del Sistema Único de Asistencia Social, y es ofrecido por el Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS) o referido a éste. El programa integra, por lo tanto, la obligatoriedad de la asistencia escolar con actividades socioeducativas, que incluyen la formación general para el mundo laboral y actividades orientadas a una mejor integración del joven a la comunidad.

La modalidad de operación del programa es la siguiente: los jóvenes son organizados en grupos de 25 integrantes, constituyendo un colectivo bajo la responsabilidad de un orientador social. El MDS envía mensualmente R\$ 1.256,25 para el costo de cada colectivo a título de co-financiamiento fede-

ral. La carga horaria total es de 1.200 horas, distribuidas a lo largo de dos años, con 12.5 horas semanales de actividades consistentes en encuentros y talleres para los jóvenes (MDS, 2008).

Existe un esquema metodológico que establece ciclos anuales de actividades, en que se articulan tres ejes estructurantes (Convivencia Social, Mundo del Trabajo y Participación Ciudadana) y temas transversales (Derechos Humanos y Socioasistenciales, Trabajo, Cultura, Medio Ambiente, Salud y Deporte, y Recreación). Las actividades se desarrollan en horarios alternados al de la escuela. Entre las actividades socioeducativas se contempla la orientación para la construcción de una trayectoria profesional que privilegie la inclusión digital, así como la valoración de la construcción de alternativas de trabajo y de generación de ingresos basada en los principios de autonomía, sustentabilidad, cooperativismo y solidaridad.

Los objetivos del programa son crear condiciones para la inserción, reinserción y permanencia del joven en el sistema educativo para su formación social y comunitaria, así como un mecanismo complementario a la protección social básica a la familia, buscando garantizar la convivencia familiar y comunitaria.

El programa debe ser supervisado por los Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS), con atención extensiva a las familias

de los jóvenes. En esa modalidad hay claramente una preocupación por mantener en la escuela a los jóvenes con menos de 18 años, e iniciar su preparación para el mundo laboral.

Este eje del ProJoven es ejecutado por el Ministerio del Desarrollo Social.

En el **ProJoven Urbano** se cambió el rango de edad de 18 a 24 años por el de 18 a 29, así como los criterios de elegibilidad: de jóvenes que habían concluido la cuarta serie, pero no la educación fundamental, por jóvenes que sabían leer y escribir, pero no habían concluido la educación fundamental. También dejó de ser obligatorio que el joven no tuviera vínculo laboral. Esa modificación del público objetivo trae desafíos como, por ejemplo, la incorporación de jóvenes con una escolaridad aún menor. La ampliación del rango de edad, al incluir personas de 25 a 29 años, aumenta la heterogeneidad del público atendido.

Otro cambio propuesto se refiere a la posibilidad de firmar acuerdos con el Ministerio de Justicia y la Secretaría Especial de Derechos Humanos para promover la ejecución del ProJoven Urbano en centros correccionales o de internamiento de adolescentes en conflicto con la ley. Esa medida puede ser vista de forma positiva como una acción de ampliación de la inclusión social para jóvenes en situación muy vulnerable.

El valor de la ayuda financiera mensual para el joven fue mantenido en R\$ 100,00. La ayuda financiera pagada por los diferentes programas incorporados por el ProJoven Integrado se unificó en esa cifra con el objetivo de evitar la competencia entre las diferentes acciones dirigidas a la juventud. Sin embargo, se mantuvo la diferencia en el período en el que la ayuda es o puede ser pagada.

Por otro lado, se amplía la duración del ProJoven Urbano de 12 a 18 meses, lo que facilita una mayor flexibilidad en su ejecución y una menor carga horaria diaria para los jóvenes, propiciando la conciliación entre formación educativa y trabajo. El objetivo del ProJoven Urbano siguió siendo la integración entre aumento de la escolaridad, formación profesional y trabajo comunitario orientados a la inclusión social de los jóvenes.

Otra importante alteración es la ampliación de su cobertura geográfica para todas las localidades con más de 200 mil habitantes, ya que anteriormente el programa llegaba sólo a las capitales y municipios de las regiones metropolitanas con más de 200 mil habitantes. Dentro de lo posible, el nuevo ProJoven podrá alcanzar también ciudades con menos de 200 mil habitantes a través de convenios con otros niveles de gobierno.

Este eje del ProJoven es ejecutado por la Secretaría Nacional de Juventud.

El **ProJoven Trabajador** consiste en la incorporación –con cambios– de los Consorcios Sociales de la Juventud y Juventud Ciudadana, del extinto Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo (PNPE) y de la Escuela de Fábrica.

El ProJoven Trabajador atiende a jóvenes con edades entre 18 y 29 años en situación de desempleo involuntario y que sean miembros de familias con ingreso mensual *per cápita* de hasta medio salario mínimo. Tal criterio significó un cambio en relación con el público objetivo de los CSJ, del Juventud Ciudadana y del Escuela de Fábrica, que atendían a jóvenes de 16 a 24 años. No existe, como había en el PNPE, la obligatoriedad de atender sólo a jóvenes que no hubiesen mantenido un vínculo anterior de empleo formal.

El ProJoven Trabajador, a semejanza de los dos primeros programas incorporados (Consorcios y Juventud Ciudadana), mantiene el objetivo de preparar al joven para el mercado laboral y para ocupaciones alternativas que generen ingreso, por medio de la cualificación social y formación profesional y del estímulo a su inserción. La ayuda financiera (R\$ 100,00 por mes) puede ser pagada durante 6 meses. En ese caso, la remuneración total siguió siendo la misma (R\$ 600), con la diferencia de que antes se pagaba en un período de 4 ó 5 meses.

Otro proyecto incorporado por el ProJoven Trabajador fue la "Escuela de

Fábrica", creado a través de la Ley N° 11.180 del 23 de setiembre de 2005 en el ámbito del Ministerio de Educación, y como parte de la Política Nacional para la Juventud. Su finalidad era proporcionar formación profesional inicial y continuada a jóvenes con los siguientes requisitos: a) tener entre 16 y 24 años; b) percibir ingreso familiar mensual *per cápita* de hasta un salario mínimo y medio; c) estar matriculados en la educación básica regular de la red pública o en la modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos.

Los cursos ofrecidos se enfocaban a la articulación entre las necesidades educativas y productivas, definidas a partir de la identificación de las realidades locales y regionales del mercado laboral. La organización curricular buscaba conjugar las actividades teóricas y prácticas que contemplasen la formación profesional inicial y el apoyo a la educación básica.

Las actividades prácticas del proyecto Escuela de Fábrica estaban sujetas a las normas de salud y seguridad en el trabajo, donde el responsable legal por el establecimiento productivo vinculado al proyecto proporcionaría seguros de vida y contra accidentes personales en favor de los jóvenes beneficiarios o participantes.

Por lo tanto, el Programa Escuela de Fábrica puede ser considerado como un proyecto de formación profesional de jóvenes. El proyecto fue innovador en relación

con la tradicional formación profesional, al establecer convenios entre el gobierno federal y entidades públicas y privadas sin fines de lucro para instalar salas de aula en las empresas, a fin de buscar una mayor integración entre la educación profesional y las necesidades del mundo productivo. El Programa Escuela de Fábrica fue incorporado al ProJoven Trabajador en 2008⁶⁰.

Las políticas de apoyo al emprendedurismo juvenil también fueron incorporadas al ProJoven Trabajador. Son implementadas a través de dos líneas: proyectos de cualificación orientados a la concesión de crédito al joven, y proyectos que presenten metodologías e innovaciones tecnológicas orientadas al fomento del emprendedurismo juvenil.

Este eje del ProJoven es ejecutado por el Ministerio de Trabajo y Empleo.

El **ProJoven Campo** fue el resultado de la incorporación, con modificaciones, del programa Saberes de la Tierra. Su objetivo es aumentar la escolaridad de los jóvenes pertenecientes al ámbito de la agricultura familiar, integrando la cualificación social y formación profesional, estimulando la conclusión de la educación fundamental y proporcionando la formación integral del joven en la moda-

lidad de educación de jóvenes y adultos. El ProJoven Campo actúa, por lo tanto, en el sentido de impulsar la conclusión de la educación fundamental de los jóvenes integrada a la formación profesional orientada a los *arcos ocupacionales* del medio rural.

El público objetivo, que era de jóvenes residentes en el campo en el rango de edad de 15 a 29 años, pasó a ser de jóvenes de 18 a 29 años. Además de la exigencia de que el joven esté alfabetizado –pero fuera de la escuela– también se incluyó la condición de que no hubiera terminado la educación fundamental. Los jóvenes antes no recibían ayuda, pero ahora reciben una ayuda de R\$ 100 cada dos meses por un período de 24 meses.

En la práctica, el ProJoven Campo funcionará como un Programa Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos para Familias Agricultoras, articulado con formación profesional. Esa modalidad intenta atender una antigua reivindicación de las poblaciones rurales, así como avanzar en el combate de uno de los retos de la Política Nacional de Juventud: mejorar la calidad de vida de los jóvenes en el medio rural y en las comunidades tradicionales.

Este eje del ProJoven es ejecutado por el Ministerio de Educación.

⁶⁰ En 2005, el Ministerio de la Educación invirtió R\$ 28 millones en el programa; en 2006, R\$ 42 millones. Los recursos para 2007 sumaron R\$ 35 millones.

2.1.3 Otros programas y acciones de iniciativa federal

Existen otros programas y acciones orientados a la juventud en el ámbito del gobierno federal que merecen ser mencionados.

2.1.3.1 Aumento de escolaridad y cualificación

El Ministerio de Educación (MEC) tiene varios programas orientados al aumento de la escolaridad y de la formación profesional que también benefician a los jóvenes, aunque no estén dirigidos específicamente a ellos.

El *Programa Brasil Alfabetizado*, por ejemplo, tiene como principal objetivo la alfabetización de personas de 15 años o más. El hecho de que la tasa de analfabetismo en Brasil es menor entre los jóvenes que entre los adultos tiende a orientar el programa a estos últimos.

La tasa de analfabetismo en Brasil era el año 2006 de 2,4% entre los jóvenes de 15 a 24 años, de 13% entre las personas de 25 años o más y de 30% entre las personas de 60 años o más. De cualquier forma, ese programa tiene importancia para los jóvenes en función de las desigualdades que existen en el país en materia de acceso a la educación.

Mientras el analfabetismo entre los jóvenes de 15 a 24 años es residual en las regiones Sudeste (1,0%), Sur (0,9%) y Centro-Oeste (1,1%), es más elevado en la región Nordeste (5,3%), llegando a afectar a 7,2%

de los hombres jóvenes. En el rango de edad de 25 a 29 años –que está incluido en la definición de joven en la actual política nacional de juventud– la tasa de analfabetismo es más elevada: alcanza el nivel de 11,5% en la región Nordeste, en promedio, aumentando a 14,7% en el caso de los hombres.

El Programa Nacional de Integración de la Educación Profesional con la Educación Básica en la Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos (Proeja) incluye cursos que proporcionan, de forma integrada, formación profesional y aumento de la escolaridad para jóvenes y adultos. El Proeja tiene como objetivo garantizar el ingreso, la permanencia y la conclusión de la educación fundamental y básica con calidad, integrado al acceso a la formación profesional.

Está dirigido a jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a la escuela, que fueron excluidos de ella precozmente o que están en situación de desfase edad/serie. En ese sentido, el Proeja contribuyó a la integración sociolaboral de ese gran contingente de ciudadanos privados del derecho de concluir la educación fundamental y básica, y de tener acceso a una formación profesional de calidad.

El Proeja fue instituido por el Decreto N° 5.478 del 24 de junio de 2005 con el nombre de Programa de Integración de la Educación Profesional a la Educación Media en la Modalidad de Educación de Jóvenes y

Adultos (Proeja) en el ámbito de los Centros Federales de Educación Tecnológica, Escuelas Técnicas Federales, Escuelas Agrotécnicas Federales y Escuelas Técnicas Vinculadas a las Universidades Federales en las siguientes modalidades: a) formación inicial y continua de trabajadores; b) educación profesional técnica de nivel medio.

Los cursos de formación inicial y continua de trabajadores tenían una carga horaria máxima de 1.600 horas, de las cuales se destinaban 1.200 horas como mínimo a la formación general, y por lo menos 200 horas a la formación profesional. Los cursos de educación profesional técnica de nivel medio contaban con una carga horaria máxima de 2.400 horas, de las cuales se destinaban 1.200 horas como mínimo a la formación general, más la carga horaria mínima establecida para la respectiva habilitación profesional técnica.

Con la promulgación del Decreto N° 5.840 del 13 de julio de 2006, que revoca el Decreto N° 5.478/2005, el nombre fue cambiado a Programa Nacional de Integración de la Educación Profesional a la Educación Básica en la Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos. Los principales cambios consisten en: (a) ampliación de la posibilidad de adopción de cursos Proeja en instituciones públicas de los sistemas de educación estatales y municipales y entidades nacionales de servicio social; (b) aprendizaje y formación profesional vinculadas al sistema sindical.

Con la ampliación de su alcance, el Proeja posibilitó también la articulación de los cursos de formación inicial y continuada de trabajadores con la educación fundamental en la modalidad de educación para jóvenes y adultos (Ver Ministerio de Educación, 2007).

Las instituciones educativas que ofrecen cursos y programas del Proeja son responsables por la estructuración de los cursos ofrecidos y por la emisión de certificados y diplomas. Se ofrece orientación para que las áreas profesionales seleccionadas para la estructuración de los cursos sean, de preferencia, las que tengan mayor sintonía con las demandas locales y regionales. En el marco del Proeja, los alumnos del curso de educación profesional técnica de nivel medio tienen derecho a la obtención del diploma correspondiente, con validez nacional, tanto para fines de habilitación en el área profesional respectiva como para certificar la conclusión de la educación media, permitiendo la continuidad de los estudios en el nivel superior.

A pesar de que hoy los jóvenes tienen más acceso a la educación y permanecen más tiempo en la escuela, la educación de jóvenes y adultos aún es necesaria para un gran contingente de ellos; esto es resultado de altas tasas de abandono de la educación de nivel fundamental y medio, a lo que se añade una elevada distorsión edad-serie tanto en la educación fundamental como en la media.

Esa realidad también demanda la promoción de la inclusión de esa población a través de la oferta de servicios educativos que atiendan al público con trayectorias educativas irregulares y que no concluyeron la educación básica o la educación media en el rango de edad regular. La concepción del Proeja tiene como eje estructurante la visión del trabajo como principio educativo, y no una visión segmentada o fragmentada entre escuela y trabajo (Ministerio de Educación 2007).

2.1.3.1.1 El Plan de Desarrollo de la Educación

Uno de los elementos centrales y fundamentales de cualquier estrategia de promoción del trabajo decente para la juventud consiste en la universalización y mejora de la calidad del sistema de enseñanza en todo el país. En ese contexto, resulta positiva la creación del Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), que tiene entre sus objetivos la mejora de la calidad de la educación en Brasil.

Una de las principales estrategias del PDE es mejorar la formación de profesores y valorizar a los profesionales de la educación mediante varias iniciativas. Entre ellas: la garantía constitucional de una base salarial nacional para los profesionales de la educación pública (Enmienda Constitucional N° 53 de 2006) y el Programa Institucional de Becas de Iniciación a la Docencia, orientado

a la formación de los profesores de la Red Pública de Educación Básica.

Otra importante medida del PDE fue la sustitución del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Fundamental y de Valorización del Magisterio (Fundef) por el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb). Con ese cambio, se instituyó un solo fondo para toda la Educación Básica, incluyendo todas sus etapas: guarderías y jardines de infancia, educación fundamental, educación media y educación de jóvenes adultos.

Entre las innovaciones incorporadas al Fundeb cabe destacar que la diferenciación de los coeficientes de remuneración de las matrículas no se da sólo por etapa y modalidad de la educación básica, sino también por la extensión del turno, en el que la enseñanza a tiempo completo recibe 25% más por alumno matriculado. En el marco del PDE, la educación superior se mide de acuerdo a los siguientes principios complementarios entre sí: (a) expansión de la oferta de vacantes, por ser inaceptable que sólo 11% de jóvenes entre 18 y 24 años tengan acceso a ese nivel educativo; (b) garantía de calidad; (c) ordenación territorial, permitiendo que la enseñanza de calidad sea accesible en las regiones más remotas del país.

Entre los programas exitosos en el área de la educación superior relacionados con la

democratización del acceso de los jóvenes a las universidades, cabe destacar el Programa Universidad para Todos (Prouni). En este programa se establece que las instituciones beneficiadas por exenciones fiscales pasen a conceder becas de estudios para jóvenes de bajos ingresos en proporción a los alumnos que pagan por curso y turno.

Hay becas integrales y parciales, y los beneficiarios son seleccionados por el Examen Nacional de la Educación Media (ENEM). Por lo tanto, la concesión de la beca se define por mérito y también por el perfil socioeconómico de los becarios: egresados de escuelas públicas, con ingreso familiar *per cápita* de hasta un salario mínimo y medio para beca integral, y de hasta tres salarios mínimos para beca parcial de 50%. En tres años de programa se concedieron cerca de 300 mil becas, 40% de ellas a afrodescendientes e indígenas, incluso en cursos de alta demanda.

Además del Prouni, destaca también el Programa de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (Reuni), que tiene como objetivo dotarlas de las condiciones necesarias para la ampliación del acceso y para la permanencia en la educación superior. El programa se enmarca en el esfuerzo de la oferta de educación superior a 30% de los jóvenes de 18 a 24 años hasta el final de la década.

También es importante destacar la reorganización y ampliación de la Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica que cubre todos los estados brasileños, ofreciendo cursos técnicos, superiores de tecnología, licenciaturas, maestrías y doctorados. Las escuelas que componen la red federal son referencia en esta modalidad de educación.

Otro programa del MEC que también busca ampliar la oferta de educación profesional y tecnológica, de nivel medio en las redes estatales de educación es el Brasil Profesionalizado. Este programa tiene como meta invertir R\$ 900 millones en los próximos cuatro años (2008-2011) en la construcción, ampliación y/o reforma de escuelas públicas de educación media y profesional.

2.1.3.2 Sistema Público de Trabajo, Empleo e Ingreso, economía solidaria y agricultura familiar

A pesar de no estar dirigidas específicamente a los jóvenes o formalmente vinculadas al ProJoven Integrado, el gobierno federal también desarrolla otras acciones con impacto sobre la inserción de los jóvenes en el mundo del trabajo.

Primero, cabe destacar las acciones que componen el denominado Sistema Público de Trabajo, Empleo e Ingreso (Spter, por su nombre y siglas en portugués), de responsabilidad del Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE), que atienden a los trabajadores en

general, así como las orientadas al fomento de la economía solidaria.

El Sistema Nacional de Empleo (SINE) es coordinado y supervisado por el MTE por intermedio de la Secretaría de Políticas de Empleo y Salario. Su creación se fundamenta en la Convención N° 88 de la OIT, que trata de la organización del Servicio Público de Empleo, ratificada por Brasil.

La principal finalidad del SINE al momento de su creación en 1975 era promover la intermediación de mano de obra, implantando servicios y agencias de colocación (puestos de atención) en todo el país. Además contemplaba el desarrollo de una serie de acciones relacionadas con esa finalidad principal: organizar un sistema de información sobre el mercado de trabajo, identificar al trabajador por medio del Registro de Trabajo y Previsión Social, y suministrar subsidios al sistema educativo y de formación de mano de obra para la elaboración de sus programaciones⁶¹.

El SINE tiene hoy gran importancia en la articulación entre oferta y demanda de fuerza de trabajo y en la superación de ineficiencias generadas por informaciones imperfectas

en el mercado laboral: los empleadores no tienen conocimiento de los trabajadores disponibles, y vice-versa respecto de las vacantes existentes. De esa forma, el SINE también tiene influencia sobre la magnitud del desempleo friccional⁶².

Sin embargo, una parte significativa de los jóvenes todavía está insertada en el mundo laboral por medio de relaciones personales, y no a través de las agencias públicas de empleo. Esta constatación implica decir que, si por un lado la ampliación de la red de relaciones sociales de los jóvenes puede ser un importante instrumento para su inserción en el mundo del trabajo, por otro es necesario analizar detalladamente las dificultades del SINE en lo que se refiere a la atención a los jóvenes. La utilización más amplia de todo el potencial de las tecnologías de información es una herramienta importante para mejorar la intermediación.

De acuerdo a datos del MTE, considerando sólo los puestos o agencias del SINE que contaban con el Sigae⁶³, en 2007 cerca de 4.1 millones de nuevos trabajadores se inscribieron en el Sistema; 700 mil trabajadores fueron (re)colocados a través del mismo,

⁶¹ <http://www.mte.gov.br/sine/oquee.asp>

⁶² El desempleo friccional resulta de la movilidad de la mano de obra. Ocurre durante el período de tiempo en que uno o más individuos se desvinculan de un trabajo para buscar otro. También podrá ocurrir cuando se atraviesa por un período de transición, de un trabajo a otro, dentro de la misma área (por ejemplo, la construcción civil).

⁶³ Software o sistema estandarizado por el Ministerio para su utilización en la atención al trabajador en el Sistema Público de Empleo y Gestión de las Acciones de Empleo (Sigae). El total de puestos en el SINE en 2007 era de 1.212, de los cuales 663 contaban con el Sigae. Los puestos de mayor atención son cubiertos por el Sigae.

resultando en una relación de colocados/inscritos de 17,2%. En el caso de los jóvenes de 15 a 24 años, se registran 1.8 millones de inscripciones (45% del total) y 288 mil (re)colocaciones (41% del total), resultando en una relación de colocados/inscritos de 15,8%, debajo, por tanto, del promedio y de la misma relación para los demás rangos de edad (18,4%).

Por lo tanto, se puede decir que el SINE coloca a alrededor de 16 jóvenes por cada 100 que se inscriben en el Sistema. A pesar de que la mayor parte de las inscripciones es de mujeres (50,7% del total), la mayor proporción de las colocaciones era de hombres (57,4% del total), lo que resultaba en una relación colocados/inscritos de 18,4% para los hombres jóvenes y de 13,3% para las mujeres jóvenes.

La mayor parte de las inscripciones de jóvenes era de dependientes o personas que ayudaban al ingreso familiar o domiciliario (89,6%), pero sólo el 10,4% de ellas correspondían a personas de referencia en la familia. Como era previsible, la mayor parte de los jóvenes que buscaban el SINE eran los de bajos ingresos: 64,7% de los jóvenes inscritos en 2007 pertenecían a familias con ingreso igual o menor que 1 salario mínimo; 17,7% eran de familias con ingreso mayor que 1 salario mínimo y menor que 2 salarios mínimos; y 9,8% estaban en el rango mayor que 2 y menor que 3 salarios mínimos.

En 2007 se inscribieron en el SINE 7.952 jóvenes de 15 a 24 años con algún tipo de deficiencia (auditiva, física, visual y otras) y fueron (re)colocados 2.264 jóvenes; ello resulta en una relación de colocados/inscritos superior al promedio (28,5%).

Otra política del MTE que –a pesar de no estar dirigida específicamente a los jóvenes– también puede atenderlos, es un conjunto de programas de generación de empleo con recursos de depósitos especiales remunerados del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT). Ese conjunto de programas, en realidad, consiste en varias líneas de créditos en las instituciones financieras oficiales federales, en condiciones especiales en relación al mercado –en especial en lo que se refiere a la tasa de interés–, que atienden a diversos públicos y distintos sectores de la economía. Entre los públicos atendidos están micro y pequeñas empresas y micro y pequeños emprendedores, incluso los del sector informal.

Se trata de programas que pueden contribuir a la generación de trabajo, empleo e ingresos de los jóvenes, tanto de forma indirecta a través de la generación de empleo en las empresas, como directamente, apoyando a jóvenes emprendedores. Sin embargo, no hay ninguna garantía o intención especial de destinar los empleos generados o una proporción de ellos a los jóvenes.

Además, como estrategia de reducción del riesgo de incumplimiento, las instituciones financieras –que en general asumen el riesgo operativo de esos créditos– tienden a asumir una postura cautelosa en relación con los préstamos destinados a jóvenes, prefiriendo emprendedores con mayor experiencia y emprendimientos con mayor tiempo de funcionamiento como estrategia de reducción del riesgo de morosidad.

Con la finalidad de favorecer el acceso de los jóvenes emprendedores al crédito, se creó en el marco del PNPE una línea de crédito especial con cobertura total del valor del crédito por fondos de aval y vinculados obligatoriamente a la capacitación. Sin embargo, esa línea de crédito terminó presentando una baja ejecución. A pesar de todo, es importante la creación de líneas de crédito especiales para los jóvenes que tengan cobertura por Fondos de Aval, tanto para disminuir el temor al riesgo por parte de las instituciones financieras, como para eliminar la obligación de los jóvenes a ofrecer garantías reales que, por lo general, no tienen condiciones de ofrecer.

En el marco del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf) también se creó una línea de crédito especial destinada a la juventud, denominada Pronaf Joven. Su público objetivo son jóvenes agricultores familiares de 16 a 29 años en las siguientes condiciones especiales: a) presentación de la Declaración de Aptitud al

Pronaf; b) haber concluido o estar cursando el último año en centros familiares rurales de formación por alternancia, que cumplan con la legislación vigente para instituciones educativas; c) haber terminado o estar cursando el último año en escuelas técnicas agrícolas de nivel medio, que cumplan con la legislación vigente para instituciones educativas; y d) haber participado en el curso o realizado prácticas profesionales que llenen los requisitos definidos por la Secretaría de Agricultura Familiar del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA).

El límite de crédito en esa línea es de R\$ 6.000. Sólo puede concederse un préstamo a cada beneficiario en las siguientes condiciones: cargos financieros de 1% al año y plazo de reembolso de hasta diez años, incluidos hasta cinco años de gracia cuando la actividad asistida requiera ese plazo y el proyecto técnico compruebe su necesidad, o hasta tres años de gracia en los demás casos.

El Ministerio de Desarrollo Agrario, además del Pronaf Joven, también mantiene el Programa Nuestra Primera Tierra. Este programa garantiza financiamiento con intereses subsidiados para la compra de tierras para jóvenes de 18 a 28 años que quieran permanecer en el medio rural. Cabe destacar también que, en general, las acciones del MDA orientadas al desarrollo de la agricultura familiar crean alternativas de ocupación que generan impactos sobre la calidad de la inserción de los jóvenes en esta opción.

La creación de líneas de crédito especiales para la juventud con recursos del FAT y del Pronaf son medidas recomendables para la promoción del trabajo decente para los jóvenes teniendo en cuenta su dificultad de acceso a los recursos productivos, incluido el crédito. Sin embargo, tanto la línea del joven emprendedor con recursos del FAT como la del Pronaf Joven tienen baja ejecución en términos de número de operaciones y, por ese motivo, deben adoptarse algunas medidas para ampliar la escala de ejecución de esas dos líneas.

En relación con las acciones de apoyo o estímulo al desarrollo de la economía solidaria⁶⁴ desarrolladas en el ámbito del MTE, cabe destacar que tales políticas parecen necesarias frente a los profundos cambios producidos en el mundo del trabajo, que resultaron en una mayor dificultad de inserción estable por medio del tradicional empleo asalariado formal. En este contexto, la inserción de los jóvenes a través de emprendimientos de la economía solidaria puede ser una alternativa de inclusión social y de inserción en el mundo del trabajo.

2.1.3.3 Deporte, cultura, medio ambiente y otros

El gobierno federal también desarrolla acciones de apoyo a actividades deportivas y culturales, de recreación y vinculadas al medio ambiente, así como trabajos de tipo social dirigidos a los jóvenes. Tales iniciativas tienen un importante valor en sí mismas, pues además de constituirse en acciones de la ciudadanía, pueden ser una importante puerta de entrada en el mundo del trabajo para una parte significativa de la juventud.

Del conjunto de medidas de apoyo a actividades deportivas para la juventud, cabe destacar dos programas del Ministerio de Deportes: el programa Bolsa Atleta y el Segundo Tiempo.

El programa Bolsa Atleta tiene como objetivo apoyar con una beca la manutención personal de atletas de alto rendimiento que no cuentan con patrocinio y que demostraron potencialidades en competencias nacionales e internacionales. Se trata así de aportar condiciones para que esos jóvenes se dediquen al entrenamiento y al desarrollo pleno de su carrera deportiva.

El apoyo financiero ofrecido por el Bolsa Atleta es concedido por un período de 12

⁶⁴ Según lo definido por el propio Ministerio del Trabajo, la economía solidaria comprende una diversidad de prácticas económicas y sociales organizadas bajo la forma de cooperativas, asociaciones, clubes de intercambio, empresas autogestionarias, redes de cooperación, entre otras, que realizan actividades de producción de bienes, prestación de servicios, finanzas solidarias, intercambios, comercio justo y consumo solidario. Comprende el conjunto de actividades económicas organizadas bajo la forma de la autogestión.

meses, con posibilidad de renovación de acuerdo a criterios definidos por la Decreto Nº 33 del 29 de febrero de 2008. Las becas son divididas en diversas categorías, por distintos grupos de edades. Pero en general, el beneficio se dirige a personas desde 14 años, incluso atletas que hayan participado en los juegos escolares (JEB) o en los juegos universitarios (JUB) del año anterior, del campeonato paraescolar brasileño o del campeonato parauniversitario brasileño del año anterior, dando prioridad a atletas estudiantiles que obtuvieron índices internacionales y nacionales.

El programa Segundo Tiempo tiene como público-objetivo a niños, adolescentes y jóvenes adolescentes expuestos a riesgos sociales. Su objetivo es democratizar el acceso al deporte y utilizarlo como instrumento de inclusión social. Para ello se ofrecen actividades deportivas y de recreación que se realizan como actividades extracurriculares.

Estas actividades también sirven para ocupar el tiempo de ocio de los beneficiarios, asegurándoles complemento alimenticio, refuerzo escolar y material deportivo, pudiendo constituir un instrumento importante de prevención y erradicación del trabajo infantil. Ambos programas tienen como aspecto positivo el estímulo a la realización de la actividad deportiva de los jóvenes y la generación de oportunidades de inclusión social e inserción de la juventud en el mundo del trabajo por la vía del deporte.

En el marco del Programa Cultura Viva del Ministerio de la Cultura, existen los Puntos de Cultura que estimulan acciones culturales en las comunidades, ampliando de esa forma el acceso de la población a la cultura, incluyendo la producción de bienes y servicios culturales. Cada Punto de Cultura constituido recibe R\$ 185 mil, de los cuales R\$ 20 mil como mínimo deben ser utilizados para la adquisición de equipos multimedia en *software* libre, además de microcomputador, mini-estudio para grabar CD, cámara digital e isla de edición. Esa iniciativa puede tener impactos positivos sobre la inclusión de los jóvenes en el mundo del trabajo, además de atender el derecho de los jóvenes a la cultura. Actualmente hay 695 Puntos de Cultura diseminados en todo el país.

Un aspecto importante que debe ser destacado con relación a la juventud de hoy es que experimenta incertidumbres diferentes a las de las generaciones anteriores. Por un lado, la juventud actual tiene la suerte de vivir en un país democrático, con elecciones directas y libertad de expresión y de organización, una realidad muy distinta a la vivida por los jóvenes en el período de la dictadura militar (1964-1985). Por otro lado, los jóvenes que vivieron en la década de los 80 vieron que las condiciones de inserción en el mundo del trabajo pasaron a ser más adversas debido a la reducción de las tasas de crecimiento económico, la reestructuración productiva resultante de

la apertura comercial y del avance de la globalización en relación con las demandas por calificaciones que cambiaron de forma más rápida, y la mayor inestabilidad y atipicidad de las relaciones de trabajo. La juventud de hoy también vive en un mundo en que la velocidad y la intensidad de la diseminación de informaciones crecieron de forma alarmante debido a los avances de la tecnología de la información y del uso indiscriminado de las computadoras y de internet.

Además, esa situación de mayor incertidumbre va más allá del mercado laboral, y se refiere también a los riesgos asociados a la degradación del medio ambiente y a los impactos negativos del calentamiento global sobre la economía y la seguridad de las personas que viven hoy en el planeta. En ese contexto, la concientización ambiental de la juventud parece ser de fundamental importancia para la formación de nuevos liderazgos ambientales entre los jóvenes.

Aparte de sufrir las consecuencias de los abusos y de la falta de conciencia ambiental de las generaciones pasadas, recae hoy sobre los jóvenes la tarea impostergable de transformar la deuda que recibieron como crédito para las próximas generaciones. Se hace necesario buscar un modelo de desarrollo que atienda a las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de que las generaciones futuras atiendan sus propias necesidades.

El Ministerio del Medio Ambiente tiene un programa orientado a la formación de liderazgos y educación ambiental dirigido a los jóvenes, denominado Juventud y Medio Ambiente. Ese programa pretende, en parte, responder a las necesidades frente a las incertidumbres ambientales, pero también ayudar a la inserción de jóvenes en el mundo del trabajo, incentivándolos a involucrarse en actividades relacionadas con la protección del medio ambiente.

El objetivo del programa es educar para la sostenibilidad socioambiental, como presupuesto de un nuevo ciclo de desarrollo para el país, especialmente en lo que se refiere a la participación de la juventud en este proceso. El programa está destinado a los jóvenes de entre 15 y 29 años, participantes de Colectivos Jóvenes de Medio Ambiente y de organizaciones de juventud con actuación en la temática socioambiental.

La dedicación de jóvenes a cuidar el medio ambiente y la concientización ambiental de la juventud son estratégicos para la promoción del desarrollo sustentable. Esta acción se encuentra inscrita en el contexto de la Política Nacional de Juventud, fortaleciendo el compromiso con acciones específicas *de, para y con* estos sujetos sociales.

En ese sentido, el Programa Juventud y Medio Ambiente se propone incentivar y profundizar el debate socioambiental enfocado en políticas públicas, deflagrando un

proceso de formación de estos sujetos y de fortalecimiento de los espacios y colectivos de organización y actuación de este público. Cabe destacar también la creación en 2003 de la Red de Juventud del Medio Ambiente (Rejuma).

Por fin, conviene citar dos acciones del Ministerio de Defensa que tiene en los jóvenes su principal foco: el Proyecto Rondon y el Soldado Ciudadano. La nueva fase del Proyecto Rondon –creado en 1967 y reeditado en 2005, después de una reestructuración– es el resultado de un convenio entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación, que cuenta con la colaboración de otros ministerios.

Ese programa tiene el apoyo de las Fuerzas Armadas, que le proporcionan soporte logístico y seguridad necesaria para sus operaciones. Cuenta, además, con la colaboración de los gobiernos estatales, de las municipalidades, de la Asociación Nacional de Rondonistas, de la Unión de los Estudiantes, de diversas organizaciones no-gubernamentales, de organizaciones de la sociedad civil de interés público y de organizaciones civiles en general.

El proyecto Rondon consiste en la promoción del desarrollo del trabajo social

por jóvenes universitarios, en sus áreas de estudio, durante las vacaciones escolares. Permite a los universitarios conocer nuevas regiones del país y nuevas realidades. Es una acción desde el punto de vista de la experiencia profesional de los jóvenes participantes, y también un instrumento de concientización social de la juventud en relación con las diferentes realidades y problemas del país. Por lo tanto, puede ser considerado un proyecto de integración social que estimula a los jóvenes universitarios a desarrollar actividades voluntarias, y una forma de aportar al desarrollo de comunidades necesitadas.

El Proyecto Soldado-Ciudadano tiene por finalidad proporcionar formación profesional a los militares de las Fuerzas Armadas, permitiendo a los que serán licenciados, al término del Servicio Militar, enfrentar el mercado de trabajo en mejores condiciones. Se ofrecen oportunidades de formación a esos jóvenes a través de cursos de profesionalización⁶⁵. Los cursos son impartidos por el Senai, Senac, Senat, Senar, Fundación Cefet, BASF S.A. y Sebrae y de la Justicia Federal.

La carga horaria de estos cursos es de 160 horas, con contenido programático específico de formación profesional, nociones

⁶⁵ Informaciones obtenidas en internet en la página web del Ministerio de Defensa (www.defesa.gov.br) y de la Fundación Cultural Ejército Brasileño (www.funceb.org.br).

básicas de Emprendedurismo –a cargo del Servicio de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae)– y desarrollo de conferencias sobre el tema "Ciudadanía, Derechos y Deberes", con la participación voluntaria de Jueces Federales.

Los cursos se ofrecen en las áreas de telecomunicaciones, automovilística, alimentación, construcción civil, artes gráficas, textil, electricidad, comercio, comunicación, conservación y vigilancia, informática y salud. Al final del curso los alumnos aprobados reciben el Certificado de Conclusión emitido por la respectiva entidad educativa.

Cabe destacar que además de las acciones del gobierno federal, varios gobiernos estatales y municipales tienen políticas, programas y acciones orientadas a la juventud. Obviamente, hay grandes dificultades para recolectar información, sobre todo en los programas y acciones a nivel estadual, y principalmente municipal.

Sin embargo, vale resaltar que la promoción del empleo de jóvenes es también uno de los ejes prioritarios de la Agenda Bahía de Trabajo Decente (ABTD), lanzada por el Gobierno de Bahía en diciembre de 2007. Con el objetivo de ampliar y mejorar las oportunidades de trabajo decente para la juventud, está previsto el desarrollo de políticas públicas, programas y proyectos, con énfasis en una estrategia central de articulación entre trabajo y educación.

Entre las líneas de acción formuladas para alcanzar este resultado, están la formulación de un Plan Estadual de Generación de Trabajo, Empleo e Ingresos para la Juventud que contemple el alineamiento intersectorial de los programas y acciones ejecutados, así como la articulación y descentralización de las acciones con base territorial. También están previstas acciones de movilización social, buscando el fortalecimiento de la sociedad civil organizada, más participación por parte de las familias, desarrollo de una ciudadanía activa entre los jóvenes y sensibilización de los sectores privado y público en la formación e inserción de la juventud en el mundo del trabajo.

En la Agenda también se contemplan acciones en las siguientes áreas: desarrollo y fortalecimiento de base de conocimientos, buscando la elaboración de diagnósticos, indicadores y levantamiento de acciones realizadas en el estado en las áreas de educación y trabajo para la juventud; ampliación y cualificación de las oportunidades en el mundo del trabajo para los jóvenes a fin de garantizar su inserción en programas gubernamentales en los diferentes niveles de gobierno; sensibilización y participación de la iniciativa privada para el establecimiento y ampliación de programas para la juventud; y desarrollo de estrategias innovadoras de inserción de los jóvenes en el mercado laboral y de estímulo al emprendedurismo juvenil.

2.1.3.4 Contratos de aprendizaje profesional y pasantías

Una alternativa muy utilizada por varios países para ampliar las oportunidades de inserción de los jóvenes en el mercado laboral consiste en la creación de contratos especiales de trabajo o formas especiales de relación de las empresas con los jóvenes –en general con menores cargas que los contratos normales o regulares– como forma de estimular su contratación. Algunas de esas formas contemplan procesos de aprendizaje y de articulación entre el trabajo y la escuela.

En Brasil existen, por lo menos, dos iniciativas que se encuadran en los moldes citados anteriormente: el contrato de aprendizaje y las prácticas profesionales. El aprendizaje en el país fue regulado por la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT), que se remonta a la década de 1940, y que estableció normas legales de protección al trabajador menor de 18 años. A partir del 2000 el aprendizaje pasó por un proceso de modernización con la promulgación de las leyes 10.097/2000, 11.180 de 23 de setiembre de 2005 y del Decreto N° 5.598/2005.

La Ley N° 10.097 del 19 de diciembre del 2000 estableció el contrato de aprendizaje como un contrato de trabajo especial, con plazo determinado. En éste, el empleador se compromete a asegurar al mayor de 14 y menor de 18 años inscrito en el programa de aprendizaje, formación técnico-profesional

metódica, compatible con su desarrollo físico, moral y psicológico; el aprendiz, a su vez, se compromete a ejecutar con esmero y diligencia las tareas necesarias para esa formación.

La validez del contrato de aprendizaje supone una anotación en el Registro de Trabajo, matrícula y frecuencia del aprendiz a la escuela en el caso de que no haya concluido la educación fundamental, y la inscripción en el programa de aprendizaje, desarrollado bajo la orientación de la entidad cualificada en la formación técnico-profesional, destacando las instituciones del llamado Servicio Nacional de Aprendizaje o Sistema "S" (Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Senai), Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (Senac), Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (Senar) y Servicio Nacional de Aprendizaje en el Transporte (Senat).

La formación técnico-profesional proporcionada a los aprendices se caracteriza por actividades teóricas y prácticas, metódicamente organizadas en tareas de complejidad progresiva desarrolladas en el ambiente de trabajo. En la hipótesis de que los Servicios Nacionales de Aprendizaje no ofrezcan cursos o vacantes suficientes para atender a la demanda de los establecimientos, ésta será brindada por otras entidades cualificadas en formación técnico-profesional metódica: escuelas técnicas de educación y entidades sin fines de lucro (ESFL) que tengan por objetivo la asistencia al adoles-

cente y la educación profesional, registradas en el Consejo Municipal de los Derechos del Niño y del Adolescente. A los aprendices que concluyan los cursos de aprendizaje con éxito se les otorgarán certificados de formación profesional.

Al aprendiz menor de edad se le garantiza el salario mínimo por hora y el contrato de aprendizaje no podrá ser estipulado por más de dos años. Su jornada de trabajo no deberá exceder las seis horas diarias, y están prohibidas la prorrogación y la compensación de jornada. Ésta podría ser ampliada hasta ocho horas diarias en el caso de aquellos aprendices que hayan completado la educación fundamental, si en ellas se cuentan las horas destinadas al aprendizaje teórico.

Los establecimientos medianos y grandes, de cualquier naturaleza, están obligados a emplear y matricular en los cursos de los Servicios Nacionales de Aprendizaje a un número de aprendices equivalente a 5% como mínimo y 15% como máximo de los trabajadores existentes en cada establecimiento, cuyas funciones demanden formación profesional. El límite fijado no se aplica de forma obligatoria cuando el empleador es una entidad sin fines de lucro, que tiene como objetivo la educación profesional, así como para las micro y pequeñas empresas. Las empresas públicas y las sociedades de

economía mixta también están obligadas a contratar aprendices.

Para la definición de las funciones que demanden formación profesional deberá considerarse la Clasificación Brasileña de Ocupaciones (CBO) elaborada por el Ministerio del Trabajo. Quedan excluidas las ocupaciones que requieran para su ejercicio la habilitación profesional de nivel técnico o superior o, incluso, las funciones caracterizadas como cargos de dirección, de gerencia o de confianza⁶⁶. Por lo tanto, el cálculo de la cuota de aprendices no es arbitrario.

La Ley N° 10.097 también reduce los cargos sobre los contratos de trabajo de los jóvenes aprendices: la alícuota del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), normalmente fijada en 8% de la remuneración del trabajador, fue reducida a 2%. Además, el contrato de trabajo de los jóvenes aprendices es por plazo determinado, lo que excluye a los empleadores al término del contrato de las indemnizaciones que deben pagarse en el caso de un contrato de trabajo por plazo indeterminado. En caso de rescisión del contrato de aprendizaje, los aprendices no tienen derecho a multa indemnizatoria de 50% sobre el saldo del FGTS, por ejemplo.

Hechas estas aclaraciones, cabe destacar que a los aprendices se les garantizan los

⁶⁶ Ver Decreto N° 5.598 de 1° de diciembre de 2005.

demás derechos laborales, incluyendo el vale de transporte, de seguro-desempleo (en caso de que reúnan los criterios de elegibilidad normales del seguro-desempleo y sean despedidos antes del término del contrato y sin causa justa), 13° salario, vacaciones y un adicional de 1/3 de las vacaciones.

La ley N° 11.180 del 23 de setiembre de 2005 cambió el rango de edad establecido legalmente para los aprendices, antes fijada para mayores de 14 a menores de 18 años. Ahora se benefician los jóvenes mayores de 14 a menores de 24 años. Además, también estableció que la edad máxima de 24 años no se aplica a aprendices con algún tipo de deficiencia. De esa forma, el contrato de aprendizaje termina al final del plazo, manteniéndose el límite de los 2 años, o cuando el joven cumpla 24 años.

Hay, sin embargo, prioridad para la contratación de aprendices mayores de 14 y menores de 18 años, excepto cuando: (a) las actividades expongan a los aprendices a situaciones de insalubridad y de riesgo; (b) la ley prohíba aquella actividad para menores de 18 años, como el trabajo nocturno⁶⁷; (c) la naturaleza de las prácticas sea incompatible con el desarrollo físico, psicológico y moral de los adolescentes aprendices. En esos casos,

deberán ser admitidas, obligatoriamente, personas con edad entre 18 y 24 años.

Al final del contrato de aprendizaje, el joven puede ser contratado por la empresa a través de otro tipo de contrato de trabajo, incluso por plazo indeterminado, como muchas veces sucede. El contrato de prácticas profesionales es otra posibilidad de contratación de jóvenes por parte de las empresas.

La reglamentación de la pasantía tiene muchos años. La ley N° 6.494 del 7 de diciembre de 1977 establece que las personas jurídicas de derecho privado, los órganos de la administración pública y las instituciones educativas pueden aceptar como practicantes a alumnos matriculados regularmente y con frecuencia efectiva, y que procedan de instituciones educativas públicas y privadas en los niveles superior, profesionalizante de secundaria y el suplementario.

La realización de la pasantía se produce a través de los términos del compromiso acordado entre la empresa contratante y el estudiante, siempre con la intervención de la institución educativa. Desde el punto de vista legal, la principal característica a destacar es que la práctica no crea vínculo empresarial de ningún tipo con el empleador, y el practicante puede recibir una beca u otra forma

⁶⁷ Se entiende por trabajo nocturno el comprendido entre las 22 horas de un día y las 5 horas del día siguiente.

de contraprestación que pueda acordarse. El estudiante, en cualquier caso, debe estar asegurado contra accidentes personales.

Posteriormente, la ley N° 6.494 fue reglamentada por el Decreto N° 87.497 del 18 de agosto de 1982. En todo caso, existe la preocupación de evitar la utilización del contrato de aprendizaje para reemplazar a trabajadores regulares como una forma de reducir costos, así como de reforzar el carácter educativo y de calificación social y profesional de la pasantía.

2.1.4 Estructura institucional de las políticas dirigidas a la juventud

En los últimos años hubo varios e importantes cambios en la estructura institucional relativa a la formulación, ejecución, gestión e implementación de las políticas públicas dirigidas a la juventud brasileña.

En el 2004 se creó, dentro del Ministerio de Trabajo y Empleo, el Departamento de Políticas de Trabajo y Empleo para la Juventud (DPJ), vinculado a la Secretaría de Políticas Públicas de Empleo (SPPE), con el objetivo de formular y desarrollar acciones para enfrentar el desempleo juvenil y promover más y mejores oportunidades de trabajo, empleo y generación de ingresos para los jóvenes. La creación del DPJ fue importante porque abrió en el MTE un espacio institucional específico para el tratamiento del tema del empleo de los jóvenes. El DPJ tiene

hoy un papel importante en la ejecución del ProJoven Trabajador.

Adicionalmente, la Medida Provisional N° 238 del 1 de febrero de 2005, que instituyó el ProJoven (posteriormente convertida en la Ley N° 11.129 del 30 de junio de 2005), también sirvió para consolidar un nuevo andamiaje institucional para la formulación y ejecución de las políticas públicas orientadas a la juventud y a la participación y diálogo con la sociedad civil. Ese nuevo andamiaje institucional empezó a ser diseñado en 2004 con la creación del Grupo Interministerial de la Juventud (GTI), que puede ser entendido como una respuesta del gobierno federal al proceso de movilización social juvenil. El GTI recomendó la integración de las acciones de varios ministerios y secretarías nacionales que desarrollaban políticas y acciones para y de la juventud, así como la creación de un Consejo Nacional de Juventud y de una Secretaría Nacional de Juventud.

Además, ese grupo realizó un diagnóstico sobre las condiciones sociales de los jóvenes brasileños, identificó las principales acciones gubernamentales orientadas a la juventud, y formuló los siguientes retos: erradicar el analfabetismo; ampliar el acceso a la educación y a la permanencia en escuelas de calidad; preparar para el mundo del trabajo; generar trabajo e ingresos; promover una vida saludable; democratizar el acceso al deporte, a la recreación, a la cultura y a la tecnología de la información; promover los derechos hu-

manos y las políticas afirmativas; estimular la ciudadanía y la participación social y mejorar la calidad de vida en el medio rural y en las comunidades tradicionales (Documento Base de la Conferencia Nacional de la Juventud, 2008).

Los resultados principales del trabajo del GTI fueron, en primer lugar, la formulación de la Política Nacional de Juventud (lanzada en 2005), por medio de la cual se consolidaba una visión sobre la *juventud como portadora de derechos y necesidades*, teniendo en cuenta su diversidad, y sobre la necesidad de garantizar oportunidades para que los jóvenes adquieran y utilicen sus capacidades. Con eso se pretendía ir más allá de la existencia de un conjunto de programas y acciones, muchas veces desarticulados, y construir una política nacional integrada. En segundo lugar, la estructuración de un nuevo marco institucional, con la creación de la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ) en el ámbito de la Secretaría General de la Presidencia de la República y el Consejo Nacional de la Juventud (Conjuve).

La creación del Conjuve representó un avance importante desde el punto de vista de la participación y del diálogo social relacionado con las políticas públicas para la juventud. Su finalidad es formular y proponer directrices para la acción gubernamental

orientadas a la promoción de esas políticas, fomentar estudios e investigaciones sobre la realidad socioeconómica juvenil, el intercambio entre las organizaciones juveniles nacionales e internacionales y fortalecer el debate en la sociedad sobre los desafíos enfrentados por la juventud, incluso en lo que se refiere a la inserción juvenil en el mundo del trabajo⁶⁸.

Su composición es la siguiente: un tercio de representantes del poder público y dos tercios de representantes de la sociedad civil. En total son 60 miembros, de los cuales 20 son del gobierno federal y 40 de la sociedad civil. La representación del poder público en el Conjuve contempla, además de la Secretaría Nacional de Juventud, todos los ministerios que tienen programas orientados a la juventud, el Frente Parlamentario de Políticas para la Juventud de la Cámara de Diputados, el Foro Nacional de Gestores Estadales de Juventud y representantes de las asociaciones de alcaldes.

La creación de la SNJ, a su vez, fue una medida muy importante para buscar mayor integración de las acciones públicas orientadas a la juventud y superar su fragmentación. Pero el cumplimiento de ese objetivo todavía es un reto, así como la articulación de las diferentes políticas y acciones entre

⁶⁸ Para tener una idea más precisa del trabajo del CONJUVE y de su importancia en la formulación de la Política Nacional de Juventud se recomienda la lectura del libro "Política Nacional de Juventud: Diretrizes y Perspectivas" CONJUVE 2006.

los distintos niveles de gobierno (federal, estadual y municipal). Otra innovación institucional muy importante fue la convocación y realización de la Conferencia Nacional de la Juventud en abril de 2008, precedida por conferencias municipales y estaduais en los 27 estados de la Federación, incluido el Distrito Federal.

Las conferencias representaron un espacio privilegiado de diálogo entre el gobierno y la sociedad sobre los desafíos de la construcción de políticas públicas para los jóvenes, y las alternativas a desarrollar para responder a esos desafíos. Más de 400 mil personas participaron en este proceso, entre ellas representantes del gobierno, organizaciones de y para la juventud, trabajadores y empleadores.

La I Conferencia Nacional de Juventud contó con la presencia de aproximadamente 2.500 participantes. Los jóvenes se reunieron en grupos de trabajo para discutir y presentar propuestas sobre los principales desafíos de la juventud actual. La referencia a las Convenciones de la OIT y a la Agenda Nacional de Trabajo Decente en las propuestas del grupo que discutió el tema *Trabajo* representa un importante avance en el proceso de “apropiación” de esa Agenda por los constituyentes tripartitos y su reconocimiento en la sociedad como un instrumento útil para la formulación de políticas públicas.

2.1.5 Aspectos innovadores de las políticas actuales del gobierno federal

Existen varios aspectos innovadores en el conjunto de políticas del gobierno federal orientadas a la juventud.

Los Consorcios Sociales de la Juventud representan una innovación en el Sistema Público de Trabajo, Empleo e Ingreso (Spter), por ejecutar los cursos de formación a través de una red de organizaciones creada mediante audiencia pública. Esas instituciones, además de ser responsables por la formación profesional de los jóvenes, también tienen metas de inserción de los jóvenes en el mundo del trabajo.

Este diseño contribuye a la integración o articulación de las acciones de calificación e intermediación de mano de obra. Cabe destacar, sin embargo, que esa integración se da fuera del Spter, y muchas veces sin articulación con el mismo. Por otro lado, los Consorcios tienen mayor capacidad que el SINE de llegar a los jóvenes en situación de riesgo social.

Otra característica innovadora de los Consorcios es que muchas veces esa inserción de los jóvenes en el mundo del trabajo se da a través de formas novedosas de generación de trabajo e ingresos, así como la promoción de la combinación entre formación profesional y trabajo comunitario (también presente en Juventud Ciudadana y en ProJoven Urbano y ProJoven Trabajador).

Esta combinación puede traer beneficios para la colocación de los jóvenes en el mundo del trabajo al ampliar su red de relaciones sociales.

Como se dijo en el capítulo anterior, una de las características de los jóvenes excluidos del trabajo decente no era sólo su bajo nivel de escolaridad, sino también un círculo de relaciones sociales muy restringido, lo cual ampliaba aún más el panorama de exclusión en el que vivían. Por otro lado, una tendencia creciente en el país como reflejo del aumento de los gastos sociales, es el incremento de la demanda de trabajadores para actividades ligadas a las políticas sociales. Por lo tanto, una importante recomendación a hacer es no sólo la continuidad, sino la ampliación de la adopción del trabajo comunitario para los jóvenes en combinación con otras acciones (de cualificación profesional, elevación de la escolaridad y otras).

El ProJoven también presenta características innovadoras, entre ellas la combinación de aumento de la escolaridad con formación profesional y trabajo comunitario. Además de esa combinación, el ProJoven tiene una importancia muy grande como acción de rescate de jóvenes que estaban fuera de la escuela y/o en situación de desfase escolar, que ya deberían haber terminado la edu-

cación media o la educación básica, pero que ni siquiera habían finalizado la educación fundamental. En ese contexto, tanto el ProJoven como el Proeja consisten en acciones necesarias y de gran importancia social como mecanismo de rescate de esos jóvenes.

Otro punto novedoso en relación al ProJoven se refiere a la metodología de los *arcos ocupacionales*, que amplía el abanico de la formación profesional que se ofrece a los jóvenes (4 ocupaciones de una misma base técnica en vez de una)⁶⁹.

2.2 Programas y acciones de otros sectores

Hay varias acciones orientadas a apoyar la escolarización, formación profesional y la inserción de la juventud en el mundo del trabajo, que son ejecutadas por el sector privado, sindicatos, organizaciones sociales y/u organizaciones sin fines de lucro.

2.2.1 Iniciativas del sector privado

Entre las instituciones que actúan en el área de formación profesional de los trabajadores –incluidos los jóvenes– y en la formación profesional de jóvenes aprendices están las que integran el Sistema “S”: el Servicio Nacional

⁶⁹ Como ejemplo, en el *arco ocupacional* de la administración, el joven es calificado para 4 ocupaciones: archivador, almacenero, ordenanza y auxiliar administrativo. En el *arco ocupacional* de deporte y recreación, el joven es capacitado para recreador, agente comunitario de deporte y recreación, monitor de deporte y recreación, y animador de eventos.

de Aprendizaje Industrial (Senai), el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (Senac), el Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (Senar) y el Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte (Senat).

Estas instituciones, creadas a partir de la década de 1940, tienen una larga trayectoria en la cualificación y educación profesional de los trabajadores brasileños. Actúan en la formación profesional de los aprendices y también ofrecen cursos de formación profesional para los jóvenes en el ámbito del programa Soldado Ciudadano. Su principal fuente de recursos son contribuciones obligatorias que inciden en la nómina de las empresas. Son entidades que dan atención prioritaria/gratuita para empresas contribuyentes o trabajadores del respectivo sector.

Adicionalmente, existe el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae), entidad que tiene como misión promover la competitividad y el desarrollo sustentable de los emprendimientos de micro y pequeñas empresas, así como estimular el emprendedurismo en el país. En sus acciones también atiende a los jóvenes.

2.2.1.1 Senai

El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Senai) actúa desde 1942 en educación profesional para el segmento industrial a través de la oferta de cursos y programas en más de 28 segmentos tecnológicos. La red Senai dispone de 696 unidades operacio-

nales: 250 centros de educación profesional, en los que se desarrollan cursos y programas en diferentes modalidades para jóvenes y adultos; 46 centros de tecnología, unidades destinadas a transferir tecnología, realizar la prestación de servicios técnicos y divulgar informaciones tecnológicas; 7 facultades de tecnología, en las que se desarrollan cursos de nivel superior; 98 centros/agencias de entrenamiento orientados a la atención de las necesidades inmediatas de preparación y perfeccionamiento de trabajadores en sus diferentes niveles; y 295 unidades móviles que llevan la atención del Senai a regiones distantes de los centros productores del país a través de carretas, vehículos y barcos-escuela, todos equipados para ofrecer programas de entrenamiento y acciones dirigidas a la empleabilidad y a la generación de ingresos. Llevan la atención del Senai a las regiones distantes de los centros productores del país.

Además de esa estructura, dispone de 320 *kits* didácticos de educación profesional, que funcionan como talleres móviles en 25 ocupaciones diferentes, haciendo que la atención a poblaciones de jóvenes sea más flexible en aquellos lugares que no están considerados en la red fija del Senai. El régimen clásico de cuatro horas diarias por turno puede ser un obstáculo para la formación y, principalmente, para la capacitación de jóvenes trabajadores. Por ese motivo, currículos y cargas horarias usualmente adoptados

pueden volverse flexibles mediante la reducción de la carga horaria diaria o semanal y la ampliación de la duración del curso, manteniendo la carga horaria total establecida en el plan del curso.

La ausencia de unidades físicas del Senai en las regiones menos atendidas de Brasil llevó al desarrollo del Programa de Acciones Móviles (PAM), que es una de las tecnologías sociales más novedosas desarrolladas por el Senai. Se trata de una escuela portátil que lleva la educación profesional a locales muy distantes: ofrece cursos gratuitos que preparan a las personas para ejercer actividades productivas con autonomía, contribuyendo a la generación de empleo e ingresos. Esas acciones móviles comprenden 26 conjuntos didáticos diferentes⁷⁰.

Entre los esfuerzos del Senai destaca el proyecto Aprendices de la Libertad, creado a partir de la convicción de que la educación, principalmente la profesional, es fundamental para el proceso de resocialización y constitución de alternativas de trayectoria social de jóvenes en conflicto con la ley o detenidos. Este proyecto desarrolla contenidos relacionados con la educación para la

ciudadanía, y otros relativos al desarrollo de competencias para el trabajo.

Otro programa desarrollado por el Senai, el PSAI (Programa Senai de Acciones Inclusivas), tiene como objetivo promover, orientar y monitorear la inclusión de las personas con necesidades especiales (con deficiencia y superdotados) y expandir la atención a *negros* e indígenas, así como promover el acceso de las mujeres a cursos tradicionalmente dirigidos a varones y vice-versa. El PSAI promueve la educación profesional para un público vulnerable, y busca llevar la educación profesional a las aldeas indígenas, así como a las comunidades *quilombolas*.

También destaca el Programa de Educación Básica (SESI) articulado con Educación Profesional (Senai), el EBEP, iniciado en 2002 a partir de una experiencia realizada en los Departamentos Regionales de Bahía, Río de Janeiro y Minas Gerais. Las razones de su implementación están amparadas en la necesidad de la industria de contar con profesionales con sólida educación básica y con niveles cada vez más elevados de formación profesional, comprendiendo que la educación profesional no reemplaza a la educación

⁷⁰ Ellas son: afilamiento de herramientas, artefactos de cuero, carpintería, conservas y embutidos en APPCC; construcción civil; costura; electricidad industrial; electricidad de edificios; empaques; hidráulico; información y soporte de informática; instalación y mantenimiento de antenas; instalador hidráulico/gas; mantenimiento automotriz (autotrónica/dirección hidráulica); mantenimiento de centrales telefónicas; mantenimiento de motores diesel/motores marítimos; mantenimiento del sistema neumático, electroneumático, hidráulico, electrohidráulico; mantenimiento de sistemas de energía alternativa; mecánica de mantenimiento de bicicletas/motocicletas; metrología; muebles planos; panificación, repostería, pequeños artefactos de madera, pintor; refrigeración (mantenimiento de refrigeración automotriz/condicionador de aire/ refrigeradores y serigrafía).

básica, sino la complementa. Según datos del Senai de 2008, entre 1995 y 2005 el porcentaje de trabajadores de las industrias con educación media aumentó de 16% a 38%. El mismo estudio estimaba que entre 2008 y 2011 se generarían más de 1 millón de empleos industriales, de los cuales cerca de 400 mil serían ocupaciones técnicas.

Entre las acciones orientadas al emprendedurismo está el programa creado por el Senai en convenio con el Sebrae, denominado Emprendedores Electricistas, que busca estimular el emprendedurismo y promover la eficiencia energética. El programa da prioridad a la atención de jóvenes de entre 16 y 24 años, a los cuales se ofrece un curso de perfeccionamiento profesional de 40 horas de duración⁷¹. El Senai también tiene proyectos que atienden a los jóvenes a través de convenios con diversas empresas que ejercen su responsabilidad social, facilitando la capacitación de grupos previamente seleccionados.

2.2.1.2 Senac

El Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (Senac), desde su creación en enero de 1946, desarrolla programas nacionales y regionales dirigidos a los jóvenes, que propician no sólo la formación profesional, sino que apuntan también a su inserción

en el mercado de trabajo. El Senac también actúa como socio de los gobiernos federales, estatales y municipales en el desarrollo de programas gubernamentales enfocados a la juventud.

Es importante destacar que el público atendido por el Senac está, en su mayoría, formado por jóvenes de 18 a 24 años, con grado de instrucción media completa (61,5%), ingreso familiar de hasta 6 salarios mínimos (cerca de 53%), egresados y estudiantes de la escuela pública (74%), originarios de la clase social C (39,9%) y de la clase social D/E (11,4%), además de jóvenes que trabajan (56%, de los cuales 22% se encuentran en la informalidad). Del conjunto de alumnos, poco más de 47% son jóvenes que tienen hasta 24 años, de los cuales el grupo de 18 a 24 años constituye el 40%. Entre los alumnos con edades hasta 24 años, más de 45% trabajan; de este grupo, 11,4% son menores de 18 años. La mayoría de los alumnos no es cabeza de familia y no tiene hijos.

La modalidad *Formación Inicial y Continuada de los Trabajadores* ofrecida por el Senac comprende cursos y programas desarrollados según itinerarios formativos, permitiendo el aprovechamiento continuo y articulado de los estudios en todos los niveles de escolaridad. Se articulan preferentemente con los cursos de educación de jóvenes y adultos;

⁷¹ Informaciones obtenidas en internet en la página www.senai.br

su objetivo es la formación para el trabajo y la elevación del nivel de escolaridad del trabajador. Están incluidos en esa modalidad educativa los cursos de aprendizaje, capacitación, perfeccionamiento, programas socioprofesionales y culturales y programas de compensación.

A continuación se presenta información resumida sobre los cursos de aprendizaje, enfocados exclusivamente en la atención a jóvenes de 14 a 24 años, y de capacitación, dirigido a la franja de jóvenes de 18 a 24 años.

El *Programa de Aprendizaje Comercial* ha sido modificado en el transcurso del tiempo, bien en función de las transformaciones tecnológicas que afectan al mundo del trabajo, o bien como resultado de los cambios producidos en las leyes laborales y educativas, incluyendo la Ley de Aprendizaje⁷².

En el Programa de Aprendizaje Comercial ofrecido por las administraciones regionales, el Senac enfatiza el desarrollo de las competencias básicas necesarias para el ingreso de los jóvenes en el mercado laboral. En el marco de este programa los empleadores, además de cumplir con su papel de contratantes de los aprendices, son invitados a asumir el papel de socios en la acción educativa del Senac y a formar parte del proceso

de transformación de esos beneficiarios por medio de una acción proactiva, que abre oportunidades de trabajo.

El Programa de Aprendizaje Comercial del Senac fue estructurado a partir de los siguientes ejes: observancia a los principios básicos de la educación nacional; independencia y convenios con las escuelas de educación fundamental y media; articulación con la educación básica; prioridad a la atención de alumnos de educación básica; respeto a los valores estéticos, políticos y éticos; desarrollo de competencias profesionales para el trabajo; flexibilidad, interdisciplinariedad y contextualización curricular; identidad de los perfiles profesionales de conclusión de los cursos; actualización permanente de los cursos y currícula; organización de los cursos del Programa de Aprendizaje según los itinerarios formativos; estética de la sensibilidad; política de la igualdad; ética de la identidad; y compromiso con la preservación del medio ambiente y con la "sociodiversidad".

La organización curricular de los cursos se estructura sobre las competencias profesionales específicas requeridas para "el desempeño de las ocupaciones objeto del Aprendizaje, de preferencia organizadas de acuerdo a la regulación de la formación inicial y continua de trabajadores y por los Arcos Ocupacionales".

⁷² Ver descripción de los cambios en la Ley de Aprendizaje descritos en la sección 2.1.3.

Esas competencias específicas deben estar asociadas a un conjunto de competencias generales, que respondan a la configuración de perfiles profesionales más complejos, dadas las actuales exigencias para la inserción y permanencia de los individuos en el mercado de trabajo. Además, las bases tecnológicas son tratadas de forma contextualizada e interdisciplinaria, permitiendo al aprendiz vivir situaciones reales del mundo laboral.

Los cursos de capacitación profesional ofrecidos por el Senac, además de representar el más alto porcentaje de demanda del Sistema, atienden a un contingente especial de personas que buscan los programas de educación profesional. En general, son jóvenes de baja escolaridad y, por lo tanto, sin oportunidad de acceso directo a niveles más elevados de educación –incluso en lo que se refiere a la educación profesional– y que, simultáneamente, tienen necesidad urgente de ingresar al mercado laboral.

Destinados a personas con escolaridad variada, los cursos de capacitación propician, además de la formación técnica específica, el desarrollo de las competencias básicas necesarias a todos los profesionales,

y las relativas al área a la cual se vinculan⁷³. Para garantizar la consistencia y la calidad de los cursos de capacitación, los programas cuentan con una carga horaria mínima establecida para cada área, y compatible con el desarrollo de las competencias definidas en el perfil profesional esperado en la finalización del curso.

En el caso de los cursos de Cualificación Profesional Técnica, el pre-requisito para el acceso relativo a la escolaridad se vincula a la conclusión de la educación fundamental. Entre las opciones ofrecidas por el Senac figuran: auxiliar de enfermería; guía de turismo regional; guardaparque; analista ambiental; asistente administrativo; asistente de ventas; soporte de redes; agente de publicidad; asistente de fotografía.

Aprobados por el respectivo sistema de educación, los cursos de Habilitación Técnica de Nivel Medio están orientados a la finalización de la profesionalización del técnico de este nivel, y dirigidos a personas que estén cursando o sean egresadas de la educación media, de acuerdo al artículo 4º del Decreto N° 5154 de julio de 2004. Esos cursos responden a las Directrices Curriculares Nacionales

⁷³ Entre las competencias básicas comunes a todas las áreas de conocimiento en que el Senac actúa destacan: presentar un comportamiento social y ético en las relaciones humanas compatible con el ambiente profesional; comprender los conceptos de ciudadanía, democracia y justicia basados en la equidad, a partir de contenidos vinculados a lo cotidiano, aplicándolos en situaciones sociales y profesionales; reconocer la importancia de la calidad en la prestación de servicios; comunicarse y argumentar con desenvoltura, junto a aquéllos con quienes se relaciona, mostrando respeto por las diferencias individuales; establecer relaciones basadas en la cooperación que favorezcan el desarrollo del trabajo en equipo; reconocer la importancia de su papel profesional, posicionándose con relación a las perspectivas profesionales en su campo de actuación, entre otras.

de la Educación Profesional definidas por el Consejo Nacional de Educación⁷⁴.

Los cursos de especialización técnica se vinculan a una habilitación técnica de nivel medio y deben propiciar el dominio de nuevas competencias a aquéllos que ya están habilitados y deseen especializarse en un determinado segmento profesional. De acuerdo a la legislación de la educación profesional vigente, tales cursos deben ser implementados a partir de la aprobación de los respectivos sistemas de educación⁷⁵.

El Programa Educación para el Trabajo, creado por el Senac/São Paulo, capacita para el mercado laboral a jóvenes de comunidades socialmente desfavorecidas, desarrolla competencias agregando valores sociales y comunitarios, promueve la valoración de la cultura del trabajo y de las relaciones sociales, y actúa como agente de transformación familiar. Dura seis meses y tiene una carga de 300 horas.

Los grupos son formados por jóvenes de 15 a 21 años, que están cursando a partir del 8º año de la educación fundamental (antes 7ª série), matriculados o egresados de instituciones educativas públicas y/o de pro-

gramas de Educación de Jóvenes y Adultos, con ingreso familiar de hasta dos salarios mínimos y con interés en asuntos relacionados con el trabajo. Un estudio realizado con los alumnos graduados en el segundo semestre de 2006 reveló que después de un año de haber finalizado el curso, 57% de los jóvenes estaban insertados en el mercado laboral.

El programa está siendo aplicado y financiado con éxito por empresas privadas, municipalidades, órganos públicos y por el sector terciario. En los últimos diez años se ha convertido en una referencia de la inversión social privada, y ha agregado beneficios institucionales a los auspiciadores. Al pasar a ser socias del Programa Educación para el Trabajo, las empresas reciben el sello *Empresa que Educa*. Estas empresas pasan a crear vínculos positivos con sus propias comunidades, a colaborar con las políticas públicas, a agregar valores de ciudadanía a su imagen corporativa, a asociar su marca a una de las organizaciones educativas más reconocidas en el país y a garantizar oportunidades reales de trabajo a los participantes del programa⁷⁶.

La metodología del programa se centra en el principio *aprender a aprender*. Cada

⁷⁴ Entre los cursos ofrecidos destacan: Técnico en Enfermería; Técnico en Guía; Técnico en Alimentos y Bebidas; Técnico en Desarrollo de Sistemas; Técnico en Secretariado; Técnico Actor; Técnico en Estilismo; Técnico en Diseño de Interiores; Técnico en Control Ambiental; Técnico en Transacciones Inmobiliarias; y Técnico en Fotografía.

⁷⁵ Entre los cursos ofrecidos destacan los de: Auditoría Ambiental; Planificación Territorial Urbana; Guía Especializado en Atracciones Turísticas Naturales; Enfermería en el Trabajo; Instrumentación Quirúrgica; Administración Hotelera; y Planificación Fiscal y Tributaria.

⁷⁶ Entre las empresas que participan en el Programa están el Grupo Pão de Açúcar, Coca-Cola, Femsa, Centro Eurofarma de Enfermería y otros.

grupo cuenta con un coordinador exclusivo desde el inicio hasta el final del curso, que es responsable de un Núcleo Central de contenidos transversales, como ciudadanía, ética, autoconocimiento, responsabilidad etc. Los temas específicos son tratados por especialistas en las Estaciones de Trabajo. En estos momentos, el trabajo se realiza a través de doble docencia. En las Estaciones de Trabajo los contenidos son abordados a partir del cotidiano profesional. Los jóvenes pasan por la experiencia de cumplir 30 horas de trabajo en un ambiente organizacional privado o público⁷⁷.

Una de las particularidades de este programa es la inclusión de la familia del alumno. Los padres participan de la propuesta de desarrollo de sus hijos a través de encuentros de padres en los que se promueven el diálogo y la discusión sobre temas relacionados con el mundo laboral, la educación y la adolescencia (drogas, sexualidad, comportamiento adolescente etc.). Además, en una nueva edición del programa, los padres serán incentivados a participar socialmente, de manera más activa, en sus comunidades.

En 2007 el programa se expandió geográficamente debido a la inclusión de otras administraciones regionales del Senac.

El Programa Portal del Futuro, creado por el Senac/Río de Janeiro, coloca en el mercado laboral a jóvenes con edades entre 16 y 21 años en situación de riesgo social, teniendo como base métodos pedagógicos modernos, alineados con las nuevas tendencias socio-ambientales. Organizado por los proyectos Ser Persona, Ser Ciudadano y Ser Profesional, propone retos que llevan al participante a producir trabajos importantes para su crecimiento personal y profesional a través de talleres prácticos. El programa ya fue aplicado en 45 municipios, capacitando a más de diez mil jóvenes provenientes de comunidades de baja renta. Muchas empresas son socias de este proyecto, que ha demostrado resultados de impacto para el participante, su familia, las comunidades y los mercados.

El Programa Educando para la Ciudadanía (PEC), creado e implantado por el Senac Nacional en 2004, realiza varios cursos de formación básica gratuitos, dirigidos a jóvenes de entre 16 y 24 años, de bajos ingresos y escolaridad, con el objetivo de facilitar la inserción de ese grupo en el mercado laboral. Las aulas cuentan con recursos tecnológicos e incluyen nociones de emprendedurismo, ciudadanía y ética. El programa también tiene como objetivo elevar la escolaridad, estimulando a los jóvenes a la investiga-

⁷⁷ Entre los contenidos abordados en este ambiente destacan: Salud y Calidad de Vida, Marketing Personal, Comunicación, Trabajo y Actitud Emprendedora, Tecnología de las Transacciones Comerciales, Excelencia en la Atención al Cliente, e Informática.

ción, el descubrimiento y la construcción de conocimientos, habilidades y valores coherentes con las competencias esperadas en los cursos de capacitación profesional.

En 2007 más de 30 mil jóvenes fueron atendidos por medio de esos cursos, ofrecidos por los departamentos regionales de los siguientes estados: Acre, Amazonas, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul y Sergipe. Firmaron convenios con escuelas públicas, asociaciones, ONG, iglesias, sindicatos y órganos públicos y privados.

Cabe destacar que el Senac participa del Programa Soldado Ciudadano, que ofrece a los jóvenes brasileños incorporados a las Fuerzas Armadas oportunidades formativas y mejores condiciones para competir en el mundo productivo.

Presente en el programa desde 2003, el Senac ofrece cursos de profesionalización que complementan la formación cívica y ciudadana de los reclutas, ampliando sus oportunidades de conseguir trabajo y de generar ingresos después de terminar el servicio militar obligatorio. Además de la metodología de trabajo, los participantes for-

talecen su autoestima, obtienen crecimiento intelectual, adquieren valores éticos, espíritu de cooperación, nuevos valores culturales y mejores condiciones de vida.

Los cursos ofrecidos por el Senac en 2007 atendieron a 13.322 reclutas. La programación curricular incluyó también aspectos relativos a las nuevas formas de trabajo, con orientación al emprendedurismo, además de clases de ciudadanía, ética y medio ambiente. El Senac también participó durante el año 2007 en el Programa Juventud Ciudadana del gobierno federal.

Además de los programas gubernamentales mencionados, que tienen directa o indirectamente convenios con el Senac, figuran el Programa Escuela de Fábrica y el Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJoven), que en Aracaju, Sergipe, atendió a 439 personas de 18 a 24 años con cursos en las áreas de Conservación y Vigilancia (auxiliar de limpieza, portero, cocinero y casero) y Turismo y Hotelería (organizador de eventos, auxiliar de cocina, recepcionistas de hoteles y guía de turismo local)⁷⁸.

⁷⁸ El Senac desarrolla también otros programas, como el Programa Adolescente Ciudadano, en convenio con la Municipalidad de Serra, en el Estado de Espírito Santo; el Proyecto *Pirralho* ("chiquillo" en portugués), realizado por el Senac Amapá, que ofrece cursos para formación e iniciación profesional a los adolescentes seleccionados por el Tribunal de Justicia del Estado, buscando estimular y mejorar la calidad de la capacitación y formar profesionales especializados para satisfacer las necesidades de los diferentes sectores industriales y comerciales; el Proyecto Ajuri Social, desarrollado por el Senac Regional del Amazonas, que capacitó a 229 jóvenes de clase económica baja de entre 16 y 20 años, residentes del municipio de Coari, en diversas ocupaciones, como servicios de mesero, manicurista, pedicurista, modista, costurero, carpintero en pequeños objetos de madera, recreación, expresión artística y cultural.

2.2.1.3 Senar

Desde 1998 el Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (Senar) desarrolla el Programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos. Desde entonces hasta el 2006 han participado en ese programa 212.440 personas.

El sector empresarial agrario brasileño está logrando actualmente constantes superávits en la balanza comercial y emplea un enorme contingente de trabajadores y productores rurales. Para desarrollar los conocimientos y el potencial de ese segmento se creó el Programa Emprendedor Rural, que busca estimular la capacidad emprendedora del agricultor, mejorar los resultados obtenidos con su negocio y formar líderes que desarrollen y estimulen actitudes y comportamientos que den como resultado transformaciones en el sector rural y en la sociedad en general. Este programa es el fruto de un convenio entre el Senar y el Sebrae en el estado de Paraná.

El contenido de este programa abarca el desarrollo humano, la gestión emprendedora y la elaboración de un proyecto viable como cierre del curso. El proyecto debe poder ser implantado en la propiedad del participante, en un grupo de propiedades o

en la comunidad; se estructura en base a un diagnóstico de la propiedad y en estudios de mercado –como costos y rentabilidad– a partir del cual se definen las metas para la actividad rural que será implantada. Hasta 2006 habían sido capacitados 10.657 productores.

2.2.1.3.1 Formación Profesional Rural para Jóvenes

Otro programa desarrollado por el Senar es el de Formación Profesional Rural (FPR), dirigido a los productores y trabajadores rurales. Las acciones de FPR se realizan de acuerdo a las necesidades e intereses de los trabajadores y productores rurales, basados en el estudio del mercado laboral para desarrollar acciones en el contexto de las necesidades e intereses de las comunidades rurales.

De 1998 a 2006, 4.026.162 personas participaron en eventos de Formación Profesional Rural, distribuidas en 343 cursos⁷⁹.

2.2.1.3.2 Promoción Social para Jóvenes

Las actividades de promoción social dirigidas a productores y trabajadores rurales y sus familias tienen carácter educativo y preventivo, y complementan las acciones

⁷⁹ Algunos de ellos son Administración de Pequeña Propiedad Rural, Educación Ambiental en el Campo, Manejo de Pastos, Inseminación Artificial, Conserva de Frutas y Legumbres, Producción de Embutidos y Ahumados, Implantación y Manejo Básico de Huertos, Piscicultura, Avicultura, Apicultura, Cooperativismo, y Organización y Gestión de Familiares Agricultores.

Fuente: <http://www.mda.gov.br/portal/index/show/index/cod/134/codInterno/16893>

de Formación Profesional Rural. El objetivo de esta iniciativa es desarrollar actividades cuyos temas propicien la adquisición de conocimientos, el intercambio de experiencias y la reflexión crítica, así como beneficios relacionados con la mejora de la calidad de vida en cuestiones de salud, alimentación, nutrición, cultura, deporte y recreación.

Muchos jóvenes a partir de los 18 años se benefician de las actividades de Promoción Social. Desde 1998 hasta hoy, 3.686.317 personas han participado en esos encuentros. Las áreas de actividades son: salud, alimentación y nutrición, artesanía, organización comunitaria, cultura, deporte y recreación, educación y apoyo a las comunidades rurales.

2.2.1.3.3 Programa *Agrinho*

El Programa *Agrinho* fue implantado por el Senar Paraná en 2002 y adoptado por varias administraciones regionales. Está dirigido a alumnos y profesores de la red pública y/o privada de educación, de la educación infantil, de la educación fundamental y de la educación especial. Incluye nociones de ciudadanía, preservación del medio ambiente, salud, consumo responsable y ética.

Su propuesta pedagógica se relaciona con temas transversales previstos en los Parámetros Curriculares Nacionales (PCN) del MEC. Ellos son: medio ambiente, ética, pluralidad cultural, salud, educación sexual,

trabajo y consumo, y temas locales. Su perspectiva transversal e interdisciplinaria promueve una transformación de la práctica educativa, pues rompe con la actuación pedagógicamente formalizada del profesor y amplía la responsabilidad con la formación del alumno.

El programa desarrolla su propio material didáctico para atender a las necesidades específicas de la escuela y capacita a los profesores para su uso. Durante el año académico se realizan actividades que involucran escuela, comunidad, líderes locales y sociedad. Entre los temas tratados se encuentran el desarrollo sustentable, sexualidad, embarazo en la adolescencia, salud bucal, nociones sobre drogas, trabajo infantil, el suelo y la agricultura, cambios climáticos, agua, biodiversidad, agrotóxicos, residuos sólidos, el adolescente y la familia, ética y política, y derechos y deberes del ciudadano.

Además de las iniciativas citadas, el Senar desarrolla también, entre otros, el Programa Apoena, basado en el principio de la inclusión de personas con necesidades especiales en sus actividades de profesionalización y de promoción social en el medio rural; el Programa Ciudadano Rural, que promueve la acción conjunta local con entidades públicas y privadas con las que tiene convenios. Organiza equipos de trabajo que en un solo día ofrecen atención en las áreas de salud, ciudadanía, cultura, deporte y recreación.

El Programa Promoviendo la Salud en el Campo, creado y desarrollado por el Senar de São Paulo –y que está siendo adoptado por otros estados– trabaja aspectos educativos relacionados con la promoción de la salud con atención especial a la medicina preventiva y social, junto a productores, trabajadores rurales y sus familias.

2.2.1.4 Sest/Senat

El Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte (Senat) dependiente del Servicio Social de Transporte (SEST) desarrolla acciones educativas para jóvenes y adultos, articuladas con las demás políticas sociales, principalmente las educativas, dirigidas a jóvenes y adultos que no pudieron finalizar sus estudios en la edad apropiada, permitiendo el aumento de la escolaridad a través de la ampliación de conocimientos.

La Educación de Jóvenes y Adultos (EJA), desarrollada por el SEST/Senat y dirigida a los trabajadores del sector transporte, establece vínculos entre la educación y la actividad productiva. Los cursos se ofrecen en las unidades operacionales del SEST/Senat, ubicadas en todas las regiones del país.

La metodología utilizada para la realización de los cursos incluye clases semi-presenciales y presenciales, organizadas en grupos de alfabetización, educación fundamental y media, en algunos casos a través de convenios con las secretarías estaduales de educación, organizaciones no

gubernamentales y empresas del sector de transportes.

Con el objetivo de contribuir al aumento de la escolaridad del mayor número posible de ciudadanos relacionados con el sector de transportes, el SEST/Senat busca sensibilizar a los empresarios y trabajadores sobre la importancia de la educación y el crecimiento que el proceso educativo brinda al individuo y a las empresas. De 2000 a 2007 se inscribieron en el Programa 62.619 alumnos en todo el país.

El Proyecto de Alfabetización del SEST/Senat está vinculado al programa del gobierno federal de erradicación del analfabetismo en el Brasil. Está dirigido a la atención de los jóvenes de los sectores más pobres de la población, generalmente caracterizados por la baja escolaridad y por la falta de acceso al mercado laboral. Fue implantado en varios municipios brasileños, previamente seleccionados en base a las tasas de analfabetismo entre los jóvenes superiores a 55%.

El programa se propone impulsar un movimiento nacional para combatir el analfabetismo en el país a partir de tres principios: incentivo a convenios, movilización juvenil, y operacionalización y evaluación innovadoras. Este movimiento incluye una red de movilización entre los empresarios del sector de transportes. La evaluación de todos los niveles de educación en la mo-

alidad EJA⁸⁰, así como la certificación de los alumnos, está a cargo de las secretarías estatales de educación.

El SEST/Senat también desarrolla desde el 2001, por medio del Proyecto Joven Aprendiz (antes Menor Aprendiz), un programa de aprendizaje dirigido a aquellos jóvenes referidos por las empresas de transportes y matriculados en escuelas que ofrecen la educación regular. Se trata de un programa de aprendizaje que tiene como objetivo formar al joven de entre 14 y 24 años, trabajador de las empresas de transportes, autónomo del sector o dependientes.

La aplicación de ese programa es una forma de contribuir a la inclusión social del joven en proceso de aprendizaje y a su inserción en el mercado de trabajo. Cerca de 3.000 jóvenes son atendidos por año, en cursos de 480 horas, con clases teóricas en las instalaciones de la institución. El desarrollo de la parte práctica queda a cargo de la empresa⁸¹.

Desde 2004 el SEST/Senat también actúa en el Programa de Asistencia y Cooperación de las Fuerzas Armadas a la Sociedad Civil (Soldado Ciudadano). A través de un convenio con el Ministerio de Defensa y el Comando del Ejército, el SEST/Senat brindó

formación profesional en 2007 a 962 militares que fueron licenciados del servicio activo. Los cursos tienen una carga de 160 horas y contemplan módulos básicos y específicos, con clases teóricas y prácticas, realizados en las instalaciones del SEST/Senat o en las dependencias del Ejército durante 8 horas diarias. Al finalizar el curso, los participantes son certificados por las unidades SEST/Senat, posibilitándoles mejores condiciones para competir en el mercado laboral.

En cada grupo presencial de desarrollo profesional abierto, el SEST/Senat ofrece una beca integral a personas con dificultades de acceso a un puesto de trabajo o que sean económica y socialmente vulnerables. Entre las personas atendidas en ese programa, se destacan los jóvenes con riesgo de exclusión o sujetos a dificultades de colocación en el mercado de trabajo.

El Proyecto Político Pedagógico del Senat está articulado a las Políticas de Educación Profesional de los Ministerios de Trabajo y Empleo y de Educación. Contempla los principios del Plan Nacional de Cualificación, por desarrollar una formación que concibe el trabajo y la ciudadanía como matrices de educación profesional de los trabajadores del sector transportes. Incluye también

⁸⁰ EJA: Educación de Jóvenes y Adultos.

⁸¹ Se desarrollan diversos cursos, entre los cuales figuran: Formación Básica en Servicios Administrativos en Transporte; Formación Básica en Mecánica; Diesel; y Formación Básica en Electricidad y Aire Acondicionado para Ómnibus y Camiones.

actividades formativas que promueven la expansión de la ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia.

Durante los últimos años los jóvenes vienen buscando cada vez más los cursos ofrecidos por la institución, lo que se comprueba en los resultados de los años 2006 y 2007, en que fueron capacitados 94.264 y 116.142 jóvenes, respectivamente.

El Ministerio del Deporte también firmó un convenio con el SEST/Senat para el desarrollo del Programa Segundo Tiempo en 42 unidades de todo el país, y atendió a 8.400 jóvenes.

Los niños y adolescentes fueron estimulados a mantener una interacción efectiva en torno de prácticas deportivas saludables, orientadas a la formación de la ciudadanía, valores éticos y de disciplina, desarrollo de la sociabilidad y de las habilidades motrices.

Destaca también el Proyecto Vida Libre, que se lleva a cabo en Porto Velho, Rondonia. Creado hace casi 10 años, el proyecto tiene como objetivo contribuir a la sociedad de Porto Velho a través de la aplicación de medidas socio-educativas a adolescentes infractores que se encuentran en régimen de libertad asistida, y en la atención a adolescentes y jóvenes en situación de riesgo. Incluye el desarrollo de habilidades en actividades de informática, artesanía y espiritualidad, esta última por medio de terapias alternativas y complementarias como la me-

ditación, el *reik*, la mesoterapia *ayurvédica*, los baños de arcilla/barro terapéuticos, unidos al deporte, recreación y cultura.

Por este proyecto ya han pasado casi 800 adolescentes que participan diariamente en el programa por un período promedio de seis meses. El proyecto opera en base a un convenio de la Secretaría de Estado y Justicia de Rondonia y el Banco HSBC.

Otro punto interesante de este proyecto es que los educadores son egresados del sistema carcelario, que fueron parte del Proyecto *Re-egreso*, que también es desarrollado por la institución. Muchos detenidos, después de salir de prisión, son incorporados por el proyecto y, en función de su perfil, debidamente capacitados para ser educadores sociales. Con una experiencia tan cercana al mundo de la prisión, poseen experiencia práctica para tratar con jóvenes que viven cerca de la criminalidad.

2.2.1.5 Centro de Integración Empresa-Escuela

Otra institución que cuenta con una larga experiencia en el campo de las acciones dirigidas a la juventud es el Centro de Integración Empresa-Escuela (CIEE). Se trata de una entidad filantrópica, mantenida por el empresariado nacional. El principal objetivo del CIEE es buscar oportunidades de prácticas profesionales para estudiantes de educación media, técnica, tecnológica, profesional, superior o especial. El CIEE desarrolla

un trabajo de intermediación gratuita entre jóvenes estudiantes y empresas, órganos públicos y ONG que están buscando practicantes. El servicio es mantenido gracias al apoyo de socios que, a cada contratación de practicantes, hacen un aporte institucional para mantener la entidad. La finalidad de esta iniciativa es facilitar la inclusión de jóvenes en el mercado laboral por medio de la capacitación práctica.

Además, desde hace cinco años el CIEE encamina gratuitamente a jóvenes hacia programas de aprendizaje en empresas, órganos públicos y ONG, así como a los cursos obligatorios para ese tipo de contratación, por medio del Programa Aprendiz Legal. Desde abril de 2007, el programa ha sido perfeccionado gracias a un convenio con la Fundación Roberto Marinho (FRM), que produce todo el material didáctico. El programa busca capacitar a jóvenes con carencias por medio de experiencias prácticas en las empresas.

2.2.1.6 Las empresas participantes del Prejal/OIT

Las actividades desarrolladas por las empresas participantes del Prejal (Ampla, Coelce, Fundación Telefónica, Prosegur y Santander) tienen como objetivo aumentar la empleabilidad de jóvenes pertenecientes a sectores económicamente desfavorecidos, a través de la cualificación y de la inserción en el mercado laboral.

La lógica del Prejal es promover, en el marco de las políticas de responsabilidad social y actividades productivas de las empresas, la creación de programas que propicien la empleabilidad y mayores posibilidades de inserción laboral de jóvenes de sectores o segmentos desfavorecidos. Busca generar y sistematizar una serie de experiencias modelo que sirvan para reflejar la contribución de la empresa, no sólo como agente de crecimiento económico y creación de empleo, sino como actor del desarrollo social, en especial en lo concerniente al objetivo estratégico de la OIT/Prejal, que es promover el trabajo decente para todos los y las jóvenes.

A continuación se presenta un breve resumen de las actividades desarrolladas por las empresas participantes del Prejal en Brasil.

Ampla es la empresa responsable de la distribución de energía eléctrica del Estado de Río de Janeiro. A través de un convenio con el Senai, entrena a jóvenes con edades entre 18 y 19 años en el área de electricistas de red. Los participantes reciben una beca-ayuda de estudio para costear gastos de transporte y alimentación y, al final del curso, reciben el título de "Eletricistas de red de distribución". Durante el curso se promueve la integración entre los beneficiados y la empresa para que pongan en práctica las habilidades aprendidas y adquieran un nivel mayor de responsabilidad.

Las demás empresas siguen la misma línea de trabajo. La Compañía Energética de Ceará (Coelce) apoya la cualificación de estudiantes con nivel secundario y universitario provenientes de sectores desfavorecidos. Los jóvenes pueden optar entre dos campos de actuación: funciones administrativas o técnicas, ambas relacionadas con áreas de distribución eléctrica. La empresa cuenta con la colaboración del CIEE, que tiene la función de mantener convenios con las instituciones educativas, seleccionar a los candidatos y acompañar el desarrollo de los cursos, reportando a la empresa cualquier irregularidad. Coelce tiene el compromiso de propiciar el ingreso, en su cuadro de personal, de los jóvenes provenientes del programa.

Fundación Telefónica, a su vez, sigue el concepto de los cuatro pilares de la educación establecidos por la Unesco (*aprender a ser, aprender a convivir, aprender a hacer y aprender a conocer*) incluyendo, además de la formación técnica específica, la formación humana para la ciudadanía. Los jóvenes tienen clases de comunicación, *telemarketing*, seguridad y salud en el trabajo, ciudadanía y relaciones de trabajo, gestión y capacidad emprendedora e informática, como una estrategia de capacitación para una mejor inserción en el mercado laboral.

Al final del curso los alumnos pasan por un proceso de selección para ingresar a la empresa. Paralelamente se realiza un proceso

de clasificación y orientación de otro grupo de jóvenes, cuya información es incluida en una base de datos con el objetivo de facilitar su contratación por otras empresas en el área de *telemarketing* de São Paulo.

Prosegur, empresa que presta servicios de seguridad, con sede en el Estado de São Paulo, desarrolla actividades con personas de 18 a 24 años y de bajos ingresos. Los varones son capacitados en vigilancia física, mientras que las mujeres son entrenadas para manipular y detectar billetes y monedas falsas o adulteradas.

Finalmente, el Banco Santander desarrolla sus actividades de capacitación de jóvenes en áreas relacionadas con el sector financiero. Tiene como contraparte para la formación de jóvenes a la ONG Enseñanza Social Profesionalizante (Espro). Ésta es responsable del desarrollo del plan de formación en contenidos y capacidades dirigido a una preparación adecuada de los jóvenes, que tendrán una experiencia práctica en el propio banco.

El convenio de la OIT/Prejal con el sector privado, apoyando iniciativas de formación de jóvenes, es una experiencia nueva para la Organización, que pretende con él facilitar un acercamiento de la oferta con la demanda por fuerza de trabajo, contribuyendo a la creación de oportunidades reales de empleo digno y productivo para los jóvenes.

2.2.2 Organizaciones de trabajadores

Las instituciones representativas de trabajadores también tienen diversas acciones dirigidas a la juventud, así como una preocupación especial en relación con la calidad de la inserción de esas personas en el mundo del trabajo.

La Central Única de Trabajadores (CUT), por ejemplo, desarrolló el Proyecto Juventud, Sindicalismo e Inclusión Social, un convenio entre la CUT nacional (Secretaría Nacional de Formación) y la Central Sindical Alemana DGB. El objetivo del proyecto es la formación sindical de jóvenes dirigentes.

En noviembre de 2007 se realizó la I Conferencia Nacional de la Juventud de la CUT, un espacio importante para la reunión de jóvenes sindicalistas de 16 estados y de 12 ramas de actividad. En aquella oportunidad se debatieron varios temas de interés para la juventud trabajadora, como la Ley de las prácticas profesionales, políticas públicas de salud y medio ambiente, diversidades juveniles, trabajo, educación, género, raza, seguridad y previsión social, deficiencia física, orientación sexual, desarrollo económico y social, economía solidaria, entre otros.

De esa discusión surgieron varias directrices y recomendaciones para las políticas de la juventud: 1) garantizar el acceso a las

políticas públicas para todos los jóvenes, sin discriminación por motivos de color, raza, sexo, orientación sexual o deficiencia; 2) despenalizar a la juventud; 3) reforzar el carácter educativo y de cualificación profesional y social de la práctica profesional; 4) valorar la educación pública universal, con dedicación de 10% del PBI a educación, y garantía de acceso y permanencia de la juventud en el sistema educativo público; y 5) valorar el trabajo juvenil, con atención especial a los jóvenes del campo.

La Agencia de Desarrollo Solidario (ADS), también vinculada a la CUT, en convenio con la Unión y Solidaridad de las Cooperativas de Emprendimientos de Economía Social de Brasil (Unisol) y la Ecosol desarrollan acciones de estímulo a la economía solidaria.

A su vez, la Confederación Nacional de Trabajadores en la Agricultura (Contag), desarrolló con el Ministerio del Trabajo y Empleo el Consorcio Social de la Juventud Rural Rita Quadros, cuya finalidad es cualificar a los jóvenes del campo. La Contag también cuenta con el apoyo del Programa Joven Saber, un curso de capacitación a distancia⁸².

Fuerza Sindical (FS) también dedica atención especial a la juventud. En su estructura tiene una Secretaría de la Juventud. Fuerza Sindical busca promover el debate sobre la

⁸² Informaciones obtenidas en internet.

inserción de los jóvenes en el mundo del trabajo y la participación juvenil en la actividad sindical, así como estimular la formación de formadores de jóvenes líderes sindicales⁸³. Esta central sindical defiende la promoción del empleo con calidad para que los jóvenes puedan satisfacer sus necesidades personales y familiares de alimentación, educación, vivienda, transporte, salud, recreación y seguridad; la inserción de los jóvenes en los programas de formación y colocación en el mundo del trabajo a partir del desarrollo de acciones conjuntas; la adopción de incentivos para la sindicalización y participación de los jóvenes en la organización sindical; y la implementación de políticas que proporcionen trabajo decente a los jóvenes.

Fuerza Sindical incluye los temas de igualdad de género, raza y juventud en todos sus eventos nacionales e internacionales.

La Unión General de Trabajadores (UGT) también dispone en su estructura de una Secretaría de la Juventud. La Central General de Trabajadores del Brasil (CGTB) desarrolló el Proyecto Alfabetización y Profesionalización en las Obras o en los Locales de Trabajo. En el marco del mencionado proyecto se desarrolló una metodología de enseñanza específica para trabajadores, respetando sus

experiencias, expectativas e intereses; y adecuando el currículo, la carga horaria, el local y el lenguaje a las necesidades reales de los participantes.

2.2.3 ONG y otras instituciones sociales

Diversas acciones dirigidas a la juventud son ejecutadas por instituciones de la sociedad civil u organizaciones sin fines de lucro, o con su apoyo, como ONG y Oscip, además de otros tipos de instituciones.

La Unión Nacional de Estudiantes (UNE) tiene un papel importante en la defensa de los intereses de la juventud brasileña, así como líneas de actuación concretas que son relevantes para los jóvenes: defensa de la reforma universitaria; participación en el comité de orientación del nuevo Proyecto Rondon; realización de bienales de arte, ciencia y cultura; Circuito Universitario de Cultura y Arte; participación en consejos como el Consejo de Desarrollo Económico y Social y el Conjuve; combate al racismo y a la discriminación y otras⁸⁴.

Destaca también la ONG Atletas por la Ciudadanía que está realizando esfuerzos en la búsqueda de una mayor efectividad social de la Ley de Aprendizaje para la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo.

⁸³ A título de ejemplo se puede citar la realización de seminarios de Formación de Formadores de la Juventud de la Confederación Nacional de los Trabajadores en las Industrias del Setor Textil, Vestuario, Cuero y Calzados – Conaccovest.

⁸⁴ Informaciones obtenidas en el site www.une.org.br

Capítulo 3

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES PARA LAS POLÍTICAS DE LA JUVENTUD

El objetivo de este capítulo es desarrollar una reflexión sobre las principales causas de la inserción precaria de los jóvenes en el mercado laboral y presentar algunas recomendaciones para las políticas dirigidas a la juventud.

También se discutirá la idea de que la escolaridad y la cualificación, por un lado, y el crecimiento económico, por otro, son condiciones necesarias, pero no suficientes para garantizar una trayectoria de trabajo decente para la juventud brasileña. Esos dos ejes estructurantes de la promoción del trabajo decente deben combinarse con políticas que reduzcan las elevadas desigualdades de la sociedad brasileña, así como con acciones del lado de la demanda y de la oferta del mercado laboral y con otras iniciativas de promoción del trabajo decente, previstas en la Agenda Hemisférica y en la Agenda Nacional de Trabajo Decente.

3.1 Causas del déficit de trabajo decente juvenil

Como fue analizado en el Capítulo 1º de este informe, la inserción de los jóvenes en el mundo del trabajo en Brasil es precaria, y son elevados los déficits de trabajo decente. Los y las jóvenes enfrentan altas tasas de

desempleo y de informalidad, bajos ingresos y ausencia de protección social. Además los jóvenes, en parte por tener trabajos precarios, muchas veces de carácter temporal, están sometidos a elevadas tasas de rotación laboral.

La dinámica del mercado de trabajo juvenil es el reflejo de un conjunto de factores que engloba aspectos demográficos, económicos, sociales, de género y raza o etnia, educativos, institucionales y otros, que resultan en peores o mejores condiciones de inserción de jóvenes en el mundo del trabajo (CACCIAMALI, 2005). Por lo tanto, se puede decir que las causas de los déficits de trabajo decente para la juventud son múltiples.

Desde el punto de vista de los factores económicos y del mercado laboral –o sea, del lado de la demanda– el desempleo juvenil y la informalidad pueden estar reflejando las fluctuaciones negativas o la insuficiencia de la demanda agregada para la generación de empleos formales en la cantidad y/o velocidad necesarias para la absorción del contingente de desempleados y de nuevos trabajadores –hombres y mujeres, en especial jóvenes– que ingresan al mercado de trabajo.

Parece obvio que la demanda agregada tenga influencia sobre el mercado de trabajo juvenil, pero cabe analizar también por qué las fluctuaciones de la misma tienden a tener un impacto mayor sobre los jóvenes en comparación con los adultos. O sea, por qué

los períodos de retracción tienden a afectar más severamente a los jóvenes, y los de recuperación terminan resultando en mejoras de menor intensidad para la juventud. En fin, cabe preguntarse por qué el mercado de trabajo juvenil es más sensible a las fluctuaciones o ciclos económicos, comparado con el de los adultos.

Hay varias razones que explicarían esa dinámica (O'HIGGINS, 2001). Por el lado de la oferta, los jóvenes tendrían un menor costo de oportunidad que los adultos para abandonar sus empleos. Los primeros tienden a percibir menores salarios y, en general, la probabilidad de tener que mantener una familia es menor, a pesar de que –como se vio anteriormente– hay una proporción no despreciable de jóvenes en la condición de jefes de hogar.

Por el lado de la demanda, los empleadores tendrían una mayor probabilidad, en un período de retracción, de despedir a los jóvenes, pues los costos comparativos de esos despidos serían menores, y las inversiones realizadas por las empresas en su cualificación y entrenamiento tienden a ser inferiores. Por otro lado, hay una menor probabilidad de que los jóvenes estén sujetos a la protección de la legislación laboral. Y cuando lo están, por lo general, las indemnizaciones en caso de despido son proporcionales al tiempo de trabajo.

Esos factores hacen que sea más barato despedir empleados contratados más recientemente, y eso tiende a afectar de manera más severa a los más jóvenes. En un período de retracción, una reacción típica de las empresas es suspender nuevas contrataciones, antes de iniciar difíciles procesos de reducción de personal. Como los jóvenes tienden a representar una proporción importante de los que están buscando empleo, tienden a ser más afectados por la paralización de nuevas admisiones.

También se discute hasta qué punto los salarios relativos de los jóvenes –en general inferiores a los de los adultos– podrían ser un factor de estímulo o desestímulo a su contratación. Por otro lado, los empleadores pueden tener dudas en relación con su productividad debido a su menor experiencia profesional. A pesar de que tal discusión es relevante, es importante notar que sólo tiene sentido en los casos en que los jóvenes pueden ser considerados como sustitutos inmediatos de los trabajadores adultos, lo que no siempre sucede.

La evidencia empírica indica una clara y fuerte conexión entre el desempleo juvenil y la demanda agregada, pero los resultados son contradictorios o no concluyentes en relación con la cuestión de los salarios relativos (O'HIGGINS, 2001).

Por el lado de la oferta de trabajo –a pesar de que ése no es el único factor determi-

nante— las cualificaciones y habilidades de los jóvenes también influyen en la calidad de su inserción en el mercado laboral. En la actualidad existe, claramente, un aumento de la demanda por mayor cualificación y escolaridad, en especial en el sector formal.

Está fuera del alcance de este estudio profundizar en las razones que explican ese fenómeno. Pero parece claro que esta mayor demanda por escolaridad, que por un lado es un factor de aumento de la productividad, representa, por el otro, una “acreditación” en un mercado de trabajo competitivo, caracterizado por información imperfecta de los empleadores en relación con la efectiva productividad de los trabajadores.

Sin embargo, la demanda por cualificación no se resume sólo a la búsqueda de trabajadores con mayor número de años de estudio; también se refleja en una preferencia por trabajadores con mayor experiencia profesional. Ese aspecto del aumento de la demanda por cualificación es ciertamente desfavorable para la inserción de los jóvenes en el mercado laboral, y será más intenso cuanto mayor sea la falta de correspondencia entre el sistema educativo y el mundo productivo, y cuanto peor sea la calidad de la educación.

Por otro lado, una mayor escolaridad no representa, necesariamente, una mejor inserción en el mercado laboral cuando el joven ha recibido formación en una institu-

ción de baja calidad y, en consecuencia, de baja credibilidad. Por lo tanto, no es sólo el hecho de que el joven tenga baja escolaridad debido a su precaria inserción en el mercado de trabajo. Los problemas relacionados con la calidad del sistema educativo brasileño y con su precaria articulación con el mundo productivo tienen impactos negativos en la situación de los jóvenes en el mundo del trabajo. En ese contexto, el reto no es sólo tratar de elevar aún más la escolaridad de los jóvenes —en especial de los más excluidos— sino también tratar de mejorar la calidad del sistema educativo, así como su articulación con el sector productivo.

La falta o la limitada experiencia profesional de los jóvenes es otro factor que ayuda a explicar sus dificultades de inserción laboral. Ella tiende a elevar los costos de capacitación asociados a su contratación; por esa razón, los empleadores dan preferencia a trabajadores con alguna experiencia profesional. Además, la falta o limitada experiencia profesional de los jóvenes también aumenta la incertidumbre asociada a su contratación. Tal proceso crea el tradicional círculo vicioso en el que los jóvenes no consiguen empleo porque no tienen experiencia profesional, y justamente por no conseguir un empleo siguen sin adquirir experiencia.

También se discute si la principal causa de las altas tasas de desempleo juvenil es la dificultad para obtener el primer empleo o la elevada rotación laboral de los jóvenes.

En efecto, el análisis de la dinámica del desempleo juvenil plantea dos explicaciones principales, una de ellas relativa a la falta de oportunidades de empleo, y la otra a los elevados índices de rotación, muchas veces voluntaria.

En el primer caso, el desempleo juvenil estaría relacionado con las dificultades de encontrar trabajo (o sea, a falta de oportunidades de trabajo deseables, en especial para los jóvenes que sufren discriminación de género y raza) y a los largos períodos de inactividad. En el segundo caso, se entiende que la mayoría de los períodos de desempleo de los jóvenes serían de corta duración y estarían asociados a las altas tasas de inasistencia. Esa inestabilidad y la elevada rotación de los jóvenes es lo que explicaría su mayor probabilidad, tanto de salir como de entrar a una situación de desempleo.

Para el caso brasileño existen estudios que caracterizan a los jóvenes como un grupo con altas tasas de desempleo, pero con baja duración promedio de desocupación y elevada probabilidad de entrada y salida de esa situación, o sea, con elevadas tasas de rotación. La tasa de desempleo disminuye con la edad, hecho que puede estar relacionado con una reducción de la probabilidad de entrada al desempleo o con un aumento en la probabilidad de salida del desempleo, o con ambos.

Según esos estudios, la principal causa del desempleo estaría asociada a la elevada rotación entre los jóvenes y no a la dificultad de conseguir el primer empleo. El joven entraría y saldría de un empleo en un corto período de tiempo. De esta manera, en relación con los adultos y los adultos mayores, el tiempo de permanencia en el empleo es el que sería más corto y no la duración en el desempleo, que sería larga. La dificultad sería permanecer en el empleo por un período más largo, y no la de encontrar un empleo, sea éste el primero o no.

Pero es necesario tener mucho cuidado con los análisis realizados a partir de esa perspectiva. Primero, porque el hecho de estar sujetos a una rotación más elevada que los adultos y adultos mayores, antes que una causa del desempleo juvenil es, principalmente, una consecuencia del hecho de que los jóvenes tienen una inserción más precaria en el mercado laboral que los adultos y los adultos mayores.

Los jóvenes presentan una rotación mayor que los adultos porque aquéllos registran una tasa de informalidad superior y ocupan puestos de trabajo de menor calidad. Es natural esperar que empleos de menor calidad tengan una rotación mayor que aquéllos que ofrecen mejores condiciones, al margen de la edad de los empleados. Los jóvenes no necesariamente tienen mayor rotación debido a una supuesta falta de definición en relación con su vida profesional. En realidad, la mayor

rotación sería el resultado del hecho de que ellos consiguen empleos o trabajos de peor calidad en relación con los adultos.

Los estudios realizados con esa perspectiva no toman en cuenta la cuestión de la informalidad y la precariedad de la inserción de los jóvenes como consecuencia ni tampoco como causa de los problemas del mercado de trabajo juvenil. Además, la propia rotación puede servir como instrumento de precarización.

Datos de la RAIS correspondientes al año 2006 muestran que el trabajo temporal tiene más importancia para los jóvenes que para los adultos. Mientras ese tipo de contratos representaba 1,4% del total de empleo formal para los jóvenes –sin contar los funcionarios públicos del Regimen Jurídico Único– ese porcentaje caía a 0,4% en el caso de los adultos con 25 años o más. Se observa que la mano de obra juvenil tiene mayor importancia como mecanismo de ajuste a las fluctuaciones estacionales.

La elevada rotación es un problema que afecta no sólo a los jóvenes, sino al conjunto del mercado laboral brasileño, y tiene impactos negativos importantes. Tiende a reducir inversiones en capacitación y afecta las relaciones de trabajo. En ese sentido, ampliar las oportunidades de inserción laboral de mejor calidad, tendría para los jóvenes un impacto muy positivo sobre la rotación y, en

consecuencia, sobre el propio desempleo juvenil.

Tampoco se puede perder de vista que, efectivamente, muchos jóvenes tienen formación educativa y cualificación profesional deficientes, lo que limita su productividad y su inserción en el mercado de trabajo en mejores condiciones. Como se analizó en el Capítulo 1º de este informe, una parte importante de los jóvenes no tiene acceso a una educación de buena calidad, está fuera de la escuela o presenta un gran desfase escolar. Tampoco tiene acceso a buenas oportunidades de formación, cualificación y experiencia profesional. En ese sentido, la democratización del acceso a la educación, formación y cualificación de buena calidad es una condición necesaria para promover el trabajo decente para los jóvenes, aunque no es suficiente.

Otro aspecto que afecta la trayectoria laboral de los jóvenes es la estructura del empleo, salarios e ingreso en la economía, y sus efectos sobre su trayectoria escolar y su participación en el mercado laboral (CACCIAMALI, 2005). Por un lado, un mercado caracterizado por una cantidad significativa de ocupaciones informales, de baja productividad y bajos salarios puede desestimular la participación en el mercado laboral, por el llamado "efecto desaliento". Por otro lado, esa estructura tiende a tener impactos negativos sobre el ingreso del hogar, lo que puede estimular a los jóvenes

de hogares o familias de baja renta a ingresar al mercado de trabajo por necesidad, y con una alta probabilidad de aceptar ocupaciones precarias en el mercado informal debido a la necesidad de supervivencia económica.

Esa situación muestra que uno de los principales retos de las políticas de la juventud es la conciliación entre el trabajo y la formación educativa; sólo así se podrá romper uno de los mecanismos que sustentan el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

La discusión sobre las causas de la inserción precaria de los jóvenes se relaciona con la polémica sobre cuál es el momento ideal para que el joven ingrese al mercado de trabajo, o cuál es el equilibrio ideal entre escuela y trabajo. Parece difícil —e inclusive no recomendable— definir hasta qué edad un joven debe estudiar solamente, y cuál es la edad adecuada para entrar al mercado laboral.

Partiendo del principio de que el trabajo infantil es inaceptable y que debe ser erradicado, y que ningún adolescente brasileño de ambos sexos, con menos de 16 años de edad, debería trabajar bajo ninguna circunstancia —a menos que lo haga a partir de los 14 años, en la condición de aprendiz debidamente reglamentada por la Ley del Aprendizaje), lo fundamental, a partir de ese límite, es evitar una entrada precoz al trabajo que interfiera en su formación educativa. Por otro lado,

también es importante evitar un ingreso tardío que pueda afectar negativamente su trayectoria profesional. Lo importante es promover la conciliación entre escuela y trabajo entre los jóvenes que necesitan o quieren trabajar, y respetar sus preferencias y las particularidades de los caminos escogidos.

Otro problema que afecta en general la inserción de los trabajadores al mercado laboral —y de manera más severa a los jóvenes— es la asimetría de informaciones que, si bien no es la causa principal del desempleo juvenil, tiende a exacerbarlo. Esto sucede porque con frecuencia los desempleados carecen de información adecuada sobre los puestos existentes y las demandas exigidas por el mercado.

Los empleadores, a su vez, muy a menudo carecen de información sobre las personas que están buscando trabajo, sus características y capacidad productiva, así como sobre la posible adecuación de sus cualificaciones y habilidades para las funciones exigidas por la ocupación ofrecida. En un contexto de inestabilidad de la demanda agregada, ese hecho puede adquirir relevancia, pues aumenta en el empleador el temor al riesgo ante cualquier tipo de contratación, así como sus dudas en relación con la efectiva productividad de esos profesionales en las decisiones de contratación (CACCIAMALI, 2005).

Frente a esa asimetría de información, adquieren importancia credenciales como la

escolaridad, la experiencia profesional y la certificación por ser indicadores de la productividad efectiva del trabajador, así como el trabajo de intermediación del Sistema Público de Trabajo, Empleo e Ingresos (SINE). Esa asimetría de informaciones tiende a afectar de forma más severa a los jóvenes, debido a su limitada experiencia profesional, hecho que genera mayor incertidumbre entre los empleadores en lo que se refiere a su efectiva productividad.

Este problema no afecta negativamente sólo las oportunidades de los jóvenes para conseguir empleos asalariados; disminuye también sus posibilidades de ejercer ocupaciones alternativas de empleo e ingreso, y su actuación como emprendedores.

Otro componente fundamental del déficit de trabajo decente para los jóvenes (y para los trabajadores en general) es el resultado de la exclusión y de peores condiciones de trabajo, derivadas de alguna forma de discriminación: de género, raza, color, etnia; la que afecta a personas con deficiencias, las que conviven con el virus del SIDA y la que es resultado de la orientación sexual. Por ello, el combate a la discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades y de tratamiento en el mundo del trabajo, en el acceso a la educación y a los activos productivos, deben ser componentes fundamentales de una estrategia de trabajo decente para la juventud.

El papel de la reglamentación y de la legislación laboral es otro tema presente en la literatura sobre los determinantes de la inserción juvenil en el mercado laboral. Hay quienes defienden que la legislación no genera incentivos suficientes para la contratación de mano de obra, en especial la juvenil, ya sea por una supuesta rigidez de los contratos existentes o por la ausencia de contratos específicos para la juventud. Los trabajadores jóvenes, por no tener experiencia o referencias que les permitan una evaluación más precisa de su capacidad productiva, serían asociados a costos más altos en reclutamiento y selección, e implicarían, después de ésta, mayores inversiones en capacitación.

A pesar de reconocer las especificidades de la mano de obra juvenil y la consecuente necesidad de establecer incentivos que compensen los costos mencionados, es necesario estar atentos a esas tesis, pues ellas pueden generar diversos efectos negativos sobre el mercado laboral en general. Por ejemplo, parecen ser contraproducentes las medidas que buscan elevar la cantidad de jóvenes contratados precariamente y con reducción de la protección social.

La legislación laboral debe preocuparse por regular y garantizar los derechos laborales de un determinado grupo de acuerdo a sus necesidades, y proteger a los diversos segmentos de la discriminación y de la explotación en lo concerniente a remuneraciones, horarios, riesgos y a la seguridad social.

Igualmente, cualquier subsidio o reducción de cargas para un determinado sector genera riesgos de sustitución de trabajadores regulares por trabajadores subsidiados, como también puede crear costos de peso muerto (costos de contratación de un determinado trabajador que sería contratado, inclusive, sin el subsidio o incentivo).

La inserción de los jóvenes también depende de cuestiones demográficas, en especial del tamaño de la fuerza de trabajo juvenil y de su ritmo de crecimiento. Un contingente significativo de trabajadores jóvenes, que crece a tasas muy elevadas, puede ejercer una presión mucho mayor sobre la necesidad de generar empleos de calidad.

Sin embargo, en Brasil y en varios países de América Latina se observa una tendencia a la reducción de la participación juvenil en la población total y un aumento de la participación de los adultos mayores. Esa tendencia es el resultado de la combinación de la reducción de las tasas de fecundidad con el aumento de la expectativa promedio de vida, que trae como consecuencia un ritmo menor de crecimiento de la juventud y un incremento de la población de adultos mayores.

A pesar de que ello puede crear menor presión sobre el mercado laboral por el lado de la oferta, por el otro tiende a disminuir la relación entre el total de beneficiarios de la Previsión Social y el número de trabajadores

activos, con consecuencias negativas para el equilibrio financiero de la seguridad social. En ese contexto, el estímulo a la formalización de las relaciones de trabajo de los jóvenes adquiere una importancia adicional: además de garantizar los derechos laborales y la protección social de ese contingente, la menor informalidad ocupacional de la juventud también es fundamental para asegurar una mejor protección social del conjunto de los trabajadores y de los jubilados.

Cabe reafirmar que la inserción precaria de los jóvenes en el mundo laboral tiene conexión directa e indirecta con el cuadro de desigualdad y exclusión social que todavía caracteriza a la sociedad brasileña. Por lo tanto, la política de promoción de trabajo decente para la juventud también depende del marco institucional y de las políticas públicas generales, abarcando a las de salud (incluso la salud reproductiva), de educación y formación profesional, de protección social y de combate a la pobreza por medio de las transferencias condicionadas de efectivo.

El Programa Bolsa Familia, al definir como condición la asistencia escolar de niños y adolescentes, estableció una medida importante en el intento de revertir la situación actual, en la que una parte de jóvenes llega a los 15 años de edad con un gran desfase escolar, situación difícil de superar. La extensión en 2007 del rango de edad del beneficio variable de 7 a 14 años al de 15 a 17 años también fue un paso importante, conside-

rando el enorme salto de la deserción escolar de 2,4% en el rango de edad de 7 a 14 años al de 17,88% en el rango de 15 a 17 años.

Cabe destacar que los resultados del programa tendrán menos efectividad si no hay una fiscalización eficiente del cumplimiento de las condiciones, y si no se ofrece una educación de calidad a los niños y adolescentes provenientes de familias beneficiarias del Bolsa Familia. Por lo tanto, no hay manera de separar el derecho al trabajo decente para la juventud brasileña de la existencia de una educación pública de buena calidad. En ese contexto, es importante que el Plan de Desarrollo de la Educación, lanzado en 2007, tenga éxito en su objetivo de mejorar la calidad de la educación en el país.

Es necesario indicar, finalmente, que las dificultades de inserción de los jóvenes en el mercado laboral son consecuencia de un modelo de desarrollo que, a pesar de haber generado crecimiento económico, también creó grandes desigualdades. Tampoco ha sido capaz de promover la inclusión social y económica de una parte significativa de la población brasileña por medio del trabajo decente. En consecuencia, existe una estructura productiva y un mercado laboral marcado por heterogeneidades notorias; por una informalidad elevada y estructural, que no logra garantizar oportunidades de construir trayectorias de trabajo decente a un porcentaje importante de trabajadores jóvenes y adultos.

Por lo tanto, la estrategia de promoción del combate a la precariedad de la inserción juvenil en el mundo del trabajo pasa, necesariamente, por un modelo de desarrollo que genere oportunidades e inclusión social y económica para todos, y que tenga como uno de sus ejes a la promoción del trabajo decente, con más y mejores empleos, la reducción de la informalidad y la ampliación de la protección social.

Esa estrategia supone una articulación de políticas económicas y sociales, así como la combinación de políticas macroeconómicas con políticas meso y microeconómicas. La política económica debe propiciar la creación de más y mejores empleos, mientras las políticas sociales deben crear las condiciones para que todos los trabajadores, hombres y mujeres, jóvenes y adultos, tengan las condiciones, cualificaciones y habilidades necesarias para aprovechar las oportunidades generadas en el mercado laboral. Las políticas sociales también deben permitir la conformación de una fuerza de trabajo con productividad capaz de favorecer la inserción adecuada del país en un mercado internacional globalizado, propiciando un equilibrio con tasas elevadas de productividad y salarios altos.

3.2 Estrategia de promoción del trabajo decente para la juventud

Después de presentar las posibles causas del déficit de trabajo decente juvenil, cabe

analizar las políticas alternativas para superarlas. La Tabla 3.1 ofrece una visión rápida y sintética de las posibles causas presentadas en la literatura como fuentes de déficit de trabajo decente juvenil, así como las respectivas opciones en términos de políticas y acciones. En esa tabla, las causas y políticas están dispuestas en tres grupos: a) demanda; b) oferta; c) otras áreas que incluyen aquéllas que actúan en la conciliación entre oferta y demanda u otras dimensiones⁸⁵. La Tabla 3.1 incluye también causas que aparecen en la literatura como posibles fuentes de déficit de trabajo decente juvenil, a pesar de la controversias sobre su importancia.

Cabe destacar que, en esa sistematización, no se busca ningún tipo de jerarquización o *ranking* en relación con la importancia de los diversos factores o de la eficacia de las distintas alternativas de política. Lo que se pretende, principalmente, es mostrar un cuadro general que sirva como indicador de las posibles alternativas para enfrentar el problema⁸⁶.

La no jerarquización de las causas y políticas respectivas es consecuencia de la falta de consenso sobre el tema y de que su importancia puede variar en el tiempo y

en el espacio. En Brasil, por ejemplo, en la década del 90 la coyuntura macroeconómica de crecimiento económico débil y baja elasticidad empleo-producto fue un factor muy importante para el deterioro de la inserción juvenil en el mundo del trabajo. Esas condiciones cambiaron significativamente a partir de 2004, con la recuperación del crecimiento económico y una mejora en la elasticidad empleo-producto. Pero, a pesar de la evolución más positiva de la demanda agregada, sus efectos son limitados para el mercado laboral juvenil, demostrando que existen restricciones de otro orden.

Cabe destacar también que ese análisis más general no debe oscurecer la extrema heterogeneidad de la juventud y el hecho de que los diferentes grupos de jóvenes demanden diferentes tipos de políticas.

3.2.1 Crecimiento económico y cualificación: condiciones necesarias, pero no suficientes

En una estrategia general de promoción de trabajo decente para los jóvenes, es importante conciliar acciones por el lado de la oferta y de la demanda del mercado de trabajo. La idea de que la inserción precaria de la juventud en el mercado laboral es

⁸⁵ Otros trabajos presentan diferentes sistematizaciones de las causas y políticas orientadas a la inserción de la juventud en el mundo del trabajo. Ver CACCIAMALI, 2005; CASTRO y AQUINO, IPEA, 2008; GIFE, 2007; O' HIGGINS, 2001.

⁸⁶ Cabe destacar que la cualificación es una de las políticas activas del mercado de trabajo y aparece del lado de la oferta, pero hay otras políticas activas que operan en la conciliación entre oferta y demanda, como es el caso de la intermediación de la mano de obra.

resultado de la falta de cualificación o de actitudes inadecuadas (alta rotación laboral) transfiere la responsabilidad del problema de la sociedad a los jóvenes en situación de exclusión social (O' HIGGINS, 2001).

El nivel de cualificación de los jóvenes puede afectar mucho más el tipo de equilibrio alcanzado por el mercado de trabajo (baja cualificación/bajos salarios o alta cualificación/altos salarios) que el nivel agregado de desempleo juvenil en una sociedad (O' HIGGINS, 2001). Sin embargo, la cualificación de los jóvenes es fundamental para garantizar un equilibrio en el mercado de trabajo del tipo alta cualificación/altos salarios, en especial en el escenario actual de la economía globalizada en el que las competencias y habilidades de la fuerza laboral de un país son insumos esenciales para su competitividad o la de su bloque regional.

Por otro lado, pocas veces se analiza el tipo y la calidad de la escolaridad y de la cualificación necesarias para aumentar, de forma efectiva, la inclusión de la juventud en el mercado de trabajo. Una educación de baja calidad o la presentación de diplomas de estudios superiores de instituciones que no tienen credibilidad en el mercado, tienden a ser poco efectivas para propiciar una inserción adecuada de los jóvenes en el mundo del trabajo. Además, existe una necesidad de mejorar la articulación entre el sistema escolar y el de formación profesional con el mundo productivo.

Es importante destacar también que el aumento de la demanda por cualificación implicó un incremento de la demanda por escolaridad que, en principio, favorece a los jóvenes, pero también resultó en una mayor búsqueda en el mercado laboral de trabajadores con experiencia profesional, un movimiento que tiende a crear más dificultades para la juventud. Muchas de las cualificaciones se adquieren en el ejercicio profesional, o sea, una parte importante de las habilidades es adquirida por medio de un proceso *on-the-job training* o *learning-by-doing*.

En ese sentido, es necesario encontrar un equilibrio adecuado entre la cualificación obtenida en la educación formal y la adquirida a partir del ejercicio profesional. Si, por un lado, la entrada precoz en el mercado de trabajo puede perjudicar la educación, por otro lado el ingreso tardío también puede dificultar la inserción por falta de experiencia. Por estas razones, es fundamental una adecuada articulación entre las políticas educativas, de formación profesional y las políticas públicas de trabajo, empleo e ingresos para facilitar la transición de la escuela al mundo laboral (O' HIGGINS, 2001).

Incluso si se considera que los esfuerzos por mejorar la escolaridad y la cualificación de los jóvenes son fundamentales para propiciar una trayectoria de trabajo decente, es importante notar que *per se* no son condiciones suficientes. De poco sirve educar y formar

Tabla 3.1
Posibles causas del déficit de trabajo decente juvenil y políticas respectivas

Causas del déficit de trabajo decente juvenil		
Demanda	Oferta	Otros y conciliación entre oferta y demanda
• Fluctuación negativa o insuficiencia de la demanda agregada; • Falta de crecimiento económico sostenido; • Bajo crecimiento de la producción en sectores intensivos en trabajo, en especial juvenil. • Crecimiento económico sostenido como promotor del trabajo decente; • Incentivos o subsidios para la contratación de jóvenes; • Incentivos a sectores intensivos en trabajo, en especial trabajo decente; • Generación de más y mejores empleos – medidas de promoción del trabajo decente.	• Deficiencias y desigualdades en el sistema educativo que resultan en bajos niveles de escolaridad y cualificación entre un segmento importante de los jóvenes; • Limitado acceso a activos productivos como, por ejemplo, el crédito; • Limitada experiencia profesional de los jóvenes o ausencia de la misma; • Costos de capacitación de los jóvenes. • Medidas para la elevación de la escolaridad y de la formación profesional de buena calidad para todos los jóvenes; • Expansión de la oferta de educación profesional y de educación técnica de buena calidad; • Formación técnica general para el mundo del trabajo; • Mayor articulación entre el sistema educativo y el mundo del trabajo o productivo; • Medidas de orientación profesional; • Políticas de transferencia de recursos condicionadas a la educación; • Ampliación del acceso de la juventud a la cultura.	• Discriminación; • Falta de protección social adecuada; • Exclusión social; • Asimetría de informaciones; • Jóvenes con limitado acceso a redes sociales; • Elevada rotación juvenil; • Reglamentación inadecuada. • Otras políticas activas de mercado de trabajo y perfeccionamiento del Sistema Público de Trabajo, Empleo y Renta (SPTER); • Trabajo comunitario; • Acciones de estímulo a formas alternativas de ocupación (emprendedurismo, cooperativismo y economía solidaria); • Políticas de protección social; • Estímulo al debate sobre empleo juvenil en la sociedad; • Combate a la discriminación y promoción de la igualdad en el mundo del trabajo; • Aprendizaje y prácticas profesionales; • Medidas para reducir la rotación laboral; • Estrategia de desarrollo inclusivo para todos – combinación de políticas económicas y sociales macro, meso y microeconómicas; • Avances en el monitoreo, supervisión y evaluación de los programas; • Más y mejor información sobre el mercado laboral.

Fuente: Elaboración OIT.

Aspectos que afectan la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas

- Integración y articulación de las políticas y acciones en el ámbito intra e intergubernamental, considerando los tres niveles del gobierno (federal, estadual y municipal);
- Integración de las políticas públicas de trabajo, empleo y renta y de las políticas económicas y sociales;
- Diálogo social entre gobierno, empleadores y trabajadores, y con las demás organizaciones de la sociedad.

Fuente: Elaboración OIT.

profesionalmente a los jóvenes si no hay generación de trabajo decente para absorber su ingreso en el mercado de trabajo. Por esta razón, el crecimiento económico sostenido puede ser visto como una condición necesaria para garantizar a los jóvenes empleos de calidad, teniendo en cuenta que una alta tasa de desempleo juvenil refleja muchas veces el bajo desempeño macroeconómico de un país.

En la década de 1990, el aumento del nivel de escolaridad y de cualificación de la juventud brasileña no conllevó a la reducción del desempleo juvenil, teniendo en cuenta el escenario macroeconómico de bajo crecimiento, en función de la combinación de esfuerzos para la estabilización de precios en la economía y una reestructuración productiva defensiva, centrada en la reducción de los costos del trabajo como respuesta a las profundas transformaciones en la economía (apertura comercial y privatizaciones). Ello denota que sólo la elevación de la cualifica-

ción puede ser poco eficaz en un escenario de ausencia del incremento sostenido de la producción. Por ese motivo el crecimiento económico, promotor del trabajo decente, es el pilar básico de una política de inclusión de los jóvenes en el empleo de calidad.

Sin embargo, el crecimiento económico sostenido tampoco es suficiente para garantizar una trayectoria de trabajo decente para los jóvenes de ambos sexos. El tipo de crecimiento y/o los sectores que impulsan el incremento de la producción interfieren directamente sobre el problema. Por ejemplo, un crecimiento impulsado por el sector de construcción civil, frente a la ausencia de políticas públicas, tiende a generar mucho más trabajo para los hombres que para las mujeres, teniendo en cuenta que la mayor parte de la mano de obra utilizada en el sector es masculina.

De forma semejante, un crecimiento basado en sectores intensivos en capital o en mano de obra mal remunerada y alta

informalidad, también tendrá efectos limitados en términos de generación de oportunidades de empleos de calidad para los jóvenes. También es necesario dar oportunidades y condiciones a los excluidos para que tengan oportunidades de beneficiarse de un ambiente macroeconómico de mayor prosperidad, en materia de crecimiento de la producción y del empleo.

En el marco de las Agendas Hemisférica y Nacional de Trabajo Decente, la promoción del empleo de calidad para todos los trabajadores y trabajadoras, inclusive para los y las jóvenes, debe buscarse a través de la combinación del crecimiento económico sostenido con políticas meso y microeconómicas que aumenten las posibilidades de una inserción de calidad de los jóvenes en el mundo del trabajo. El alcance de ese objetivo implica estimular sectores y actividades que sean intensivos en el uso de mano de obra juvenil, principalmente en ocupaciones que aumenten la probabilidad de trabajo decente para los jóvenes.

Uno de los sectores más intensivos en mano de obra juvenil es el comercio. Sin embargo, éste se caracteriza por tener una porción significativa de trabajadores sin protección social, con bajos salarios y jornadas de trabajo elevadas. Otro nicho importante de actuación es el sector de tecnologías de la información, donde los jóvenes pueden tener una ventaja comparativa en relación

con los adultos, y por tener un potencial relevante de generación de trabajo decente.

De cualquier forma, es importante tener claro que tanto la escolaridad y la cualificación como el crecimiento económico sostenido son condiciones necesarias pero no suficientes para garantizar trabajo decente para todos los trabajadores, incluso los jóvenes.

3.3 Recomendaciones para las políticas orientadas a la juventud

La promoción del empleo de calidad para los jóvenes debe ser uno de los elementos centrales de una estrategia general de promoción del trabajo decente en Brasil. Ésta debe conciliar acciones del lado de la oferta y de la demanda del mercado de trabajo, evitando apoyarse exclusivamente en la oferta, en especial en lo relativo a la escolaridad y cualificación de los jóvenes; por otro lado, la promoción tampoco puede estar basada sólo en la demanda, en especial en la visión de que el crecimiento económico sostenido puede resolver todos los problemas de inserción laboral de la juventud. Además, es fundamental conciliar el crecimiento económico promotor de trabajo decente con políticas micro y mesoeconómicas, y con políticas sociales y de mercado de trabajo para la generación de empleo de calidad.

Para ello, es necesario invertir en los siguientes objetivos:

a) Asegurar el crecimiento económico sostenido, y también las formas de aumento de la producción que promuevan la generación de más y mejores empleos, en un contexto de globalización, a través de la articulación de las políticas económicas y sociales y de las políticas macro, meso y microeconómicas;

b) Garantizar el acceso a una educación de buena calidad para todos los y las jóvenes, así como asegurar condiciones sociales a sus familias, para que ellos puedan tener una trayectoria educativa de mejor calidad y que les permita alcanzar niveles más elevados de escolaridad;

c) Garantizar la aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales del trabajo;

d) Ampliar y fortalecer la protección social de los trabajadores, en especial de los del sector informal, buscando conciliar seguridad social con eficiencia productiva y competitividad;

e) Combatir todas las formas de discriminación para reducir las desigualdades;

f) Fortalecer el tripartismo y el diálogo social;

g) Estimular el debate sobre el tema de la juventud en la sociedad, así como la participación de jóvenes en la formulación, implementación y gestión de las políticas de juventud;

h) Perfeccionar el sistema de informaciones sobre la situación social y de trabajo de la juventud, así como del monitoreo y la evaluación de las políticas de juventud;

i) Estimular un pacto social a favor del trabajo decente para la juventud.

Esos objetivos deben ser buscados en un contexto de cambios rápidos y de necesidad de aumento de la competitividad, resultantes de la globalización; difusión de las nuevas tecnologías de la información; incremento de la demanda por cualificación; un cambio del rol del Estado en la economía; y todo un conjunto de transformaciones reales e institucionales que debe ser tomado en cuenta en la formulación de políticas y acciones de la juventud. También es fundamental el reconocimiento de la diversidad y de la heterogeneidad de la juventud brasileña⁸⁷.

La promoción del empleo de calidad supone la combinación del aumento sostenido de la inversión pública y privada, la dinamización del mercado doméstico y una

⁸⁷ Se sugiere también la lectura de las recomendaciones contenidas en el libro *Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas* Conjuve, 2006.

inserción adecuada del país en el mercado internacional de bienes y servicios.

Para buscar un crecimiento económico promotor del trabajo decente, es necesaria la convergencia de las políticas económicas y sociales hacia el objetivo de creación de empleos de calidad. La generación de trabajo decente también será el resultado de la combinación del crecimiento económico con políticas meso y microeconómicas, tales como: a) perfeccionamiento de las Políticas Públicas de Trabajo, Empleo y Renta; b) estímulos al desarrollo de la infraestructura productiva y de acuerdos productivos locales; c) perfeccionamiento del sistema financiero para financiar la producción y las inversiones productivas, en especial de los jóvenes micro y pequeños emprendedores jóvenes; d) estímulo al fortalecimiento del sector de servicios, por su carácter intensivo en el uso de mano de obra, y por ser el sector que más emplea a jóvenes; e) promoción de las exportaciones, en especial de las intensivas en trabajo; f) desarrollo de un entorno favorable a la creación de más y mejores empresas, incluso para emprendedores juveniles; g) apoyo al emprendedurismo juvenil; h) incentivos a las micro y pequeñas empresas por haber adquirido mayor importancia en la creación de empleos (década del 90) y,

paradójicamente, por tener las peores condiciones de trabajo en comparación con las grandes empresas.

Otro eje estratégico importante en la promoción del trabajo decente para la juventud se refiere a la necesidad de ampliar la protección social. Es necesario reducir la elevada informalidad prevaleciente entre los jóvenes trabajadores⁸⁸. Esa elevada informalidad representa una situación de enorme vulnerabilidad, desprotección y falta de seguridad social con relación a contingencias como accidentes de trabajo o desempleo; y se vislumbra una trayectoria problemática en lo concerniente al nivel de protección en la jubilación.

Además, la reducción de la informalidad de la juventud también es un factor importante para mejorar la sostenibilidad financiera de la Previsión Social frente al proceso de envejecimiento de la población, que tiende a reducir la relación entre contribuyentes y beneficiarios en el actual sistema de distribución.

Es evidente que la alta informalidad es un aspecto estructural del mercado laboral brasileño, y esa preocupación en relación con la población juvenil debe inscribirse en una estrategia global de reducción de

⁸⁸ Como se mostró en el Capítulo 1º, de cada 10 jóvenes ocupados en Brasil, 6 estaban trabajando en el sector informal; en el caso de los jóvenes *negros*, esa relación se elevaba a 7 de cada 10 ocupados. En términos absolutos, del total de 18.2 millones de jóvenes ocupados en 2006 en Brasil, cerca de 11 millones se encontraban en la informalidad.

la informalidad. Sin embargo, ese objetivo adquiere contornos especiales para los jóvenes, debido a la intensidad del problema y al hecho de que una inserción precaria al inicio de la carrera laboral puede comprometer la trayectoria profesional posterior.

También es necesaria una política de combate a la discriminación. Las mujeres y los *negros* jóvenes tienen una inserción más precaria en el mundo del trabajo, por ejemplo, que los jóvenes blancos y de sexo masculino. Además, la discriminación de género y raza se sobrepone de tal forma que las jóvenes mujeres *negras* tienen una situación diametralmente opuesta a la de los jóvenes varones blancos. También hay que considerar otros tipos de discriminación como las existentes en relación con las personas con deficiencias, las personas que conviven con el virus del SIDA o debido a su orientación sexual. Cabe resaltar también la necesidad de considerar, en la formulación y ejecución de las políticas, la especificidad de la juventud rural y de la juventud indígena.

Otro aspecto relevante se refiere a la mejora del diálogo social y del tripartismo entre la juventud. En este sentido, parece importante buscar la ampliación de la tasa de sindicalización entre los jóvenes, teniendo en cuenta que de los 18.2 millones de jóvenes ocupados el año 2006, solo 1.6 millones estaban asociados a algún sindicato, lo que equivale a una tasa de sindicalización de 8,9%, mientras que la de los adultos (con

25 años o más) era de 21,6%, o sea, cerca de 2.4 veces mayor. Además es importante estimular el debate sobre la promoción del trabajo decente para la juventud, así como incentivar su organización y participación en la formulación, ejecución, gestión, monitoreo y evaluación de políticas de la juventud.

3.3.1 Políticas sociales que garanticen el acceso a la educación, cultura y formación profesional de calidad para todos los jóvenes

A pesar de la importancia de los programas y acciones orientados al rescate educativo de jóvenes que están actualmente fuera de la escuela o con gran desfase escolar, es importante no perder de vista la necesidad de prevenir que, en el futuro, esa situación se reproduzca en las nuevas generaciones. Por lo tanto, la promoción del trabajo decente para la juventud en el mediano y largo plazos supone la adopción de cambios en el sistema educativo, así como el fortalecimiento y consolidación de las estrategias de combate a la pobreza; y cambios también en la red de protección social a las familias para que actúen como factores de prevención de trayectorias educativas irregulares y problemáticas, que hoy son una realidad para una parte significativa de la juventud brasileña. Como se indicó anteriormente, la estrategia de promoción del trabajo decente para la juventud debe estar articulada con el conjunto de las demás políticas sociales. En ese contexto, adquiere importancia el

Programa Bolsa Familia que incluye, entre sus condiciones, la asistencia a una institución educativa.

El Bolsa Familia es un instrumento de prevención del abandono precoz de niños, adolescentes y jóvenes del sistema educativo regular y, en este sentido, contribuye a disminuir la probabilidad de trayectorias educativas irregulares e incompletas. Por lo tanto, los programas de transferencia condicionada de dinero para familias pobres, que incluyen condiciones de educación escolarizada, son mecanismos importantes para garantizar que, en el futuro, tengamos un mayor número de jóvenes con más acceso a la educación y con mejores oportunidades de ampliar sus inversiones en capital humano.

Pero es importante no sólo estimular o hacer viable la asistencia escolar entre las familias pobres, sino también buscar mejorar la calidad de la enseñanza a la que esos jóvenes tendrán acceso. Los programas que transfieren dinero a las familias, con la condición de la asistencia escolar de sus hijos, tendrán impactos más positivos en el futuro en proporción a la mejora de la calidad del sistema educativo.

Por otro lado, uno de los elementos centrales y fundamentales de cualquier estrategia de promoción de trabajo decente para la juventud atraviesa, necesariamente, por la búsqueda de una mejor calidad de la educación en el país. Uno de los retos es la

universalización de la educación media y la democratización del acceso a la educación superior, en especial para los jóvenes de bajos ingresos, los *negros*, los indígenas y los que viven en el campo. También es importante ampliar la oferta de la formación profesional y tecnológica de buena calidad.

A manera de síntesis, las recomendaciones serían: a) mantener y ampliar las políticas sociales, como el Bolsa Familia, que favorecen la permanencia de niños y adolescentes pobres en la escuela; b) mejorar la calidad del sistema educativo como un todo; c) reducir el problema del desfase escolar; d) ampliar la oferta de educación profesional y tecnológica, en sintonía con la demanda local, y como mecanismo de fortalecimiento de los acuerdos productivos locales; e) universalizar el acceso y la permanencia en la educación fundamental y media, y ampliar el acceso de la juventud a la educación superior; f) buscar una mejor articulación entre el sistema educativo y el mundo productivo; y g) ampliar el acceso de los jóvenes a la cultura.

3.3.2 Combinación de acciones del lado de la demanda y de la oferta

Las políticas públicas de la juventud sufrieron recientemente importantes cambios en Brasil. El Programa Primer Empleo, lanzado en 2003, fue un intento por crear una política específica para la inserción de la juventud en el mundo del trabajo. A pesar de que el programa contenía diversas líneas de

acción, su principal vertiente era la subvención económica, que buscaba estimular la contratación de jóvenes a través del pago de un subsidio. Era, por lo tanto, una acción del lado de la demanda del mercado laboral.

La ejecución de esa línea de acción entre 2003 y 2007 fue muy baja y distante de las metas establecidas, lo que acabó ocasionando su extinción. Con el fracaso de la subvención económica, hubo un importante cambio en el rumbo de las políticas dirigidas a la juventud, en el marco del gobierno federal. Esa acción por el lado de la demanda, pensada inicialmente como la principal vertiente de la política, dio espacio a un gran conjunto de iniciativas dirigidas hacia el lado de la oferta. Aunque es innegable que la línea de subvención económica no tuvo éxito, es recomendable proceder a una evaluación más profunda de las causas de la baja ejecución, para extraer de allí lecciones y subsidios a fin de repensar alternativas del lado de la demanda, que también son necesarias.

3.3.3 Fortalecimiento del sistema público de trabajo, empleo e ingresos

La búsqueda de mayor eficiencia, eficacia y efectividad del Sistema Público de Trabajo, Empleo y Renta (Spter) es otro aspecto importante en la definición de la estrategia de promoción del trabajo decente. Hay varias

acciones de gran importancia en ese Sistema, como la intermediación realizada por el Sistema Nacional de Empleo (SINE), el Plan Nacional de Cualificación Social y Profesional (Pnqsp) y los Programas de Generación de Empleo y Renta (o Ingresos), con recursos de depósitos especiales remunerados del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT). Todas estas acciones pueden y deben ser utilizadas para estimular el empleo juvenil y la promoción del trabajo decente para jóvenes y adultos.

Sin embargo, es fundamental buscar una mayor eficacia y efectividad del SINE en lo referente a la inserción de los jóvenes en el mundo del trabajo⁸⁹. Para ello, se recomienda el uso más intenso de las nuevas tecnologías de la información a través de internet y otros medios, mayor integración con las demás políticas, la búsqueda de la inserción a través de formas innovadoras y otras acciones que puedan aumentar la eficiencia del SINE en la intermediación de los trabajadores jóvenes de ambos sexos.

Es necesario dar atención especial a los jóvenes en el marco de los Planes Territoriales de Cualificación (PlanTeQs, siglas en portugués), estaduais, municipales y sectoriales (PlanSeQs, siglas en portugués), así como de los Programas de Generación de Empleo e Ingresos, particularmente para aquéllos que,

⁸⁹ Como se vio en el Capítulo 2º de este informe, de cada 100 jóvenes inscritos en el SINE, sólo 16 lograban ser insertados en el mundo del trabajo.

por sus condiciones, pueden tener mayor dificultad para insertarse en el mundo del trabajo. También es básico garantizar que las ofertas de los cursos de formación profesional se hagan de acuerdo a las demandas locales, y como mecanismo para fortalecer los esquemas productivos locales, como ocurre en los Planes Sectoriales de Cualificación.

Una alternativa interesante sería crear planes sectoriales de cualificación en nichos en que haya oportunidad para una absorción más intensa de los jóvenes, no sólo en el área de las tecnologías de la información, sino también en el de la cultura, el entretenimiento y el trabajo social y comunitario. Aun cuando no sea posible establecer una regla general de nichos a ser apoyados, es importante buscar sectores en que la capacidad de innovación y de ruptura del paradigma de los jóvenes sea un atributo más importante que la experiencia profesional, como ocurre en actividades del sector de servicios.

3.3.4 Búsqueda de formas innovadoras de inserción en el mundo del trabajo y apoyo al emprendedurismo juvenil

La estrategia de promoción del trabajo decente para la juventud brasileña también debe

tener en cuenta las transformaciones que están sucediendo en el mundo del trabajo. El empleo asalariado no es la única forma posible de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, ni necesariamente la única que concuerda con modelos de trabajo decente. Es necesario considerar otras alternativas de generación de trabajo e ingresos, como el emprendedurismo individual o colectivo, los emprendimientos económicos solidarios, como empresas de autogestión, cooperativas, agricultura familiar y otras formas.

En lo referente al emprendedurismo, parece interesante la idea de establecer un Fondo de Aval que pueda servir de garantía para las instituciones financieras y, de esta manera, disminuir el temor de los bancos al riesgo en los préstamos a trabajadores jóvenes, así como eliminar la necesidad de que los jóvenes tengan que ofrecer garantías que, por lo general, no poseen⁹⁰.

Dadas las dificultades, podrían recomendarse las siguientes alternativas desde el punto de vista de las políticas públicas de la juventud:

a) Integración de los programas de cualificación y generación de empleo e ingresos de forma que los jóvenes emprendedores

⁹⁰ El Fondo de Aval fue creado en el marco del Programa Primer Empleo, pero ha tenido hasta ahora una baja ejecución como resultado, en parte, de la obligación legal de realizar una capacitación previa para obtener la cobertura del valor total del crédito por los Fondos de Aval. Según la legislación actual, sólo pueden obtener la cobertura total los beneficiarios que hayan recibido capacitación previa. En los otros casos, la cobertura tiene como regla general una garantía de 80% del valor del crédito, en el marco del Programa de Generación de Empleo y Renta, en la modalidad urbana, con recursos de depósitos especiales remunerados del FAT.

cualificados puedan tener acceso a una línea de crédito para jóvenes con recursos del FAT, con cobertura total del valor del crédito por Fondos de Aval;

b) Aumento de la cobertura del valor del crédito del actual porcentaje de 80% a 90%, o incluso 95% del valor del crédito, en el ámbito de las líneas de crédito del programa de generación de empleo e ingresos, en la modalidad urbana, con recursos del FAT, para jóvenes de 18 a 29 años⁹¹;

c) Apertura de nuevas líneas de crédito especial para jóvenes emprendedores en otros fondos gubernamentales o incluso privados; y

d) Creación de Fondos de Aval para democratizar el acceso al crédito a jóvenes emprendedores. En este caso, la creación del Fondo de Aval podría hacerse de la misma forma en que se procedió en el ámbito del Proger Urbano, es decir, por medio de la retención de parte de la remuneración del Fondo en la institución financiera, en vez del retorno al referido Fondo.

También es importante el estímulo a la organización y al fortalecimiento de organizaciones representantes de los jóvenes emprendedores como, por ejemplo, la Confederación Nacional de Jóvenes

Empresarios (Conaje). La estructura del movimiento de jóvenes empresarios brasileños comenzó en las Asociaciones de Jóvenes Empresarios (AJE) estatales, que también reúnen a asociaciones municipales.

Aparte del apoyo al emprendedurismo, y de la cultura emprendedora, es fundamental estimular otras formas innovadoras de generación de trabajo e ingreso, como las vinculadas a la economía solidaria y a la agricultura familiar. En la economía solidaria es importante apoyar emprendimientos colectivos y solidarios, como cooperativas o empresas de autogestión, tanto por su importancia en materia de creación de puestos de trabajo para la juventud, como por los valores que esos emprendimientos exaltan: mayor conciencia colectiva en sustitución de una visión individualista del proceso de producción.

La agricultura familiar es otra forma de generación de trabajo e ingreso en Brasil; cuenta con una política de apoyo que incluye, entre otras acciones, el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf), ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Agrario. En el ámbito de las líneas de crédito del Pronaf se creó una especial para los jóvenes, el Pronaf Joven. Esta línea se convierte en un estímulo específico

⁹¹ A pesar de que esta medida no ha tenido un impacto tan grande en la ejecución, de cualquier manera puede ser positiva y fácilmente implementada (por medio de la resolución del Codefat).

a la ocupación de los jóvenes en el ámbito de la agricultura familiar, y también en una medida positiva que necesita mayor escala de ejecución.

3.3.5 Aprendizaje

En relación con la adopción de contratos especiales de trabajo para los jóvenes, cabe plantear una interrogante: ¿cuáles son las dificultades encontradas por las empresas para el cumplimiento de las cuotas establecidas por la legislación? Puede haber razones de orden económico, que les impiden cumplir con las cuotas como determina la reglamentación. Uno de los factores también puede ser la oferta limitada de formación profesional para los jóvenes aprendices.

Por lo tanto, la ampliación de los contratos de aprendizaje –aparte de la fiscalización ejercida por el Ministerio del Trabajo y de campañas de sensibilización– pasa también por el aumento de la oferta de formación de los aprendices, así como por la mayor flexibilidad de esa oferta. De cualquier forma, es importante que la ampliación del aprendizaje se produzca a través de la negociación entre gobierno, empleadores, trabajadores y organizaciones representativas de los intereses de los jóvenes. En este sentido, sería recomendable la búsqueda de un pacto social entre gobierno, empleadores, trabajadores y organizaciones juveniles a favor del aprendizaje.

Otra posibilidad de contratación de jóvenes, con menores costos que los establecidos por los contratos de trabajo regulares, es la práctica profesional, que no es considerada formalmente como un contrato de trabajo, sino como un elemento del proceso de formación educativa de los jóvenes y de los estudiantes, de forma general. A pesar de que, en la práctica, existe la posibilidad de desvirtuar el sentido de la pasantía profesional –que muchas veces pasa a ser utilizada como una fuente de mano de obra barata, sin resultar en mayores aportes en materia de formación y experiencia profesional– para muchos jóvenes es una alternativa de adquisición de experiencia laboral y de inicio de una trayectoria de trabajo decente.

De cualquier forma, el objetivo de aumentar la contratación de los jóvenes no debe resultar en medidas que conlleven a la precarización del mercado laboral o a la reducción de la protección social.

3.3.6 Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud

La elaboración de la Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud brasileña experimenta un amplio proceso de discusión entre gobierno, organizaciones de empleadores, de trabajadores y organizaciones juveniles.

No es intención de este informe definir el contenido de esa Agenda, sino brindar apoyo a su construcción. Un paso importante en

esta dirección ya se dio con la creación de una Subcomisión para la Juventud en el ámbito del Comité Ejecutivo Interministerial, cuyo objetivo es la construcción de un Plan Nacional de Trabajo Decente para la Juventud, instituido por decreto presidencial el 4 de junio de 2009.

El artículo 5° del Decreto estipula:

Art. 5° Queda instaurado, en el ámbito del Comité Ejecutivo, un Subcomité para promover la implementación de las acciones a que se refieren los artículos 1°⁹² y 2°⁹³ orientadas específicamente a la juventud, coordinado conjuntamente por la Secretaría General de la Presidencia de la República y por el Ministerio de Trabajo y Empleo.

§ 1° El Subcomité referido al inicio de este artículo estará compuesto por integrantes del Consejo Nacional de Juventud, del Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente, del Ministerio de Ciencia y Tecnología, del Instituto de Investigación Económica Aplicada y por representantes de otros órganos indicados por el Comité Ejecutivo, y será

instalado a los treinta días de la publicación de este Decreto.

§ 2° En la implementación de sus acciones, el Subcomité referido al inicio de este artículo adoptará el diálogo con organizaciones de la sociedad civil, de empleadores y de trabajadores.

⁹² Art. 1° Queda instaurado el Comité Ejecutivo para establecer programa de cooperación técnica, cuyo objetivo es la construcción de la agenda de promoción del trabajo decente, de acuerdo con el Memorándum de Entendimiento firmado entre el Gobierno de la República Federativa de Brasil y la Organización Internacional del Trabajo - OIT, el 2 de junio de 2003.

Párrafo único. El programa previsto al inicio de este artículo será ejecutado en consulta con las entidades representativas de empleadores y trabajadores del ámbito nacional..

⁹³ Art. 2° Compete al Comité Ejecutivo: I.- Formular propuestas de proyectos y actividades de cooperación técnica en las áreas de: a) generación de empleo, trabajo e ingreso, microcrédito y cualificación social y profesional; b) viabilidad y ampliación del sistema de seguridad social; c) fortalecimiento del diálogo social, especialmente entre gobierno, trabajadores y empleadores; d) erradicación del trabajo infantil y combate a la explotación sexual de niños y adolescentes; e) erradicación del trabajo análogo al de esclavo; y f) combate a la discriminación en el empleo y en la ocupación; II.- Invertir los esfuerzos necesarios para movilizar recursos técnicos, humanos y financieros propios y de la comunidad internacional para la implementación de los proyectos y actividades de los que trata el inciso I; III.- Acompañar y evaluar la ejecución de los proyectos y actividades de cooperación implementados de acuerdo con el Memorándum de Entendimiento; y IV.- Revisar los objetivos y términos del referido Memorándum de Entendimiento.

CONSIDERACIONES FINALES

Este informe ha demostrado que la sociedad brasileña tiene una gran deuda social en relación con nuestra juventud. Gran parte de los jóvenes brasileños no tiene acceso a derechos fundamentales, como el de una formación educativa y profesional de buena calidad. Un gran número de los que están en el mundo del trabajo no tienen acceso a un trabajo decente, y están sujetos a elevadas tasas de desempleo e informalidad.

Este cuadro de exclusión económica y social en el que se encuentra una parte importante de la juventud brasileña es un desafío que la sociedad brasileña debe enfrentar. La superación del elevado déficit de trabajo decente de los jóvenes es una necesidad ineludible para el desarrollo humano, la sostenibilidad económica y la construcción de la justicia social en Brasil.

Las desigualdades estructurales e históricas de la sociedad brasileña en cuestiones sociales, de género y raza han dejado marcas profundas en ella. Combatir esas desigualdades y promover el rescate económico y social de los jóvenes excluidos es una forma de construir una nación más justa y equitativa.

La juventud no debe ser vista como un problema, sino principalmente como una solución para los problemas del desarrollo y de la desigualdad social en Brasil.

Actualmente hay varias iniciativas en el país que buscan amenizar ese cuadro histórico de desigualdad y promover la discusión y ejecución de políticas adecuadas para la juventud, incluyendo las dirigidas a la promoción del trabajo decente.

Este diagnóstico trata de contribuir a ese esfuerzo a través de la ampliación de la base de conocimientos sobre la situación de los jóvenes en Brasil, en particular en lo que se refiere a sus condiciones de educación e inserción en el mundo del trabajo, y contribuir al perfeccionamiento de las políticas de la juventud. También tiene como objetivo estimular el debate sobre empleo juvenil en la sociedad, además de colaborar con la construcción de la agenda de trabajo decente para la juventud.

POSICIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES SOBRE LA JUVENTUD

1. Opinión de los representantes del Gobierno:

Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE)

Secretaría Nacional de la Juventud

Secretaría General de la Presidencia de la República (SNJ/SG/PR)

Introducción

El presente texto tiene como objetivo presentar la posición del Ministerio del Trabajo y Empleo y de la Secretaría General de la Presidencia de la República por intermedio de la Secretaría Nacional de Juventud con relación al informe *Trabajo Decente y Juventud en Brasil*. Busca también dar algunas recomendaciones y enumerar retos para el perfeccionamiento de las políticas de promoción de trabajo, empleo e ingreso destinadas a los jóvenes.

Cabe observar que el rango de edad considerado por la OIT en este estudio comprende de los 16 a los 24 años, pero que frente a la prolongación de la experiencia juvenil en la vida de las personas, el gobierno brasileño ha adoptado un rango de edad más amplio: de los 15 a los 29 años. En consecuencia, pueden ser considerados jóvenes los *adolescentes-jóvenes* (entre 15 y 17 años), los *jóvenes-jóvenes* (entre 18 y 24 años) y los *jóvenes-adultos* (entre 25 y 29 años). Se trata de un recorte importante, dado que con esa definición, el gobierno está decidiendo a quiénes se destinarán los recursos, y bajo qué modalidades de servicios, programas y proyectos.

Se parte también del supuesto de que existe consenso en que las dimensiones *trabajo, cultura y educación* son los pilares de las políticas dirigidas a la juventud, sin dejar de lado el avance que representa la inclusión de acciones que buscan la promoción

del deporte, la cultura, la salud, el entretenimiento y la participación social.

La enorme diversidad de expectativas de presente y futuro más latentes en el segmento joven de la población, de hecho nos remite al concepto de *juventudes*, explicado en la introducción de este trabajo organizado por la OIT.

Con el propósito de invertir en una política de juventud nacional con acciones dirigidas al desarrollo integral de los jóvenes en situación de exclusión social, el gobierno lanzó a mediados de 2007 el ProJoven Integrado, un programa de juventud formulado a partir de la evaluación del ProJoven, iniciado en 2005, y que unificó seis programas ya existentes orientados a la juventud: Agente Joven, ProJoven, Saberes de la Tierra, Consorcio de Juventud, Emprendedurismo Juvenil, Juventud Ciudadana y Escuela de Fábrica.

El ProJoven Integrado, instituido por la Ley N° 11.692 del 10 de junio de 2008, comprende las siguientes modalidades: i) ProJoven Adolescente; ii) ProJoven Urbano; iii) ProJoven Campo-Saberes de la Tierra; y iv) ProJoven Trabajador. Una importante innovación de ese programa es la ampliación del rango de edad de los beneficiarios de las principales acciones orientadas a la juventud, que era sólo de los 15 a los 24 años, pasando a atender al rango de edad de 15 a 29 años.

En la perspectiva de atender a un estrato más amplio de la sociedad, buscando propiciar oportunidades para un contingente cada vez mayor de ciudadanos, se presentaron propuestas y se desarrollaron las metodologías que permiten plantear una concepción de *cualificación social y profesional*, adoptada como base de la nueva política pública de cualificación de los trabajadores en acciones de todo el Sistema Público de Trabajo, Empleo e Ingreso. Ésa es una diferencia que pretendemos destacar en nuestro enfoque.

De esta manera, como aporte, queremos destacar dos puntos:

1) el énfasis y el detalle del registro constatado en este informe, de la institucionalidad del gobierno brasileño, en 2005, a través de la Secretaría Nacional de la Juventud y del Consejo Nacional de la Juventud, instancias formuladoras de propuestas-directrices para la acción del gobierno, incluso en el área del empleo, y de la opción por adoptar la ejecución de las acciones orientadas específicamente a la juventud dentro del programa de cooperación técnica, cuyo objetivo es la construcción de la agenda de promoción del trabajo decente; y,

2) el concepto de la cualificación en las acciones y programas desarrollados por el gobierno.

163

La institución de la Secretaría Nacional de la Juventud y del Consejo Nacional de la Juventud y la construcción de la agenda de promoción del trabajo decente

En la perspectiva de la construcción de una Política Nacional de Juventud, la elaboración de un proyecto de desarrollo del país que garantice los derechos instituidos y que genere oportunidades necesita una Agenda Nacional del Trabajo Decente para la Juventud. Una agenda que:

a) Defina las prioridades para el desarrollo de políticas, planes, programas, proyectos y actividades relacionadas que tengan como propósito la promoción del trabajo decente para la juventud en el país, en consulta con organizaciones de empleadores y de trabajadores;

b) Articule actores involucrados en la elaboración e implementación de la Agenda Nacional del Trabajo Decente para la Juventud;

c) Proporcione informaciones necesarias que contribuyan a la toma de decisiones por parte de los responsables de la ejecución de los objetivos y acciones de la Agenda;

d) Acompañe el desarrollo de las acciones y tareas referentes a la ejecución de la Agenda;

e) Identifique y mida los resultados, efectos e impactos de los objetivos y acciones propuestas; y,

f) Evalúe continuamente la implementación de la Agenda en las diferentes esferas, adaptando las condiciones operacionales y corrigiendo los rumbos durante el proceso de ejecución.

1.1 El concepto de la cualificación

El documento *Bases de una Nueva Política Pública de Cualificación*, publicado en 2003, presenta a la *cualificación* como un factor de inclusión social, que debe estar integrado a las políticas de desarrollo económico y social.

Una política de cualificación que llegue a consolidarse como un factor de inclusión social, de desarrollo económico, con generación de trabajo y distribución del ingreso, debe estar orientada por una concepción de cualificación entendida como una *construcción social*, para contrastar aquéllas que se fundamentan en la adquisición de conocimientos como procesos estrictamente individuales, y como una derivación de las exigencias de los puestos de trabajo (MTE, Plan Nacional de Cualificación, 2003-2007).

En esa perspectiva, la cualificación profesional no se restringe a una acción educativa, mucho menos a un proceso educativo de carácter exclusivamente técnico. Esta nueva concepción nace en función de los cambios causados por la llegada de las nuevas tecnologías y su impacto en la demanda de mano de obra más cualificada, en contraste con el desempleo y el surgimiento de nuevas alternativas de inserción productiva y de generación de ingreso, por medio de emprendimientos individuales, asociativismo, cooperativismo y economía solidaria.

En la medida de su integración a las otras políticas de desarrollo económico, el carácter social de la política de *cualificación* sería

la fuerza propulsora, capaz de crear o transformar realidades de vida a partir de una inserción para la actuación ciudadana en el mundo del trabajo.

El Consorcio Social de la Juventud, una de las modalidades del antiguo Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo (PNPE)⁹⁴ contempla la profesionalización, es decir, el proceso educativo de carácter técnico, aunque desde una perspectiva de formación integral del joven, incluyendo la dimensión ciudadana por medio de su participación en trabajos dedicados a la comunidad –durante la vigencia del PNPE ello ocurría a través del llamado “Servicio Civil Voluntario”–, y por las horas dedicadas a la elevación de la escolaridad. Sin embargo, en el actual ProJovem Trabajador, los trabajos dedicados a la comunidad no se constituyen en regla y tampoco tienen relación con la concesión del beneficio al joven, pero pueden ocurrir de forma voluntaria, en uno u otro convenio o sociedad.

Desarrollado por las entidades de la sociedad civil organizadas en consorcios, en los convenios con el MTE está previsto el desarrollo de acciones efectivas para la inserción de los egresados de los Consorcios en empleos formales o en actividades emprendedoras.

Partiendo de la misma premisa, la modalidad Juventud Ciudadana es desarrollada en una acción conjunta entre el MTE y los estados, municipios y Distrito Federal, permitiendo su control social por las Comisiones Municipales y Estaduales de Empleo, que deben recibir los planes de implementación antes del inicio de la ejecución del programa, y acompañarlo.

A pesar de la ausencia de acciones sistemáticas para el seguimiento de la trayectoria social y profesional de los egresados –lo

⁹⁴ Revocado por el Decreto N° 6.629 del 4 de noviembre de 2008, que reglamenta al Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJoven), instituido por la Ley N° 11.129 del 30 de junio de 2005, y regido por la Ley N° 11.692 del 10 de junio de 2008, y otras disposiciones, y por el Decreto N° 5.199 del 30 de agosto de 2004.

que retroalimentaría la conducción de los programas, promoviendo su mayor efectividad— esas dos modalidades, consideradas innovadoras en función de su articulación de cualificación profesional, elevación de escolaridad, control social e inserción en el mercado de trabajo, se mantuvieron incluso después de la reformulación del PNPE, habiendo sido reintegradas al ProJoven Trabajador, lo que demuestra un acierto en su concepción.

El mismo camino de la alineación a la política de cualificación del MTE y a la Política Nacional de Juventud del MTE siguió el instituto del aprendizaje profesional.

A pesar de que la modalidad del aprendizaje se remonta a los años 40, con la creación de los Servicios Nacionales de Aprendizaje en el sector industrial (Senai en 1942), en el sector comercial (Senac) y más recientemente en los sectores agrícola y de transporte (Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (Senar), Servicio Nacional de Aprendizaje del Cooperativismo (Sescoop) y Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte (Senat), la ampliación de la edad máxima de los aprendices a 24 años, según la Ley N° 11.180/2005, es el marco legal que propicia la expansión cuantitativa de las oportunidades de cualificación social y profesional, principalmente por la posibilidad de inclusión en aquellos sectores cuyas actividades impiden la contratación de menores de 18 años.

Cada vez se hace más evidente la necesidad de adoptar nuevos principios que deberán orientar la elaboración y el desarrollo de acciones públicas de carácter social, cultural o económico, permitiendo una aproximación a los deseos y posibilidades de la juventud, a pesar de su enorme diversidad.

1.2 Desafíos

El mayor desafío sigue siendo el de integrar los programas y acciones de carácter emergencial a las acciones de las políticas estructurantes, lo que se iniciaría por el direccionamiento correcto

hacia la oferta de las políticas, tomando en consideración el rango de edad, la escolaridad, el territorio y las expectativas de cada público.

Sin pretender enumerar todos los programas que atañen a las oportunidades de inserción laboral para los jóvenes, se citan a continuación algunos ejemplos de lo que sería ese direccionamiento:

1. **Programa ProJovem Urbano** – Debe ser dirigido al público con grave desfase escolar. Después de la conclusión de la educación fundamental, este público estará apto para ser encaminado al Aprendizaje, por ejemplo;

2. **ProJovem Trabajador** – La cualificación ofertada debería ser enfocada en aquéllos que concluyeron la educación fundamental, como estímulo para que concluyan su formación básica en los programas de educación de jóvenes y adultos;

3. **Aprendizaje** – A priori, no hace ningún recorte en el nivel de ingreso o escolaridad, debiendo ser vista como una formación dirigida principalmente a los adolescentes y jóvenes con poco o ningún desfase desde el punto de vista de la escolaridad. Ello porque es un contrato de trabajo formal de hasta dos años, cuya sostenibilidad es más probable que en los otros casos. Con la creación de los Institutos Federales a partir de la promulgación de la Ley N° 11.892/2008, parece que se delinea el momento exacto para entrelazar dos ejes básicos de la política nacional para la juventud, la educación y el trabajo, en una acción efectiva para la inserción laboral de acuerdo al concepto de trabajo decente; y,

4. **Pasantía** – A pesar de que la legislación actual permite la práctica profesional para estudiantes de la educación media regular y hasta en el ámbito de la educación fundamental de jóvenes y adultos, se entiende que en los niveles superior y técnico se encuentran las mejores expectativas de prácticas que atiendan a los proyectos pedagógicos de los cursos correspondientes.

Aparte de este direccionamiento, que exigiría la articulación de bases de datos o, como siempre se deseó, una única base de datos de beneficiarios de los programas sociales –lo que no es difícil de obtener a través del Registro Único mantenido por el MDS– deberían acelerarse los procesos de:

a) Reglamentación del aprendizaje en la administración directa, dando prioridad a los más vulnerables desde el punto de vista económico y social, como por ejemplo, a los egresados de medidas socioeducativas;

b) Desarrollo de instrumentos sistemáticos para el monitoreo y evaluación de las acciones de cualificación previstas en convenios y términos de cooperación técnica, con énfasis en la calidad pedagógica y en la efectividad social;

c) Creación de itinerarios formativos: *arcos ocupacionales* y articulación con el nivel técnico de educación;

d) Estímulo a la participación social de los foros, consejos y consultas públicas en la discusión de las cuestiones de la juventud, buscando una evaluación continua y la reorientación de las políticas de la juventud;

e) Apoyo de estudios, investigaciones y monitoreo del mundo del trabajo; y,

f) Ampliación de la inversión en la formación de formadores.

2. Consideraciones de los empleadores

Confederación Nacional de Agricultura y Ganadería de Brasil (CNA)

Confederación Nacional del Comercio, Bienes, Servicios y Turismo (CNC)

Confederación Nacional de las Instituciones Financieras (CNF)

Confederación Nacional de la Industria (CNI)

Confederación Nacional del Transporte (CNT)

La inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo es una cuestión que está recibiendo atención creciente por parte de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, involucrando a grupos sociales de matices diversos. Su relevancia se demuestra al constatar que la dinámica del mercado de trabajo de los jóvenes se caracteriza naturalmente por mayores tasas de desempleo e informalidad, y menores niveles de ingreso e incidencia de instrumentos de protección social. Esa constatación ha motivado la formulación y aplicación de estrategias que buscan ampliar las condiciones de empleabilidad de los jóvenes, proporcionándoles posibilidades reales de obtención de empleos dignos y productivos.

Las organizaciones de empleadores consideran fundamental que se amplíen los debates y esfuerzos para la construcción de una política integrada de trabajo decente para la juventud. Éste es, sin lugar a dudas, un tema prioritario para la Confederación Nacional de la Industria (CNI), la Confederación Nacional del Comercio, Bienes, Servicios y Turismo (CNC), la Confederación Nacional de la Agricultura y Ganadería de Brasil (CNA), la Confederación Nacional del Transporte (CNT) y la Confederación Nacional de las Instituciones Financieras (CNF), que lideran sistemas que, desde hace décadas, han invertido en la preparación de jóvenes para el mercado de trabajo, especialmente a través de acciones de formación, cualificación y colocación profesional.

Enfocadas en la demanda de sus respectivos sectores de actuación, las intervenciones de esas instituciones a favor de la inserción de jóvenes en el mercado laboral, en el marco de un trabajo decente, les ha permitido acumular un gran conocimiento y experiencia a lo largo del tiempo. Las organizaciones de empleadores, en efecto, conocen profundamente los desafíos de elaborar estrategias y emprender acciones capaces de impactar positivamente en las condiciones del mercado laboral de los jóvenes de Brasil. Por ello, son conscientes de que la formulación de políticas para ese segmento social requiere cuidados metodológicos y

análisis bien fundamentadas, a ejemplo de las que están siendo desarrolladas por la OIT.

De hecho, el mercado de trabajo juvenil está marcado por un conjunto de idiosincrasias que hacen que la interpretación de las estadísticas descriptivas sea más compleja y menos lineal de lo que usualmente se espera. En virtud de esas especificidades, la comparación directa con el mercado de trabajo adulto puede llevar a conclusiones precipitadas, dado que no sólo las dinámicas de funcionamiento son bastante diferentes, sino también son distintos los indicadores disponibles. Incluso dentro del propio universo de la juventud, los elevados niveles de heterogeneidad (aprendices, practicantes de nivel medio y superior, jóvenes emprendedores que trabajan con la familia, diferentes niveles de cualificación asociados a diferentes actividades y/o áreas rurales y urbanas, etc.) dificultan la construcción de indicadores compatibles y la realización de análisis de naturaleza comparativa.

Ello explica por qué la comprensión del fenómeno de la empleabilidad de los jóvenes supone esfuerzos en la recolección de datos claros, en la construcción de indicadores adecuados y en la realización de análisis y diagnósticos precisos sobre cada uno de los problemas y sobre las necesidades específicas de cada situación. Hay, por ejemplo, diferentes interpretaciones sobre el fenómeno de la rotación del joven trabajador. ¿Su explicación sería el resultado de la precariedad del mercado laboral de los jóvenes, o de la continua búsqueda de mejores oportunidades por parte de individuos que acaban de ingresar a ese ambiente?

Sin lugar a dudas, las relaciones de causalidad deben ser manejadas con cuidado, ya que: a) no siempre la existencia de la correlación entre dos variables garantiza que una sea la causa de la otra; y b) frecuentemente, la asociación entre dos variables puede ser explicada por una tercera ("variable omitida"). De esa forma, los mayores índices de desempleo entre los indígenas, por ejemplo, puede ser explicado por sus niveles educativos, y no sólo

por su etnia. Aspectos de esa naturaleza reafirman la necesidad de cautela en el manejo de las estadísticas sobre el tema, y tienen grandes implicancias sobre las recomendaciones y las políticas propuestas para lidiar con los problemas identificados.

Frente a la importancia del tema en la agenda de políticas sociales y de los fuertes impactos ejercidos sobre diferentes segmentos de la población, los procesos de toma de decisiones y el establecimiento de programas de acción pública tienden a producirse bajo la presión de circunstancias específicas y de grupos de interés, dejando de lado, frecuentemente, un análisis más detallado de las prioridades y de las especificidades de los focos de intervención. Es posible que esa percepción explique los tímidos resultados obtenidos en algunos programas sociales con un foco de atención determinado, que a veces buscan responder a las presiones, basándose en la voluntad, en la intuición y en el sentido común.

A pesar de las loables intenciones, la falta de referencias teóricas y empíricas más sólidas puede dirigir esas iniciativas hacia la politización y la ideologización, comprometiendo sus resultados. Ello explica la necesidad de un debate consistente y bien fundamentado, para que no haya desvíos de enfoque y/o inadecuación de los instrumentos, que tienen como consecuencia el desperdicio de recursos y la pérdida de la eficiencia de las políticas dirigidas a ese público. En particular, en el ámbito del presente documento, el diálogo entre representantes del gobierno, de los empleadores, de los trabajadores y del Consejo Nacional de la Juventud seguramente contribuyó a que problemas de esa naturaleza fueran evitados.

A pesar del cuidado con que se deben manejar los datos y analizar las informaciones sobre la materia, parece haber consenso en que la inserción de los jóvenes en el mercado laboral, en el marco de un trabajo decente, está asociada a un conjunto de instrumentos y acciones, entre los que destacan: a) cualificación

profesional; b) incentivos y subvenciones; y, c) existencia de órganos de intermediación.

De hecho, las diversas estadísticas disponibles refuerzan la percepción de que la inserción en el mercado laboral, en el marco de un trabajo decente, tiene una fuerte correlación con los niveles de escolaridad de los jóvenes. En ese sentido la cualificación profesional, al desarrollar las habilidades requeridas por el mercado, es un instrumento de fundamental importancia para el logro de los objetivos propuestos, complementando acciones educativas del poder público. La existencia de incentivos y subvenciones para la contratación de jóvenes, a su vez, al aumentar la oferta de puestos de trabajo para ese rango de edad, contribuye a la dinamización del mercado. Además, la excesiva burocratización y reglamentación del trabajo en Brasil inhiben las contrataciones.

Es necesario encontrar formas de cohibir el trabajo indigno sin recortar el adecuado funcionamiento de los mecanismos saludables del mercado. De esta manera, surge la necesidad de flexibilizar la legislación, adaptándola a las necesidades específicas para estimular la inserción de los jóvenes en el mercado laboral. Finalmente, la articulación entre la oferta y la demanda por puestos de trabajo ha sido reconocida como un instrumento de dinamización del mercado. En particular, en el caso de los jóvenes –cuyas redes sociales son aún incipientes– los órganos de intermediación de prácticas profesionales y de oportunidades de trabajo tienen un papel fundamental.

Las políticas exitosas, ciertamente, son el resultado de una combinación adecuada de varios instrumentos disponibles y de su adaptación a las diferentes realidades. La oferta de cualificación sin la generación simultánea de oportunidades de inserción en el mercado laboral no resuelve el problema. Igualmente, la existencia de incentivos y subvenciones para la contratación de jóvenes sin la necesaria cualificación para el ejercicio de las funciones tampoco puede resolverlo.

Asimismo, es importante resaltar que las acciones de intermediación, al mismo tiempo que permiten la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, también buscan cualificarlos a través del entrenamiento que supone la experiencia práctica. En base a esas consideraciones, se puede afirmar que el éxito de una política de generación de empleo decente dirigida a la juventud está asociado a la ejecución articulada de programas adecuadamente formulados, y a la coordinación de varias acciones iniciadas por instancias gubernamentales y no gubernamentales.

Otro aspecto a ser tomado en cuenta es el de las diferentes realidades empresariales, que crean necesidades específicas para los diversos sectores empleadores. La subvención económica, por ejemplo, podría estimular la contratación de jóvenes por empresas pequeñas, mientras las grandes, a su vez, podrían optar por contar con programas de cualificación de mano de obra. Aspectos de esa naturaleza no pueden ser dejados de lado en el proceso de formulación de políticas orientadas a la inserción de los jóvenes en el mercado laboral, en el marco de un trabajo decente. Aparte de la articulación mencionada, lo que distingue el nivel de adecuación de una subvención es el grado de interés que ésta logra despertar en las empresas.

Las organizaciones de empleadores comprenden la importancia del debate sobre la inserción de los jóvenes en el mercado laboral en el marco de un trabajo decente, y consideran oportuna y necesaria la discusión de esta cuestión para perfeccionar políticas y programas públicos y privados. El concepto de trabajo decente, en este caso, va más allá del concepto de trabajo formal. Se entiende por trabajo decente un trabajo productivo, adecuadamente remunerado, ejercido en condiciones de libertad, equidad y seguridad, sin ninguna forma de discriminación, y capaz de garantizar una vida digna a todas las personas que obtienen su sustento del mismo.

Particularmente, en relación con la juventud, la búsqueda de condiciones de trabajo decente prevé esfuerzos de construcción de un perfil profesional, y constantes oportunidades de entrenamiento y cualificación. Para los jóvenes, el trabajo decente supone el acceso a oportunidades de aprendizaje en el ambiente laboral, una política adoptada sistemáticamente por las entidades de representación empresarial, que podría ser reforzada en el ámbito de cualquier iniciativa nueva.

Recordando el papel ejercido y las obligaciones asumidas frente a la sociedad por las organizaciones de empleadores, cabe mencionar el reciente Acuerdo de Compromiso firmado entre el Sistema S y el Ministerio de la Educación para el fortalecimiento de la educación técnica y profesionalizante. En este acuerdo, fruto de un intenso diálogo social, el Sistema S demostró la importancia de su modelo de funcionamiento para la competitividad de la industria, derrumbando estereotipos y desmistificando situaciones.

Adaptó también sus premisas de actuación, explicando claramente los objetivos de aumentar la oferta de cursos gratuitos para la población de bajos ingresos y ampliar la renta destinada a vacantes de la educación básica y continua. A su vez, la Federación Nacional de Bancos, entidad sindical representativa de los bancos en todo el territorio nacional, también ha desarrollado, en los períodos de 2004 a 2006 y de 2007 a 2009, el Programa Nacional Joven Aprendiz en el Sector Bancario a través del Acuerdo de Cooperación Técnica con el Ministerio del Trabajo y Empleo, alcanzando en el sector un nivel promedio de ejecución de 58%. El gobierno también ha avanzado en la reestructuración de sus centros de formación técnica y ampliado las inversiones en la formación de personal.

Para concluir, cabe reafirmar que la agenda nacional para el trabajo decente del joven comienza con un diagnóstico preciso, que identifica y aborda cada una de las diversas situaciones que el mercado presenta. Sólo de esa manera podrán formularse las

políticas adecuadas, que combinen instrumentos eficientes para poder alcanzar los resultados esperados. Ésos son los propósitos de la discusión que surge a partir de la provechosa acción conjunta entre la OIT y las organizaciones de empleadores y trabajadores, que se integran plenamente en la lucha por el establecimiento de condiciones de trabajo decente en Brasil.

3. Posición de las centrales sindicales de trabajadores

Central Única de los Trabajadores (CUT)

Fuerza Sindical (FS)

Unión General de los Trabajadores (UGT)

175

3.1 Causas del déficit de trabajo decente para la juventud brasileña

La profundización de la precarización del trabajo de los jóvenes es el resultado de un conjunto de factores relacionados con la dinámica general del mercado laboral y de los cambios producidos en el rol del Estado.

El período de hegemonía del proyecto neoliberal en el país provocó una profunda desestructuración del mercado de trabajo y la disminución del papel del Estado como generador de políticas sociales. El resultado de la política económica de ese período fue el bajo crecimiento económico y la reducción del poder adquisitivo de las familias.

La conjunción de esos factores hizo que los hijos e hijas en edad escolar tuvieran que buscar formas de aumentar el ingreso familiar. La juventud brasileña, por lo tanto, se vio obligada a ingresar cada vez más temprano al mercado laboral en busca de cualquier ocupación que pudiese contribuir al ingreso de su familia.

Por ser altamente flexible, el mercado de trabajo brasileño es históricamente precario. Existe una amplia libertad por parte de

los empresarios para decidir las formas de contratación y de utilización de la fuerza de trabajo. La reducción de la reglamentación pública laboral, profundizada durante la década del 90, contribuyó mucho a ampliar la libertad empresarial para despedir, establecer jornadas y remuneraciones, y definir las formas de contratación.

En ese contexto absolutamente negativo, la inserción de los jóvenes al mercado laboral va en aumento. La estrategia para la promoción del trabajo decente para la juventud brasileña no puede ser separada de la necesidad de reversión de ese contexto.

3.2 Estrategia para la promoción del trabajo decente

Las centrales sindicales que suscriben este texto están de acuerdo con la necesidad urgente de adoptar una estrategia para la promoción del trabajo decente de jóvenes en el país. Esa estrategia sólo será eficaz si el Estado vuelve a asumir el papel de regulador público del trabajo, y si hay libertad de organización sindical para trabajadores y trabajadoras.

Estamos de acuerdo con las recomendaciones presentadas en el informe *Trabajo Decente y Juventud en Brasil*, publicado por Prejal/OIT. Entre ellas destacamos: el acceso a la educación, a la cultura y a la formación profesional; la conciliación de la demanda y de la oferta; el fortalecimiento del Sistema Público de Trabajo, Empleo y Renta (Spter); la creación de una Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud, y con el consiguiente instrumento eficaz de seguimiento del déficit de trabajo decente en el país.

Por otro lado, somos absolutamente críticos en relación con algunas de las recomendaciones presentadas. No estamos de acuerdo con la afirmación de que el emprendedurismo juvenil puede ser una alternativa de promoción de trabajo decente para los jóvenes. Recordemos que las centrales sindicales, a través de diversas movilizaciones en las calles, rechazaron la aprobación de la Enmienda N° 3 al Proyecto de la Super Renta, que establecía la

legitimación de la contratación de trabajadores en forma de persona jurídica (PJ). Apoyamos el veto del presidente Luis Inácio Lula da Silva a esa enmienda, que liberalizaba las relaciones laborales, tratando a cada trabajador como una pequeña empresa, como un emprendedor.

En la práctica, el emprendedurismo esconde el fraude laboral y contribuye a que los empresarios ajusten sus costos de contratación y la utilización de la fuerza de trabajo. Es un discurso desfavorable para la clase trabajadora. Lejos de ser una alternativa, es una recomendación que profundiza las relaciones precarias de trabajo para la juventud.

Defendemos una mayor regulación pública de las relaciones laborales. El mercado de trabajo brasileño está marcado por una gran flexibilización y libertad por parte de los empresarios. Aumentar la regulación pública significa reducir la inseguridad en el trabajo, el autoritarismo empresarial, y garantizar la aplicación efectiva del derecho laboral. Ello requiere un aumento de la estructura pública de fiscalización y de acción efectiva del Ministerio Público del Trabajo en defensa de los derechos de los trabajadores. Al mismo tiempo, la promoción del trabajo decente debe ser el resultado de la aprobación de leyes que protejan a los trabajadores contra la explotación y la precarización del trabajo.

Un aspecto absolutamente fundamental, ausente en el presente diagnóstico, es la crítica a las prácticas antisindicales y a la reafirmación de la importancia de la negociación colectiva en la protección del trabajo de los jóvenes. La libertad de organización sindical y la negociación colectiva constituyen los pilares del trabajo decente. Si la tasa de sindicalización entre los jóvenes está por debajo del promedio de los sindicalizados del país —como demuestra el diagnóstico de Prejal— es necesario presentar recomendaciones para revertir esa realidad. Si esto no se da, asistiremos al debilitamiento de la acción sindical.

Estamos asistiendo en nuestro país a un cuadro de impunidad alarmante frente a las acciones antisindicales, practicadas por empresarios y gobernantes. Prohibiciones a la organización en el local de trabajo, disposiciones restrictivas, penalización de las acciones colectivas, como huelgas y paros, obstáculos a la sindicalización y despido de dirigentes sindicales son ejemplos de ese contexto desfavorable para el establecimiento de la negociación colectiva. Son verdaderos ataques al derecho de organización sindical. En la estrategia para la promoción del trabajo decente para la juventud debemos incluir mecanismos de punición a las prácticas antisindicales.

Y hablando de lagunas, hay en esa estrategia una disminución de la importancia de la agricultura familiar y del servicio público. La inversión en la agricultura familiar es un mecanismo fundamental para la permanencia de los jóvenes en el campo. Garantizar las condiciones de producción y comercialización de los productos, así como las de acceso y permanencia en el sistema educativo en todos los niveles, son retos que deben ser superados en lo que se refiere a la juventud rural.

El servicio público debe ser valorado, recuperando la capacidad del Estado en la oferta de educación y salud gratuitas y universales, de acceso a la cultura, al entretenimiento y a la información, a la seguridad pública, al transporte y a los instrumentos públicos que socializan el trabajo doméstico y el de cuidados.

Por lo tanto, discrepamos de la opinión según la cual las iniciativas denominadas de “responsabilidad social empresarial” pueden ser colocadas en el rol de las iniciativas para promoción del trabajo decente. Ellas son, por lo general, mecanismos de *marketing* social de las empresas, sin impacto real sobre la vida de los jóvenes. No son políticas públicas. Son políticas privadas de empresas y ONG empresariales.

La valoración del servicio público es lo que garantizará la calidad de la educación brasileña. No es suficiente reafirmar la importancia

de la educación y de la formación profesional, si en la estrategia no incluimos recomendaciones para ambas. Cuestiones como la implementación de la base salarial nacional de los profesionales de la educación y las inversiones en políticas de asistencia estudiantil son desafíos centrales.

En opinión de los trabajadores y trabajadoras, la educación debe ser integral y no reducida a los intereses exigidos por el mercado laboral. De esa manera, defendemos el carácter y la naturaleza pública del Sistema Nacional de Educación Profesional y Tecnológica.

Por otro lado, los Sistemas Nacionales de Aprendizaje (Sistema "S") deben ser democratizados. La democratización del Sistema S significa la implantación de sistemas tripartitos y paritarios de gestión financiera y pedagógica, tanto para las acciones de aprendizaje como para las acciones sociales; con la garantía de la gratuidad en todos los cursos y actividades ofrecidos; transparencia y control público y social sobre la gestión financiera; y participación en las definiciones de políticas y acciones de educación profesional, cultural, de entretenimiento y de políticas sociales, así como en la valoración de los funcionarios que trabajan en las unidades del Sistema S. Es fundamental también profundizar el carácter público de los servicios desarrollados en el Sistema S, vinculando la oferta de cursos a la política pública de educación profesional y tecnológica, y dando prioridad a la atención a los egresados de las escuelas públicas o financiados con recursos públicos a través de becas de estudio, y a la Educación de Jóvenes y Adultos.

Garantizar la universalización de la educación pública, gratuita y de calidad a los jóvenes trabajadores y a las jóvenes trabajadoras, en la perspectiva del trabajo decente, significa ampliar concretamente las condiciones de acceso y permanencia en la educación básica y superior, y posibilitar la formación profesional adecuada a las demandas ocupacionales de la sociedad contemporánea, de

modo integral, como derecho fundamental de los jóvenes y de los ciudadanos.

Asegurar el derecho a la educación y a la cualificación de los jóvenes brasileños supone políticas públicas de soporte económico y social dirigidas a familias de bajos ingresos, y alternativas de obtención de ingresos. Deben crearse mecanismos eficaces de fiscalización de la contratación, garantía de los derechos laborales, jornada y condiciones de trabajo, y actividades desarrolladas por aprendices y practicantes en todos los segmentos del mercado laboral. La libertad de organización sindical y el fortalecimiento de la negociación colectiva también son imprescindibles.

3.3 Políticas estructurantes del mercado laboral

En opinión de las centrales sindicales que suscriben este texto (CUT, FS y UGT), el trabajo decente puede ser promovido a través de políticas estructurantes del mercado laboral. Citamos algunos ejemplos importantes en ese sentido:

a) **Aumento del ingreso familiar**, a fin de reducir la imposición a los jóvenes de la necesidad de buscar ocupaciones precarias. Acciones del Estado: profundizar la política de valorización del salario mínimo; ampliar y crear nuevas políticas de transferencia de ingresos para jóvenes a fin de postergar su inserción en el mercado laboral; establecer remuneraciones básicas nacionales por medio de negociaciones colectivas con las centrales sindicales;

b) **Generación de empleo**: reducir la jornada de trabajo sin reducir salarios; aumentar las inversiones en emprendimientos de la economía popular y solidaria, y de la agricultura familiar, garantizando mecanismos de comercialización de los productos de ambos sectores;

c) **Calidad del empleo**: ratificar la Convención N° 158 de la OIT; garantizar el acceso público y universal a la formación profesional; fortalecer el Sistema Público de Educación Profesional,

incorporando todo el actual Sistema S; no reducir la oferta de educación para jóvenes a la educación para el trabajo; la educación debe ser integral y politécnica;

d) **Fortalecimiento de la negociación colectiva:** combatir las prácticas antisindicales, con mecanismos de sanciones a los empleadores;

e) **Protección social:** objetivo final del factor previsional; no reducir los derechos laborales bajo el pretexto de generar empleos para los jóvenes; y

f) **Modelo de desarrollo sostenido** con distribución de ingresos y valoración del trabajo.

El crecimiento económico es imprescindible para la generación de empleos. Sin embargo, necesitamos asegurar la calidad de los empleos generados. En ese sentido, la campaña de la OIT de promoción del trabajo decente es bastante oportuna. Para nosotros, ése es el sentido de la valoración del trabajo en el transcurso del desarrollo económico.

Sin embargo, el trabajo decente debe ser alcanzado con políticas de distribución de ingresos y de democratización del Estado y de la sociedad. No existe trabajo decente mientras exista la libertad de los empresarios para dictar las formas de contratación y utilización de la fuerza de trabajo; mientras los sindicatos estén prohibidos de organizar a los trabajadores y trabajadoras en los locales de trabajo, mientras existen diferencias de remuneración entre hombres y mujeres, blancos y *negros*, adultos y jóvenes; mientras la producción de la economía y el consumo de mercaderías continúan provocando la destrucción del medio ambiente.

Para las centrales sindicales de trabajadores y trabajadoras, el trabajo decente será el resultado de un modelo de desarrollo sostenible con distribución de ingresos y valoración del trabajo, del cual la democracia y la soberanía nacional son partes inseparables.

4. Posición del Consejo Nacional de Juventud

El informe sobre *Trabajo Decente y Juventud en Brasil*, realizado por la OIT/Prejal, es altamente relevante al identificar y analizar la complejidad de las cuestiones involucradas, mostrando que las dificultades enfrentadas por los y las jóvenes van más allá del acceso al primer empleo.

Em el siguiente texto, los párrafos en cursiva identifican citas de la *Política Nacional de Juventud: Directrices y Perspectivas*, publicada por el Consejo Nacional de Juventud (Conjuve), en 2006.

4.1 Concepto de juventud

Sabemos que las nociones de juventud son variadas y están en discusión. El informe acierta al abordar la complejidad de la cuestión al inicio, reconociendo que los jóvenes son sujetos de derechos y portadores de necesidades legítimas.

Considerando a los jóvenes como sujetos de derecho, se evita cualquier interpretación de que la juventud es un rango de edad problemático, esencialmente por ser la víctima más común de los problemas socioeconómicos del país.

Se evita también su idealización, en el sentido de entenderla como la única protagonista del cambio, en un nueva interpretación heroica de su papel mítico. La juventud brasileña es el fruto de la sociedad brasileña y, en tiempos de globalización y rápidos cambios tecnológicos, debe haber condiciones, oportunidades y responsabilidades específicas en la construcción de un país justo y próspero (p.7)

4.2 Juventud: educación, trabajo y cultura

Los datos analizados muestran que la juventud brasileña es trabajadora, y que buena parte de ella busca conciliar estudio y trabajo. Para el Conjuve, es necesario reconocer a los jóvenes el derecho al trabajo, ... *ya no es posible que educación y trabajo sean considerados como situaciones de la vida de los jóvenes que necesariamente*

se anulan, de modo que los jóvenes solamente deben estudiar hasta que estén supuestamente preparados para el mercado de trabajo, en edad legal (p.27).

Los jóvenes reclaman trabajo, y lo hacen por motivos diversos, que van desde la necesidad de supervivencia inmediata a la construcción de una trayectoria de inserción social. Por lo tanto, las políticas no pueden estar restringidas a postergar su entrada en el mercado laboral, bajo riesgo de fracasar. La responsabilidad del Estado debe ser la de *ofrecer políticas, programas y acciones para que el joven pueda construir su trayectoria educativa, su educación profesional y su relación con el mundo del trabajo en condiciones adecuadas (p.27).*

El Estado también debe garantizar seguridad material para que la trayectoria educativa del joven no sea perjudicada por la necesidad de garantizar su propia supervivencia o la de sus familiares. Lo que hoy tenemos es una diferenciación perversa entre jóvenes que pueden combinar trabajos creativos y educación de calidad, y otros que, cuando tienen empleo e intentan conseguir algún tipo de educación, tienen que aceptar trabajos agotadores que recortan la posibilidad de dedicación a estudios más reflexivos y críticos. El énfasis en la ecuación estudio y trabajo no deja de lado que la juventud es tiempo de formación educativa, cultural y que, por lo tanto, el tiempo de recreación y entretenimiento debe ser garantizado como derecho (p.27-28).

Como afirma el informe, lo fundamental es evitar un ingreso precoz al mercado de trabajo, que afecte la formación educativa de los jóvenes; o una entrada tardía, que también afecte negativamente su trayectoria profesional, buscando la conciliación entre escuela y trabajo para aquellos jóvenes que necesitan o quieren trabajar, así como respetar las preferencias de los jóvenes y las peculiaridades de las trayectorias escogidas.

4.3 Políticas estructurales de educación y de trabajo

En las últimas dos décadas se ha visto un esfuerzo considerable de los gobiernos en el sentido de buscar una universalización de la

educación fundamental y la ampliación del acceso a la educación media y a la superior. Aún así, gran parte de los jóvenes apenas concluye su educación básica. A ello se suma el reto de garantizar la calidad de la educación ofrecida.

Para que eso sea posible, es necesario repensar y alterar la currícula, el tiempo y las estrategias educativas, para que la educación formal pase a ser un momento más significativo y productivo para las vidas de los jóvenes. Además, las condiciones para que la educación de jóvenes se realice de manera satisfactoria también supone la reforma de estructuras físicas (oferta de laboratorios, medios de comunicación, tecnologías, bibliotecas, espacios diferenciados, etc.) y condiciones más satisfactorias de trabajo decente (remuneración, planes de carrera, formación inicial y permanente, entre otros).

La preocupación no sólo con el acceso, sino con la permanencia de los jóvenes en la escuela, también se refleja en la urgencia de medidas que puedan enfrentar la violencia creciente en los establecimientos de enseñanza, que muchas veces han imposibilitado la práctica educativa y la propia existencia de la escuela como espacio de sociabilidad juvenil (p.28).

Pero si son muchos los desafíos en el área educativa, mayores lo son en el campo del trabajo, que apenas cuenta con una política para la juventud. Hay que ir más allá de las iniciativas que buscan proporcionar mejores oportunidades de inserción en el mercado laboral a jóvenes provenientes de sectores de la población con condiciones socioeconómicas desfavorables, y se basan en cursos de formación rápida, no formal, vinculados generalmente a la concesión de una beca de estudios o un incentivo. *Se trata de encontrar mecanismos que vinculen, de manera más efectiva, el aumento de los niveles de educación, la formación profesional y el acceso al trabajo. Tal vez ésa sea una forma de pensar en la elaboración de una política estructural de trabajo juvenil, en que se pueda aprovechar lo que ya existe en términos de formación para el trabajo (p.29).*

El Conjuve refuerza la preocupación señalada en el informe sobre el hecho de que las iniciativas gubernamentales en el campo

del trabajo para la juventud se han concentrado en el lado de la oferta, dejando de lado la creación y ejecución de acciones del lado de la demanda. Es necesario desarrollar acciones de los dos lados de forma articulada.

Ampliar la escolaridad y garantizar el acceso a una formación profesional no es garantía de una mejor inserción de la juventud al mercado laboral.

4.4 Emprendedurismo

El emprendedurismo ha sido defendido con frecuencia como la panacea para los males del desempleo (estructural) juvenil. Se considera el emprendedurismo como una cualidad fundamental que debe ser incentivada entre los jóvenes y, al mismo tiempo, una forma de inserción en el mundo del trabajo, por medio del auto empleo o del establecimiento de un negocio propio.

Los números, sin embargo, no son muy alentadores. El propio Sebrae reconoce que sólo 5% de los emprendimientos creados cada año logran mantenerse en el mercado. Los jóvenes que asisten a cursos en esta área sienten que recae en sus hombros la responsabilidad del fracaso de sus negocios: no tendrán éxito si no logran ser emprendedores.

No basta, por lo tanto, estimular el “espíritu” emprendedor. Si no hay medidas gubernamentales que intervengan en la manera en que el mercado y el trabajo están organizados, y que apoyen las iniciativas juveniles orientadas a otras formas de generación de ingreso, los resultados serán mínimos.

Para garantizar el derecho al trabajo entre los jóvenes, es necesario facilitar su relación con la burocracia, como por ejemplo, en el momento de abrir (o cerrar) una empresa, en las regulaciones que limitan los recursos para la creación y mantenimiento de cooperativas, y en la ley de licitaciones públicas, propiciando la concreción de emprendimientos previstos en los conceptos de la economía solidaria en ese ámbito. Acciones de ese tipo pueden proporcionar alternativas de generación de empleo e ingreso a los jóvenes de la ciudad, pero principalmente a los jóvenes del campo y de las comunidades “quilombolas”,

de los “caiçaras”⁹⁵, indígenas y “ribeirinhas”⁹⁶, que tienen aún más dificultad de relacionarse con las formalidades del mundo del trabajo (p. 31 a 34).

4.5 Educación profesional

El Conjuve considera que los gobiernos deben dar prioridad a la ampliación de los establecimientos de educación profesionalizante, aplicando metodologías de aprendizaje que garanticen contenidos relativos a la educación profesional y a la práctica profesional. Aunque se respeten las iniciativas que atienden demandas urgentes de segmentos muy definidos de los jóvenes brasileños, la manera en que éstas se ejecutan deja mucho que desear (p. 29).

4.6 Asimetría de informaciones

El Informe indica, con acierto, que un problema que afecta la inserción de los trabajadores, especialmente los jóvenes, es la asimetría de informaciones. Sin embargo, no se ha hecho ninguna recomendación a ese respecto. El Conjuve considera que la información es un derecho que debe ser garantizado a los jóvenes, cuyo cumplimiento requiere una política específica, articulando acciones en el ámbito de la escuela, de los medios de comunicación, del Sistema Público de Trabajo, Empleo e Ingreso, entre otros.

En esa perspectiva, es fundamental que la educación media incorpore la responsabilidad y las posibilidades existentes, tanto de continuidad de los estudios en el nivel superior, como de formación de carácter profesionalizante y de los mecanismos de acceso al mundo del trabajo.

⁹⁵ Caiçaras son los habitantes de las zonas costeras, comunidades que se establecieron, principalmente, en el litoral del Estado de São Paulo. Los caiçaras surgieron del mestizaje entre blancos de origen portugués con grupos indígenas de esa región, conocidos como tupinambás.

⁹⁶ Ribeirinhas son los residentes de las márgenes del río Amazonas, que se dedican a la pesca artesanal, a actividades de extracción y al cultivo para el sustento familiar.

4.7 Sistema Público de Trabajo, Empleo e Ingreso

Reforzando la orientación del informe, se recomienda el desarrollo de una perspectiva generacional en el marco del Spter con el fin de reunir esfuerzos en la identificación de las especificidades de los retos enfrentados por los y las diferentes jóvenes, en las diversas regiones del país, y en la formulación de estrategias para lidiar con ellas.

4.8 Servicio público

El cumplimiento de los derechos de la población brasileña está relacionado con el fortalecimiento del Estado y requiere profesionales cualificados, con trabajo decente. En ese contexto, el servicio público puede ser un espacio importante para la promoción del trabajo decente para la juventud, asegurando, entre otras cosas, la posibilidad de su conciliación con la educación.

187

4.9 Aprendizaje

A pesar de ser un importante instrumento para la promoción del trabajo decente, es necesario evaluar la extensión de la figura del aprendiz en relación con los jóvenes de hasta 24 años. Teniendo en cuenta que a los 18 años gran parte de ellos ya tiene experiencia en el mundo del trabajo, la condición de aprendiz hasta los 24 años puede prolongar el proceso de precarización del trabajo que ellos viven desde temprano.

4.10 Derecho a la ciudad

Existe una dimensión de la desigualdad social brasileña que sería más perceptible si prestáramos mayor atención a la forma en que se configuran las ciudades. Las formas de organización de las ciudades a veces limitan el ejercicio de los derechos civiles, sociales y políticos. Los obstáculos al acceso de equipos públicos y de servicio de todo tipo hacen más difícil la superación de las desigualdades, en especial de los residentes en las áreas periféricas y en las no urbanas.

En el caso de los jóvenes, esos problemas perjudican su proceso de integración social y la oportunidad de disfrutar de su condición de jóvenes (p.34).

Muchos de ellos buscan trabajo en los centros urbanos y enfrentan barreras físicas (como la distancia) y sociales (como el estigma de vivir en una zona suburbana). Esa segregación aumenta en los jóvenes residentes en las áreas rurales, que ven limitada la posibilidad de la escolaridad debido al difícil acceso a la infraestructura pública de enseñanza. De esa manera, la centralización de locales e instrumentos culturales y de entretenimiento en determinadas regiones, y el alto costo de disfrutarlos, acaba restringiendo las actividades de los jóvenes en su tiempo libre.

Las ciudades deben posibilitar el acceso de los jóvenes a la educación, al trabajo, a la cultura y al entretenimiento. La concentración de los locales de trabajo, de los servicios y de la infraestructura cultural y educativa en las zonas centrales de las ciudades debe ser abordada por el poder público con el fin de propiciar el surgimiento de nuevos focos urbanos.

El transporte público es un sector de mucha importancia en la disminución de las desigualdades que se producen en las ciudades. Las manifestaciones sobre el pase estudiantil⁹⁷ reflejan una situación que no se limita a los estudiantes. Se necesita mejorar y facilitar el acceso a eventos deportivos y culturales mediante estrategias específicas que incluyan la preocupación sobre cómo ir a ellas y regresar de ellas. Es importante que el poder público se preocupe por disminuir al máximo las tarifas de los medios de transporte público para los jóvenes (p.35).

4.11 “Vivir la juventud” en diferentes áreas rurales

Los jóvenes rurales enfrentan dificultades aún más acentuadas para superar problemas, como tasas de analfabetismo tres veces superior que en las áreas urbanas⁹⁸, ingreso promedio laboral bastante menor que el de los jóvenes

⁹⁷ El pase estudiantil es un vale de transporte que posibilita un descuento, determinado por ley, a los alumnos de las escuelas de educación fundamental, media, técnicas y profesionalizantes de la red de enseñanza pública. Tal beneficio se restringe sólo a trayectos de ida y de regreso de los centros educativos.

⁹⁸ En un estudio realizado por la Confederación de los Trabajadores en la Agricultura (Contag) y Unicef, en los años 2003 y 2004, el 52,2% de los entrevistados no había completado la educación fundamental.

de esas áreas, y migración a las ciudades no por opción, sino por presión ante la falta de oportunidades y la necesidad de supervivencia personal y familiar.

Además de enfrentar un bajo ingreso familiar, el joven carece de una educación de calidad que le permita actuar en su medio de forma productiva. En la mayor parte de las regiones Norte y Nordeste, cuando logran concluir los primeros años escolares, esos jóvenes necesitan trasladarse diariamente, por lo general en las noches, para asistir a cursos de educación más avanzada ofrecidos en las áreas urbanas. Este cuadro se agrava aún más debido a los contenidos tratados por las escuelas, que no tienen relación con el medio en el cual viven, con su trabajo y con su cultura. Además de una educación formal adecuada a su contexto, el joven rural también carece de otras condiciones sociales básicas, como infraestructura de entretenimiento, cultura⁹⁹ y salud. La industria cultural tiende a jerarquizar los estilos de vida y a imponer los modelos urbanos como superiores. No se puede esperar que los jóvenes deseen permanecer en el campo o en las pequeñas ciudades si viven en la pobreza, y si los medios de comunicación les muestran a la "gran ciudad" como el mejor de los mundos.

Al igual que la juventud urbana, la rural no es homogénea ni uniforme. Presenta rasgos que la hacen profundamente diferente en sus situaciones particulares, condicionadas por elementos relacionados, por ejemplo, con la posición social de origen, la ocupación, el nivel de escolaridad, el acceso a la tierra y a los medios de producción, las relaciones de género, las condiciones socioambientales, y el lugar que ocupa en el seno del hogar.

En el caso particular de las diferentes formas de expresión juvenil en el medio rural, es posible identificar los temas emergentes de una agenda de trabajo que busca enfrentar los principales desafíos de la juventud rural: la precariedad e, incluso, la falta de las políticas públicas que estimulen la producción agrícola, pecuaria y forestal, que garanticen el acceso a la tierra y a los mecanismos

⁹⁹ El estudio de la Contag y Unicef indica también que cerca de la mitad (49,2%) de los jóvenes nunca había ido al cine, y 31,6% sólo había ido una vez. En relación con la frecuencia de asistencia a teatros la situación es aún más grave, pues 63,9% de ellos nunca había ido a uno, y 23,2% sólo había ido una vez.

para volverla productiva y sustentable, que aseguren los derechos laborales. Asimismo, que aborde la falta de oportunidades de generación de empleo e ingreso; que proporcione la construcción de proyectos de vida autónomos en relación con la familia; que aborde la dificultad de acceso o, en otros casos, la inexistencia de los servicios de infraestructura social en las áreas de educación pública, salud, cultura y entretenimiento; que les permitan condiciones dignas de vida y trabajo; que combatan la deserción del medio rural, así como el predominio masculino en esa área, provocados fundamentalmente por la falta de perspectivas de permanencia en el espacio rural, que coloca a la migración como una alternativa forzada y no como un ejercicio de libertad de elección de cada individuo.

A pesar de la histórica invisibilidad de este problema, ya sea por la lógica del desarrollo practicada hasta entonces, o por la idea de que es imposible garantizar la permanencia de los jóvenes en el campo, actualmente se percibe un aumento del interés público por la temática de la juventud rural, principalmente por parte de las organizaciones de los agricultores y de las que actúan en el espacio rural, además de estudios e investigaciones que, a pesar de ser escasos, comienzan a invadir el ambiente de las universidades.

Se comienzan a ejecutar políticas diferenciadas para los jóvenes rurales, como el Programa Nuestra Primera Tierra y el Pronaf Joven. Sin embargo, es necesario pensar en políticas estructurantes para los jóvenes rurales, que enfrenten los graves problemas que han impedido su permanencia en el espacio rural, como realizar una reforma agraria amplia y masiva que contemple a los jóvenes también como beneficiarios, garantizando la infraestructura y los recursos necesarios para potenciar el inicio de la producción; avanzar en la investigación de tecnologías adecuadas a las pequeñas propiedades; estimular iniciativas de generación de trabajo e ingreso agrícola y no agrícola en el espacio rural; avanzar en la ejecución de las Directrices Nacionales por una Educación Básica del Campo, garantizando —además de la superación del analfabetismo entre los jóvenes rurales y el acceso a todos los niveles educativos— que la educación contemple las diversidades y realidad del campo; además de asegurar el acceso a la

cultura, entretenimiento y salud, de manera que estos jóvenes puedan optar por continuar viviendo en el medio rural (p.35-36).

4.12 Jóvenes *negros y negras*

Se necesitan políticas que rectifiquen una deuda histórica de Brasil con la población *negra*. En ese sentido, la oferta de políticas que aseguren una inserción más positiva de esa parte de la población es esencial, en especial de los y las jóvenes. Sin embargo, los jóvenes *negros* no deben y no quieren insertarse en un mundo racista. Por ello, también es importante crear estrategias que superen esa ideología.

El Conjuve afirma la necesidad de acciones que apunten a la promoción de una sociedad sin prejuicios, sin discriminación contra las y los *negros*, sea en las relaciones particulares o privadas, y hace las siguientes recomendaciones:

a) Crear mecanismos que enfrenten la discriminación racial y de generación por parte de las instituciones públicas, en especial de la policía, de manera que se configuren modelos de respeto a la dignidad, a la vida y a los derechos de los jóvenes "negros";

b) Crear programas y proyectos destinados específicamente a la promoción de los derechos económicos de las y los jóvenes "negros" para garantizar ingresos y la ocupación de puestos de trabajo destinados exclusivamente a la población blanca; y

c) Crear mecanismos de fiscalización del mercado de trabajo para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades, así como políticas contra la discriminación en la búsqueda, acceso, permanencia y promoción de los jóvenes "negros" en el mercado de trabajo (p. 99).

4.13 Jóvenes mujeres

La política para las jóvenes en el campo del trabajo no debe restringirse a la garantía de vacantes en los cursos profesionali-

zantes. Es necesario crear mecanismos que promuevan su acceso al trabajo decente y que contribuyan a la superación de la desigualdad entre hombres y mujeres.

Llama la atención la fuerte presencia de las mujeres –en especial de las cónyuges– entre los jóvenes que no estudian, no trabajan y no buscan trabajo, sugiriendo que muchas de ellas estén posiblemente dedicadas a la esfera de la reproducción, y que ello estaría asociado a sus dificultades de inserción en el mercado laboral. Las políticas, por lo tanto, deben contemplar acciones en esta esfera.

4.14 Jóvenes indígenas

Es necesario garantizar la promoción del acceso a una educación que respete y valore los conocimientos y habilidades de los pueblos indígenas; y la promoción de iniciativas que busquen el desarrollo económico de grupos y poblaciones indígenas (para ello, se sugieren iniciativas de fomento, crédito y comercialización de productos indígenas) (p.107).

4.15 Jóvenes con limitaciones

Las políticas de la juventud (alineadas con la legislación brasileña) deben contribuir al cumplimiento de los derechos de los jóvenes con limitaciones. Para ello, se deben ejecutar las siguientes acciones, entre otras:

a) *Garantizar la aplicación de leyes nacionales y decretos federales (en especial el Decreto Federal Nº 5.296/2004) que tratan sobre la inclusión y el acceso de jóvenes con discapacidad, combatiendo la segregación y la discriminación, buscando la equidad, el empoderamiento, la productividad, la sustentabilidad y la seguridad de esos jóvenes en la sociedad;*

b) *Promover el acceso a los espacios sociales a través de la arquitectura y de la comunicación por medio de ayudas técnicas como rampas de acceso, baños adaptados, intérpretes de Lengua de Señales Brasileñas (Libras, por sus siglas en portugués), material en braille, letras ampliadas, medio digital, entre otras.*

c) Garantizar que las políticas, programas y proyectos del poder público, en las tres esferas (municipal, estadual y federal), contemplen en el presupuesto las ayudas técnicas que contribuyan al pleno desarrollo de las potencialidades de los jóvenes con deficiencias;

d) Garantizar el derecho a la participación de jóvenes con deficiencia intelectual y trastornos mentales en proyectos, programas y políticas de gobierno, en las áreas de educación, salud, empleo y renta, entre otras;

e) Garantizar que congresos, seminarios, talleres y otros eventos científicos y culturales, promovidos para la población joven, ofrezcan apoyo humano a jóvenes con deficiencias, tales como traductores e intérpretes de Libras, lectores, guías-intérpretes, o tecnologías de información y comunicación;

f) Garantizar que cualquier contenido publicado, en especial los educativos y culturales, estén disponibles en braille y en formatos alternativos (audio, caracteres ampliados, cintas cassette, mapas táctiles, etc.); establecer, como política nacional, la edición y el acceso a personas con deficiencia visual;

g) Promover su acceso a los servicios de transporte colectivo terrestre, acuático y aéreo en las tres esferas (municipal, estadual y federal), considerando como integrantes de esos servicios a los vehículos, terminales, estaciones, puntos de paradas, vías, accesos y operación (p. 110-111).

4.16 Contra todas las formas de discriminación

Es necesario garantizar a todos los jóvenes las mismas condiciones de acceso a trabajo decente al margen de su clase social, raza, etnia, género, lugar de residencia, orientación sexual, religión, deficiencia y seropositividad.

4.17 Participación

La dimensión participativa debe constituirse en una de las principales características de todo proceso de formulación de las políticas de juventud, desde la organización de las demandas hasta la evaluación de los programas desarrollados.

Es necesario que la sociedad y el Estado sean receptivos a las posibilidades y oportunidades de participación juvenil, no sólo por motivos de ampliación de la democracia, sino también por la importancia de la experiencia política en los procesos de desarrollo personal de los jóvenes.

Una cultura de participación, sin embargo, no es algo que se crea en poco tiempo o por períodos. Ha sido muy criticada una cierta "obligatoriedad" de la participación, que en los programas orientados a la "inclusión" de jóvenes, muchas veces es utilizada como contrapartida a la concesión de becas de estudio o cursos de formación. Estas situaciones, a veces, producen un efecto contrario: en lugar de lo que debería ser espontáneo y donde deberían ser respetadas las inclinaciones individuales de los jóvenes, la "participación" acaba transformándose en un "deber" y no en el ejercicio de un derecho. No se crea una cultura de identificación y acción sobre lo que debe ser transformado en la sociedad. Es necesario que los gestores de estos programas estén atentos a ello y definan estrategias y acciones conjuntas para apoyar la ejecución y monitoreo de esas iniciativas.

Es importante que la gestión de la infraestructura orientada a los jóvenes sea hecha en relación con su público principal. Específicamente en el caso de la educación, hay una continua reivindicación por la gestión democrática de la escuela, el apoyo a las organizaciones estudiantiles, la ampliación de la participación de los estudiantes en las instancias deliberativas de universidades públicas y particulares, la presencia de jóvenes en los consejos de educación, en todas las entidades de la federación y, considerando instancias como los consejos a la pos-graduación, en la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (Capes) y en el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico(CNPq).

La juventud es una dimensión social que articula movimientos de varios tipos y con distintas prácticas discursivas y de organización. De acuerdo con esa realidad, el poder público debe ser creativo en el desarrollo de metodologías y oportunidades que amplíen las condiciones de participación de un número cada vez mayor de jóvenes, asegurando la pluralidad de manifestación de la juventud.

La diversidad de sentidos del concepto de participación pide múltiples estrategias para garantizar el derecho a participar. En el plano del juego político formal es importante considerar la información y la transparencia de los procesos de deliberación pública. Se debe garantizar la oportunidad de manifestación de las diversas tendencias, en los foros de debates, principalmente en aquéllos que se dediquen a las políticas de juventud. En particular, compete al Conjuve invertir en la institucionalización de un sistema de seguimiento de las políticas públicas, que consiga ir más allá de la forma fácil de los eventos. El joven no debe ser llamado sólo para homologar las decisiones previamente tomadas por los gobiernos. Éstos, por tanto, deben promover el derecho de todos a la participación (p. 37-38).

4.18 ¿Cómo estructurar las políticas de juventud?

195

A continuación presentamos algunos puntos de discusión más específicos sobre la forma en que están siendo estructuradas las políticas de la juventud en el gobierno actual.

1) **La participación de la sociedad:** es necesario garantizar un espacio para que la sociedad civil pueda contribuir en la elaboración, ejecución, fiscalización y evaluación de las políticas públicas de la juventud. Hay una posición casi consensuada entre los consejeros de que la ejecución de los programas debe estar a cargo del poder público. Sin embargo, si no hay diálogo entre el poder público y la sociedad, se corre el riesgo de que los programas no funcionen bien. Ello también es válido en relación con un seguimiento más cercano de las inversiones del Estado en los programas dirigidos a los jóvenes.

2) **La gestión y la ejecución de las políticas:** después de la nueva legislación sobre los "convenios" entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, que entró en vigencia en 2002, al final del gobierno del ex presidente Fernando Henrique Cardoso se simplificaron los trámites necesarios para esa relación. El gobierno federal pasa a relacionarse directamente con las entidades no-gubernamentales, ejecutoras de los programas propuestos. Ello no ha cambiado sustancialmente en el actual gobierno, que mantiene programas en los que hay una relación directa de la Unión con las entidades ejecutoras, como los Consorcios Sociales de la Juventud y los Puntos de

Cultura. Sin embargo, otros programas, como el ProJoven y el nuevo Agente Joven, han buscado reforzar la relación del gobierno federal con estados y municipios. Es cierto que no sólo en Brasil es difícil hablar de relaciones "armoniosas" entre las entidades federativas. El fortalecimiento de las relaciones entre la Unión, los estados y los municipios se produciría a través de una mejor articulación de la estructura pública del gobierno y una mejor fiscalización de las acciones, lo que no imposibilitaría, en principio, que los estados, y especialmente los municipios, mantengan convenios con las organizaciones no gubernamentales. Éstas tienen experiencia en cuestiones específicas y, de acuerdo al programa a ejecutarse, pueden ampliar el sustento social de las acciones.

3) **Los rangos de edad de referencia:** es esencial comprender que la gran diversidad en las dimensiones de vida de los jóvenes también reside en sus diferentes edades. Los retos existenciales aplicados a jóvenes de 16 años son bastante diferentes a los aplicados a jóvenes de 24 o 29 años. A pesar de ello, los programas terminan por estandarizar sus actividades, generando el riesgo de un tratamiento irregular de las necesidades y los deseos de los jóvenes, y en el marco institucional en el cual los programas son generados y ejecutados

4) **La modalidad de transferencia de recursos:** hay una discusión que se da en la esfera gubernamental sobre cuál es la mejor forma de transferir recursos en programas sociales, cuya liberación atañe directamente al ciudadano. El ProJoven tiene una variedad mayor de servicios bancarios (como líneas de crédito, por ejemplo) al joven, con ese fin. Parece ser una tendencia importante que se sustituya, de ese modo, la concesión de la transferencia sólo por medio de la bolsa-beneficio, lo que limita bastante la actividad bancaria del ciudadano. De todos modos, hay que reafirmar la importancia de que la transferencia sea hecha directamente al joven (p. 38-39).

BIBLIOGRAFÍA

BRASIL. **Decreto nº. 87.497 de 18 de agosto de 1982.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D87497.htm. Acesso em: 18 set. 2009.

_____. **Decreto nº 5.199, de 30 de agosto de 2004.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5199.htm. Acesso em: 18 set. 2009.

_____. **Decreto nº. 5.478 de 24 de junho de 2005.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5478.htm. Acesso em: 18 set. 2009.

_____. **Decreto nº. 5.598 de 1º de dezembro de 2005.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5598.htm. Acesso em: 18 set. 2009.

_____. **Decreto nº. 5.840, de 13 de julho de 2006.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5840.htm. Acesso em: 18 set. 2009.

_____. **Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6629.htm. Acesso em: 18 set. 2009.

_____. **Lei nº. 6.494, de 7 de dezembro de 1977.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6494.htm. Acesso em: 21 set. 2009.

_____. **Lei nº. 10.097, de 19 de dezembro de 2000.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10097.htm. Acesso em: 21 set. 2009.

_____. **Lei nº. 10.748, de 22 de outubro de 2003.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.748.htm. Acesso em: 21 set. 2009.

_____. **Lei nº. 10.940, de 27 de agosto de 2004.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.940.htm. Acesso em: 21 set. 2009.

_____. **Lei nº. 11.129, de 30 de junho de 2005.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm. Acesso em: 21 set. 2009.

_____. **Lei nº. 11.180, de 23 de setembro de 2005.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11180.htm. Acesso em: 21 set. 2009.

_____. **Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11692.htm. Acesso em: 21 set. 2009.

_____. **Medida Provisória nº. 238, de 1º de fevereiro de 2005.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Mpv/238.htm. Acesso em: 21 set. 2009.

_____. **Medida Provisória nº. 411, de 28 de dezembro de 2007.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/411.htm. Acesso em: 21 set. 2009.

BRASIL. Governo Federal. **Relatório parcial de avaliação do PROJOVEM 2007.** [S.l.: s.n.], 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Básica. **Formação técnica geral no ProJovem Adolescente.** Brasília, DF, 2008.

_____. **As ações socioeducativas na política de assistência social.** Brasília, DF, 2008a.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação:** razões, princípios e programas. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Profissional e Tecnológica. **Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade Educação de Jovens e Adultos - PROEJA:** documento base. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Manual da aprendizagem**. Brasília, DF, 2006.

_____. **Plano Nacional de Qualificação, 2003-2007**: orientações para a elaboração dos projetos especiais de qualificação PROESQ. Brasília, DF, [200-]. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnq/proesq.pdf>. Acesso em: 25 set. 2009.

_____. **Portaria nº. 392 de 15 de agosto de 2005**. Brasília, DF, 2005.

_____. **Portaria nº. 618, de 13 de dezembro de 2007**. Brasília, DF, 2007.

_____. **Relação Anual de Informações Sociais - RAIS**. Brasília, DF, [200-]. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnq/proesq.pdf>. Acesso em: 25 set. 2009.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Nacional da Juventude. **Conferência Nacional de Juventude 1ª**: documento base. Brasília, DF, 2008.

_____. **Informações sobre o perfil dos jovens do Projovem**. [S.l.: s.n.], 2007.

CACCIAMALI, Maria Cristina. **Mercado de trabajo juvenil**: Argentina, Brasil y México. Ginebra: OIT, 2005. (Documentos de estrategias de empleo, 2005/2).

_____. et al. **I Oficina Comissão para Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI) sobre Geração de Trabalho Decente para Adolescentes - São Paulo - novembro de 2006**. [S.l.: s.n., 2006?].

CAMARANO, Ana Amélia (Org.). **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

CARDOSO JUNIOR, Jose Celso. **Qualificação social e inserção laboral**: os desafios dos consórcios sociais da juventude. [S.l.: s.n.], 2006.

_____. et al. **Longa caminhada, fôlego curto**: o desafio da inserção laboral juvenil por meio dos consórcios sociais da juventude Brasília, DF: IPEA, 2006a. (Texto para discussão, nº. 1.224).

_____.; FERNANDES, Suiane. A informalidade revisitada: evolução nos últimos 20 anos e mais uma hipótese de pesquisa. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise. Rio de Janeiro, Brasília, DF, v. 5, n. 14, p. 41-49, out. 2000.

CASTRO, Jorge Abrahão; AQUINO, Luseni. **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2008. (Texto para discussão, nº. 1335).

CONFERÊNCIA NACIONAL DE JUVENTUDE DA CUT, 1. **Relatório**. [S.l.: s.n., 200-?].

CORROCHANO, Maria Carla et al. **Jovens e trabalho no Brasil**: desigualdades e desafios para as políticas públicas. São Paulo: Instituto IBI, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE (Brasil). **Política Nacional de Juventude**: diretrizes e perspectivas. São Paulo, 2006. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05611.pdf>. Acesso em: 22 set. 2009.

CUNHA, Gabriela Cavalcanti; SILVA, Ana Amélia da. A Política Nacional de Trabalho para a Juventude em sua Primeira Infância: notas para uma avaliação preliminar sobre o Programa Primeiro Emprego (2003-2007). **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, DF, v. 5, n. 2, p. 79-103, jul./dez. 2006.

DESEMPREGO juvenil no Brasil: em busca de opções à luz de algumas experiências internacionais. Brasília, DF: OIT, 1999.

EMPREGO, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente. Brasília, DF: CEPAL: PNUD: OIT, 2008.

FLORI, Priscilla Matias. **Desemprego de jovens no Brasil**. [S.l.: s.n., 2004?]. Disponível em: http://prejal.oit.org.pe/docs/ficheros/200711160015_4_2_0.pdf. Acesso em: 21 set. 2009.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS – GIFE. **Juventude**: tempo presente ou tempo futuro. São Paulo, 2007.

GUIMARÃES, Nadya Araujo; SOUZA, André Portela. **Emprego e heterogeneidade estrutural no Brasil**: refletindo sobre tendências recentes. [S.l.: s.n.], 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **Aspectos complementares de educação, afazeres domésticos e trabalho infantil 2006**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/suplementos/afazeres/publicacao_afazeres.pdf. Acesso em: 21 set. 2009.

MORAN, José Manuel. **Novas tecnologias e mediação pedagógica**. 12ª ed. Campinas: Papirus, 2000. p. 12.

O'HIGGINS, Nial. **Youth unemployment and employment policy**: A global perspective. Geneva: International Labour Office, 2001.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Trabajo decente y juventud**: relatório regional. Lima, 2007.

_____. **Trabajo decente y juventud**: documentos de base: América Latina. Lima, 2007. 2 v.

_____. **Trabajo decente y juventud**: Argentina. Lima, 2007.

_____. **Trabajo decente y juventud**: Chile. Lima, 2007.

_____. **Trabajo decente y juventud**: Mexico. Lima, 2007.

_____. **Trabajo decente y juventud**. Peru. Lima, 2007.

_____. **Trabalho decente e juventude**: América Latina: [resumo executivo]. Brasília, DF, 2007.

PEREIRA, Armand F.; BOLZON, Andréa, PORTO, Valéria. **Via Jovem**: Fórum Jovem Século XXI. Brasília, DF: OIT, 2001.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria da Assistência Social. PROJOVEM: novas Reflexões. **Cadernos da Assistência Social**, Rio de Janeiro, v. 10, nov. 2007.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL. **Relatório de Atividades de 2006**. [S.l.], 2007.

_____. **Programa de Aprendizagem Comercial**: referenciais para a ação. [S.l.], 2006. (Série de documentos técnicos).

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL. **Relatório de atividades de 2007**. [S.l.], 2008.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL. **Relatório de atividades 2006**. [S.l.], 2007.

_____. **Aprendizagem rural**: documento norteador. [S.l.], 2006.

SOARES, Fábio Veras. **Do informal workers queue for formal jobs in Brazil?** Brasília, DF: IPEA, 2004. (Texto para discussão nº. 1.024).

TRABALHO e família: rumo a novas formas de conciliação com corresponsabilidade social. Brasília: PNUD: OIT: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2009.

UNESCO. **Relatório de monitoramento de educação para todos Brasil 2008**: educação para todos em 2015; alcançaremos a meta? [S.l.], 2008.

VALENZUELA, María Helena. Políticas públicas de juventud para la inclusión social y para combatir la desigualdad y discriminación en el mundo del trabajo. In: TRABAJO decente y juventud: documentos de base, Volumen II. Lima: Oficina Internacional del Trabajo, 2007. p. 155-193.

ANEXO ESTADÍSTICO

Tabla A.1
Tasa de participación de los jóvenes en % - Brasil 1992 a 2006

Tasa de participación	15 a 19 años	20 a 24 años	15 a 24 años
1992	59,8	75,6	67,2
1993	59,0	75,1	66,4
1995	56,6	75,6	65,2
1996	53,2	74,1	62,6
1997	53,1	75,4	63,1
1998	52,7	75,5	63,0
1999	52,4	76,1	63,3
2001	49,8	75,1	61,8
2002	50,5	76,2	63,0
2003	49,2	76,8	62,7
2004	50,3	77,7	63,8
2005	51,6	79,1	65,2
2006	50,2	77,5	63,8

Fuente: Elaboración OIT/Prejal, a partir de los micro datos de la IBGE/PNAD; excluida el área rural del Norte, excepto Tocantins, en los años 2004 a 2006, para poder comparar con los datos de 1992 a 2003.

Tabla A.2
Tasa de participación de los jóvenes en % - Brasil 2006

Edad	PEA	No PEA	Población	Tasa de participación en %
15 años	928.524	2.516.777	3.445.301	27,0
16 años	1.405.078	2.024.524	3.429.602	41,0
17 años	1.768.447	1.781.405	3.549.852	49,8
18 años	2.316.001	1.280.859	3.596.860	64,4
19 años	2.372.821	1.040.366	3.413.187	69,5
20 años	2.589.854	924.666	3.514.520	73,7
21 años	2.630.014	817.772	3.447.786	76,3
22 años	2.614.382	724.271	3.338.653	78,3
23 años	2.730.223	734.158	3.464.381	78,8
24 años	2.827.810	681.953	3.509.763	80,6
15 a 24 años	22.183.154	12.526.751	34.709.905	63,9

Fuente: Elaboración OIT/Prejal, a partir de los micro datos de la IBGE/PNAD, 2006; Brasil como un todo, inclusive el área rural del Norte.

Tabla A.3
Tasa de participación de los jóvenes en % - Brasil 2006

Edad	Hombres	Mujeres	Total	Diferencia absoluta de la tasa de participación	Diferencia relativa de la tasa de participación en %
15 años	33,7	20,4	27,0	13,3	65,1
16 años	48,7	32,9	41,0	15,8	47,8
17 años	57,5	42,1	49,8	15,4	36,5
18 años	72,7	56,1	64,4	16,5	29,5
19 años	78,4	60,6	69,5	17,8	29,4
20 años	83,9	63,9	73,7	20,1	31,4
21 años	86,7	65,9	76,3	20,7	31,4
22 años	89,1	67,7	78,3	21,3	31,5
23 años	89,3	68,4	78,8	20,9	30,6
24 años	91,7	69,8	80,6	21,8	31,2

Fuente: Elaboración OIT/Prejal, a partir de los micro datos de la IBGE/PNAD, 2006; Brasil como un todo, inclusive el área rural del Norte.

Tabla A.4
Porcentaje de jóvenes que estaban estudiando, en % - Brasil 1992 a 2006

Año	15 a 19 años	20 a 24 años	15 a 24 años
1992	50,8	16,9	34,9
1993	53,6	18,3	37,3
1995	57,6	20,6	40,9
1996	59,8	21,3	42,6
1997	63,0	21,9	44,6
1998	66,1	24,2	47,2
1999	68,2	25,5	48,7
2001	68,9	26,2	48,6
2002	69,4	26,7	48,6
2003	70,3	26,8	49,0
2004	69,0	25,6	47,7
2005	68,3	25,2	47,0
2006	68,3	25,6	47,0

Fuente: Elaboración OIT/Prejal, a partir de los micro datos de la IBGE/PNAD; excluida el área rural del Norte, excepto Tocantins, en los años de 2004 a 2006, para poder comparar con los datos de 1992 a 2003.

Tabla A.5
Porcentaje de jóvenes no económicamente activos que estaban estudiando, en % - Brasil 1992 a 2006

Año	15 a 19 años	20 a 24 años	15 a 24 años
1992	66,5	20,8	50,5
1993	68,7	21,9	52,8
1995	71,8	25,7	57,2
1996	73,0	26,1	58,5
1997	75,0	25,6	60,3
1998	76,4	29,4	62,4
1999	78,1	30,5	64,0
2001	79,1	32,6	64,7
2002	79,9	33,6	65,4
2003	80,2	33,6	66,0
2004	80,3	32,4	65,9
2005	79,8	32,7	65,8
2006	79,9	33,7	65,6

Fuente: Elaboración OIT/Prejal, a partir de los micro datos de la IBGE/PNAD; excluida el área rural del Norte, excepto Tocantins, en los años de 2004 a 2006, para poder comparar con los datos de 1992 a 2003.

Tabla A.6
Porcentual de Jóvenes Económicamente Activos que estaban estudiando, en % - Brasil 1992 a 2006

Año	15 a 19 años	20 a 24 años	15 a 24 años
1992	40,3	15,6	27,3
1993	43,1	17,1	29,5
1995	46,7	18,9	32,1
1996	48,3	19,6	33,1
1997	52,5	20,6	35,4
1998	56,8	22,5	38,3
1999	59,1	23,9	39,8
2001	58,7	24,0	38,7
2002	59,2	24,6	38,8
2003	60,1	24,7	38,9
2004	57,8	23,7	37,4
2005	57,5	23,2	36,9
2006	56,7	23,3	36,5

Fuente: Elaboración OIT/Prejal, a partir de los micro datos de la IBGE/PNAD; excluida el área rural del Norte, excepto Tocantins, en los años de 2004 a 2006, para poder comparar con los datos de 1992 a 2003.

Tabla A.7
Estructura de la ocupación de jóvenes y adultos, según categoría ocupacional - Brasil 2006

Categoría ocupacional	Jóvenes (15 a 24 años)			Jóvenes (25 o más)		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Empleado con registro	3.926.632	2.558.075	6.484.707	14.125.507	7.731.108	21.856.615
Militar	151.533	1.752	153.285	111.701	6.920	118.621
Estatutario	113.666	120.719	234.385	2.256.914	3.138.244	5.395.158
Empleado sin registro	3.882.993	1.852.042	5.735.035	6.540.998	3.237.299	9.778.297
Trabajador doméstico con registro	18.057	130.675	148.732	165.445	1.527.075	1.692.520
Trabajador doméstico sin registro	57.089	1.092.869	1.149.958	211.541	3.486.572	3.698.113
Cuenta propia	1.117.211	575.115	1.692.326	11.627.179	5.476.119	17.103.298
Empleador	109.240	44.546	153.786	2.816.510	1.005.936	3.822.446
Trabajador en la producción para consumo propio	225.511	309.566	535.077	994.630	2.243.086	3.237.716
Trabajador en la construcción para uso propio	17.769	5.057	22.826	94.241	9.883	104.124
No remunerado	1.264.916	668.952	1.933.868	441.742	2.099.864	2.541.606
Total	10.884.617	7.359.586	18.244.203	39.386.990	29.963.270	69.350.260

Fuente: Elaboración OIT/Prejal, a partir de los micro datos de la IBGE/PNAD. Elaboración OIT, a partir de los micro datos; Brasil como un todo, inclusive el área rural del Norte.

Tabla A.8
Estructura de la ocupación de jóvenes y adultos por categoría ocupacional - Brasil 2006

Categoría ocupacional	Jóvenes (15 a 24 años)			Adultos (25 años o más)		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Dirigentes en general	179.643	120.286	299.929	2.893.254	1.545.529	4.438.783
Profesionales de las ciencias y de las artes	286.347	389.653	676.000	2.139.192	3.129.243	5.268.435
Técnicos de nivel medio	697.120	563.541	1.260.661	2.786.888	2.412.066	5.198.954
Trabajadores de servicios administrativos	1.051.472	1.545.273	2.596.745	1.943.434	2.906.249	4.849.683
Trabajadores de servicios	1.316.089	2.001.344	3.317.433	4.654.780	9.495.886	14.150.666
Vendedores y prestadores de servicio del comercio	1.157.267	1.246.619	2.403.886	3.137.965	3.143.992	6.281.957
Trabajadores agrícolas	2.550.767	822.188	3.372.955	8.227.896	4.598.759	12.826.655
Trabajadores de la producción de bienes y servicios y de reparación y mantenimiento	3.475.053	666.114	4.141.167	13.140.366	2.699.111	15.839.477
Miembros de las Fuerzas Armadas y Auxiliares	170.859	4.364	175.223	460.223	29.824	490.047
Total	10.884.617	7.359.586	18.244.203	39.386.990	29.963.270	69.350.260

Fuente: Elaboración OIT/Prejal, a partir de los micro datos de la IBGE/PNAD. Elaboración OIT, a partir de los micro datos; Brasil como un todo, inclusive el área rural del Norte.

Tabla A.9
Tasa de desempleo jóvenes de 15 a 24 años - Brasil 2006

Edad	PEA	Ocupados	Desempleados	Tasa de desempleo en %
15	928.524	757.177	171.347	18,5
16	1.405.078	1.077.121	327.957	23,3
17	1.768.447	1.341.999	426.448	24,1
18	2.316.001	1.752.274	563.727	24,3
19	2.372.821	1.892.111	480.710	20,3
20	2.589.854	2.117.731	472.123	18,2
21	2.630.014	2.209.917	420.097	16,0
22	2.614.382	2.244.362	370.020	14,2
23	2.730.223	2.363.813	366.410	13,4
24	2.827.810	2.487.698	340.112	12,0
15 a 24 años	22.183.154	18.244.203	3.938.951	17,8

Fuente: Elaboración OIT/Prejal, a partir de los micro datos de la IBGE/PNAD. Elaboración OIT, a partir de los micro datos; Brasil como un todo, inclusive el área rural del Norte.

Tabla A.10
Tasa de desempleo jóvenes de 15 a 24 años - Brasil 2006

Grupo	Ocupados	Desempleados	PEA	Tasa de desempleo en %
Hombres	10.884.617	1.745.077	12.629.694	13,8
Mujeres	7.359.586	2.193.874	9.553.460	23,0
Blancos	8.714.144	1.743.039	10.457.183	16,7
Negros	9.415.325	2.164.419	11.579.744	18,7
Rurales	3.658.015	279.519	3.937.534	7,1
Urbanos no metropolitanos	9.799.216	2.083.938	11.883.154	17,5
Urbanos metropolitanos	4.786.972	1.575.494	6.362.466	24,8
Hombres blancos	4.959.143	734.527	5.693.670	12,9
Hombres negros	5.863.418	998.524	6.861.942	14,6
Mujeres blancas	3.755.001	1.008.512	4.763.513	21,2
Mujeres negras	3.551.907	1.165.895	4.717.802	24,7

Fuente: Elaboración OIT/Prejal, a partir de los micro datos de la IBGE/PNAD. Elaboración OIT, a partir dos micro datos; Brasil como un todo, inclusive el área rural del Norte.

Tabla A.11
Tasa de desempleo - jóvenes de 15 a 24 años según región y unidad
de la federación 2006

UF/Región	Ocupados	Desempleados	PEA	Tasa de desempleo en %
Rondônia	172.445	24.441	196.886	12,4
Acre	67.611	10.610	78.221	13,6
Amazonas	28.628	63.650	351.278	18,1
Roraima	46.323	9.682	56.005	17,3
Pará	723.965	122.126	846.091	14,4
Amapá	53.411	9.715	63.126	15,4
Tocantins	149.479	20.091	169.570	11,8
Norte	1.500.862	260.315	1.761.177	14,8
Maranhão	658.391	104.352	762.743	13,7
Piauí	360.342	34.026	394.368	8,6
Ceará	815.876	161.766	977.642	16,5
Rio Grande do Norte	292.310	61.095	353.405	17,3
Paraíba	362.301	67.671	429.972	15,7
Pernambuco	786.995	182.708	969.703	18,8
Alagoas	261.058	61.203	322.261	19,0
Sergipe	191.683	52.332	244.015	21,4
Bahia	1.461.343	313.636	1.774.979	17,7
Nordeste	5.190.299	1.038.789	6.229.088	16,7
Minas Gerais	2.022.823	415.613	2.438.436	17,0
Espírito Santo	381.819	62.713	444.532	14,1
Rio de Janeiro	1.065.688	374.821	1.440.509	26,0
São Paulo	3.927.976	1.026.655	4.954.631	20,7
Sudeste	7.398.306	1.879.802	9.278.108	20,3
Paraná	1.064.232	194.772	1.259.004	15,5
Santa Catarina	679.780	86.852	766.632	11,3
Rio Grande do Sul	1.064.888	188.488	1.253.376	15,0
Sur	2.808.900	470.112	3.279.012	14,3
Mato Grosso do Sul	238.747	48.288	287.035	16,8
Mato Grosso	300.045	62.522	362.567	17,2
Goiás	593.171	105.461	698.632	15,1
Distrito Federal	213.873	73.662	287.535	25,6
Centro-Oeste	1.345.836	289.933	1.635.769	17,7
Brasil	18.244.203	3.938.951	22.183.154	17,8

Fuente: Elaboración OIT/Prejal, a partir de los micro datos de la IBGE/PNAD. Elaboración OIT, a partir de los micro datos; Brasil como un todo, inclusive el área rural del Norte.

Tabla A.12
Tasa de informalidad en % - Brasil 2006

Grupo	Total de ocupados	Informales	Tasa de informalidad en %
Adultos	69.350.260	35.141.083	50,7
Jóvenes	18.244.203	11.043.687	60,5
Hombres jóvenes	10.884.617	6.544.612	60,1
Mujeres jóvenes	7.359.586	4.499.075	61,1
Blancos jóvenes	8.714.144	4.490.395	51,5
Negros jóvenes	9.415.325	6.485.894	68,9
Jóvenes urbanos	14.586.188	7.867.175	53,9
Jóvenes rurales	3.658.015	3.176.512	86,8
Jóvenes <i>amarillos</i>	58.683	30.980	52,8
Jóvenes indígenas	55.470	35.837	64,6
Jóvenes hombres blancos	4.959.143	2.532.430	51,1
Jóvenes hombres <i>negros</i>	790.675	3.975.930	502,9
Jóvenes mujeres blancas	3.755.001	1.957.965	52,1
Jóvenes mujeres <i>negras</i>	3.551.907	2.509.964	70,7

Fuente: IBGE/PNAD. Elaboración OIT, a partir de los micro datos; Brasil como un todo, inclusive el área rural del Norte.

Tabla A.13
Tasa de informalidad - jóvenes de 15 a 24 años,
según región y estado de la federación 2006

UF/Región	Ocupados	Informales	Tasa de informalidad en %
Rondônia	172.445	118.431	68,7
Acre	67.611	53.716	79,4
Amazonas	287.628	199.317	69,3
Roraima	46.323	33.734	72,8
Pará	723.965	580.668	80,2
Amapá	53.411	35.454	66,4
Tocantins	149.479	114.253	76,4
Norte	1.500.862	1.135.573	75,7
Maranhão	658.391	569.777	86,5
Piauí	360.342	326.309	90,6
Ceará	815.876	639.602	78,4
Rio Grande do Norte	292.310	205.373	70,3
Paraíba	362.301	301.995	83,4
Pernambuco	786.995	603.349	76,7
Alagoas	261.058	213.728	81,9
Sergipe	191.683	145.579	75,9
Bahia	1.461.343	1.196.160	81,9
Nordeste	5.190.299	4.201.872	81,0
Minas Gerais	2.022.823	1.161.994	57,4
Espírito Santo	381.819	202.521	53,0
Rio de Janeiro	1.065.688	525.611	49,3
São Paulo	3.927.976	1.676.785	42,7
Sudeste	7.398.306	3.566.911	48,2
Paraná	1.064.232	566.600	53,2
Santa Catarina	679.780	270.403	39,8
Rio Grande do Sul	1.064.888	558.283	52,4
Sur	2.808.900	1.395.286	49,7
Mato Grosso do Sul	238.747	130.223	54,5
Mato Grosso	300.045	185.946	62,0
Goiás	593.171	335.087	56,5
Distrito Federal	213.873	92.789	43,4
Centro-Oeste	1.345.836	744.045	55,3
Brasil	18.244.203	11.043.687	60,5

Fuente: Elaboración OIT/Prejal, a partir de los micro datos de la IBGE/PNAD. Elaboración OIT, a partir de los micro datos; Brasil como un todo, inclusive el área rural del Norte.

Tabla A.14
Estudio y trabajo de jóvenes, según sexo y raza - Brasil 2006

Valores absolutos	Hombres	Mujeres	Blancos	Negros	Total
Total	17.289.321	17.420.584	16.259.127	18.180.859	34.709.905
Estudia y trabaja	3.586.436	2.756.617	3.173.842	3.128.717	6.343.053
Solamente trabaja	7.297.962	4.602.969	5.540.302	6.286.389	11.900.931
Solamente estudia	4.378.657	5.546.538	4.856.684	4.960.616	9.925.195
Inactivo estudiante	3.579.430	4.609.533	4.065.494	4.034.468	8.188.963
Desempleado estudiante	799.227	937.005	791.190	926.148	1.736.232
No estudia y no trabaja	2.026.047	4.514.241	2.688.299	3.804.699	6.540.288
Desempleado					
que no estudia	945.850	1.256.869	951.849	1.238.271	2.202.719
Inactivo que no estudia	1.080.197	3.257.372	1.736.450	2.566.428	4.337.569
Distribución en % la línea	Hombres	Mujeres	Blancos	Negros	Total
Total	49,8	50,2	46,8	52,4	100,0
Estudia y trabaja	56,5	43,5	50,0	49,3	100,0
Solamente trabaja	61,3	38,7	46,6	52,8	100,0
Solamente estudia	44,1	55,9	48,9	50,0	100,0
Inactivo estudiante	43,7	56,3	49,6	49,3	100,0
Desempleado estudiante	46,0	54,0	45,6	53,3	100,0
No estudia y no trabaja	31,0	69,0	41,1	58,2	100,0
Desempleado					
que no estudia	42,9	57,1	43,2	56,2	100,0
Inactivo que no estudia	24,9	75,1	40,0	59,2	100,0
Distribución en % la columna	Hombres	Mujeres	Blancos	Negros	Total
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Estudia y trabaja	20,7	15,8	19,5	17,2	18,3
Solamente trabaja	42,2	26,4	34,1	34,6	34,3
Solamente estudia	25,3	31,8	29,9	27,3	28,6
Inactivo estudiante	20,7	26,5	25,0	22,2	23,6
Desempleado estudiante	4,6	5,4	4,9	5,1	5,0
No estudia y no trabaja	11,7	25,9	16,5	20,9	18,8
Desempleado					
que no estudia	5,5	7,2	5,9	6,8	6,3
Inactivo que no estudia	6,2	18,7	10,7	14,1	12,5

Fuente: Elaboración OIT/Prejal, a partir de los micro datos de la IBGE/PNAD. Elaboración OIT, a partir de los micro datos; Brasil como un todo, inclusive el área rural del Norte.

Tabla A.15
Estudio y trabajo de jóvenes, según sexo y raza - Brasil 2006

Valores absolutos	Hombres blancos	Hombres negros	Mujeres blancas	Mujeres negras	Total
Total	7.901.686	9.266.777	8.357.441	8.914.082	34.709.905
Estudia y trabaja	1.692.864	1.871.655	1.480.978	1.257.062	6.343.053
Solamente trabaja	3.266.279	3.991.544	2.274.023	2.294.845	11.900.931
Solamente estudia	2.127.609	2.202.672	2.757.944	2.729.075	9.925.195
Inactivo estudiante	1.774.251	1.764.184	2.291.243	2.270.284	8.188.963
Desempleado estudiante	353.358	438.488	437.832	487.660	1.736.232
No estudia y no trabaja	814.934	1.200.687	1.873.365	2.604.012	6.540.288
Desempleado que no estudia	381.169	560.036	570.680	678.235	2.202.719
Inactivo que no estudia	433.765	640.651	1.302.685	1.925.777	4.337.569
Distribución en % la línea	Hombres blancos	Hombres negros	Mujeres blancas	Mujeres negras	Total
Total	22,8	26,7	24,1	25,7	100,0
Estudia y trabaja	26,7	29,5	23,3	19,8	100,0
Solamente trabaja	27,4	33,5	19,1	19,3	100,0
Solamente estudia	21,4	22,2	27,8	27,5	100,0
Inactivo estudiante	21,7	21,5	28,0	27,7	100,0
Desempleado estudiante	20,4	25,3	25,2	28,1	100,0
No estudia y no trabaja	12,5	18,4	28,6	39,8	100,0
Desempleado que no estudia	17,3	25,4	25,9	30,8	100,0
Inactivo que no estudia	10,0	14,8	30,0	44,4	100,0
Distribución en % la columna	Hombres blancos	Hombres negros	Mujeres blancas	Mujeres negras	Total
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Estudia y trabaja	21,4	20,2	17,7	14,1	18,3
Solamente trabaja	41,3	43,1	27,2	25,7	34,3
Solamente estudia	26,9	23,8	33,0	30,6	28,6
Inactivo estudiante	22,5	19,0	27,4	25,5	23,6
Desempleado estudiante	4,5	4,7	5,2	5,5	5,0
No estudia y no trabaja	10,3	13,0	22,4	29,2	18,8
Desempleado que no estudia	4,8	6,0	6,8	7,6	6,3
Inactivo que no estudia	5,5	6,9	15,6	21,6	12,5

Fuente: Elaboración OIT/Prejal, a partir de los micro datos de la IBGE/PNAD. Elaboración OIT, a partir de los micro datos; Brasil como un todo, inclusive el área rural del Norte.

Tabla A.16
Estudio y trabajo de jóvenes, según nivel de ingreso del hogar *per cápita* - Brasil 2006

Valores absolutos	Ingreso del hogar <i>per cápita</i> de hasta 3 salarios mínimos	Ingreso del hogar <i>per cápita</i> superior a 3 salarios mínimos	Total*
Total	30.515.865	3.252.783	33.768.648
Estudia y trabaja	5.238.019	869.084	6.107.103
Solamente trabaja	10.740.212	783.443	11.523.655
Solamente estudia	8.303.109	1.384.997	9.688.106
Inactivo estudiante	6.753.275	1.238.548	7.991.823
Desempleado estudiante	1.549.834	146.449	1.696.283
No estudia y no trabaja	6.234.525	215.259	6.449.784
Desempleado que no estudia	2.114.466	60.091	2.174.557
Inactivo que no estudia	4.120.059	155.168	4.275.227
Distribución en % la línea	Ingreso del hogar <i>per cápita</i> de hasta 3 salarios mínimos	Ingreso del hogar <i>per cápita</i> superior a 3 salarios mínimos	Total
Total	90,4	9,6	100,0
Estudia y trabaja	85,8	14,2	100,0
Solamente trabaja	93,2	6,8	100,0
Solamente estudia	85,7	14,3	100,0
Inactivo estudiante	84,5	15,5	100,0
Desempleado estudiante	91,4	8,6	100,0
No estudia y no trabaja	96,7	3,3	100,0
Desempleado que no estudia	97,2	2,8	100,0
Inactivo que no estudia	96,4	3,6	100,0
Distribución en % la columna	Ingreso del hogar <i>per cápita</i> de hasta 3 salarios mínimos	Ingreso del hogar <i>per cápita</i> superior a 3 salarios mínimos	Total
Total	100,0	100,0	100,0
Estudia y trabaja	17,2	26,7	18,1
Solamente trabaja	35,2	24,1	34,1
Solamente estudia	27,2	42,6	28,7
Inactivo estudiante	22,1	38,1	23,7
Desempleado estudiante	5,1	4,5	5,0
No estudia y no trabaja	20,4	6,6	19,1
Desempleado que no estudia	6,9	1,8	6,4
Inactivo que no estudia	13,5	4,8	12,7

Fuente: Elaboración OIT/Prejal, a partir de los micro datos de la IBGE/PNAD.
 Elaboración OIT, a partir de los micro datos; Brasil como un todo, inclusive el área rural del Norte. *Hay jóvenes que no presentaban nivel de ingreso del hogar *per cápita* definida o éste era ignorado, razón por la que el total es menor.

Tabla A.17
Estudio y trabajo de jóvenes, según posición en el hogar - Brasil 2006

Valores absolutos	Persona de referencia	Cónyuge	Hijo
Total	2.531.345	3.614.653	23.949.974
Estudia y trabaja	262.265	206.016	5.105.473
Solamente trabaja	1.871.154	1.469.768	6.966.383
Solamente estudia	95.935	235.503	8.327.594
Inactivo estudiante	66.130	184.035	6.919.681
Desempleado estudiante	29.805	51.468	1.407.913
No estudia y no trabaja	301.991	1.703.366	3.550.524
Desempleado			
que no estudia	134.593	1.408.496	1.440.838
Inactivo que no estudia	167.398	294.870	2.109.686
Distribución en % la línea	Persona de referencia	Cónyuge	Hijo
Total	7,3	10,4	69,0
Estudia y trabaja	4,1	3,2	80,5
Solamente trabaja	15,7	12,4	58,5
Solamente estudia	1,0	2,4	83,9
Inactivo estudiante	0,8	2,2	84,5
Desempleado estudiante	1,7	3,0	81,1
No estudia y no trabaja	4,6	26,0	54,3
Desempleado			
que no estudia	4,1	42,5	43,4
Inactivo que no estudia	5,2	9,1	65,4
Distribución en % la columna	Persona de referencia	Cónyuge	Hijo
Total	100,0	100,0	100,0
Estudia y trabaja	10,4	5,7	21,3
Solamente trabaja	73,9	40,7	29,1
Solamente estudia	3,8	6,5	34,8
Inactivo estudiante	2,6	5,1	28,9
Desempleado estudiante	1,2	1,4	5,9
No estudia y no trabaja	11,9	47,1	14,8
Desempleado			
que no estudia	5,3	39,0	6,0
Inactivo que no estudia	6,6	8,2	8,8

Fuente: Elaboración OIT/Prejal, a partir de los micro datos de la IBGE/PNAD.
 Elaboración OIT, a partir de los micro datos; Brasil como un todo, inclusive el área rural del Norte.

Tabla A.18
Estudio y trabajo de jóvenes, según ámbito: urbano/rural - Brasil 2006

Valores absolutos	Urbano	Rural	Total
Total	28.925.206	5.784.261	34.709.467
Estudia y trabaja	5.055.398	1.287.655	6.343.053
Solamente trabaja	9.530.571	2.370.360	11.900.931
Solamente estudia	8.789.021	1.136.174	9.925.195
Inactivo estudiante	7.170.353	1.018.610	8.188.963
Desempleado estudiante	1.618.668	117.564	1.736.232
No estudia y no trabaja	5.550.216	990.072	6.540.288
Desempleado			
que no estudia	2.040.764	161.955	2.202.719
Inactivo que no estudia	3.509.452	828.117	4.337.569
Distribución en % la línea	Urbano	Rural	Total
Total	83,3	16,7	100,0
Estudia y trabaja	79,7	20,3	100,0
Solamente trabaja	80,1	19,9	100,0
Solamente estudia	88,6	11,4	100,0
Inactivo estudiante	87,6	12,4	100,0
Desempleado estudiante	93,2	6,8	100,0
No estudia y no trabaja	84,9	15,1	100,0
Desempleado			
que no estudia	92,6	7,4	100,0
Inactivo que no estudia	80,9	19,1	100,0
Distribución en % la columna	Urbano	Rural	Total
Total	100,0	100,0	100,0
Estudia y trabaja	17,5	22,3	18,3
Solamente trabaja	32,9	41,0	34,3
Solamente estudia	30,4	19,6	28,6
Inactivo estudiante	24,8	17,6	23,6
Desempleado estudiante	5,6	2,0	5,0
No estudia y no trabaja	19,2	17,1	18,8
Desempleado			
que no estudia	7,1	2,8	6,3
Inactivo que no estudia	12,1	14,3	12,5

Fuente: Elaboración OIT/Prejal, a partir de los micro datos de la IBGE/PNAD. Elaboración OIT, a partir de los micro datos; Brasil como un todo, inclusive el área rural del Norte.

Tabla A.19
Vulnerabilidad juvenil - Brasil 2006

Grupo de jóvenes	Total	Vulnerables*	Índices de vulnerabilidad juvenil en %
Total	34.709.905	19.320.207	55,7
Hombres	17.289.321	9.369.886	54,2
Mujeres	17.420.584	9.950.321	57,1
Blancos	16.259.127	7.969.884	49,0
Negros	18.180.859	11.216.741	61,7
Hombres jóvenes blancos	7.901.686	3.700.722	46,8
Hombres jóvenes <i>negros</i>	9.266.777	5.615.105	60,6
Mujeres jóvenes blancas	8.357.441	4.269.162	51,1
Mujeres jóvenes <i>negras</i>	8.914.082	5.601.636	62,8

Fuente: Elaboración OIT/Prejal, a partir de los micro datos de la IBGE/PNAD. Elaboración OIT, a partir de los micro datos; Brasil como un todo, inclusive el área rural del Norte;
*Jóvenes desempleados, o en la informalidad, o que no estudian y no trabajan.

GLOSARIO DE SIGLAS

ABTD	Agenda Bahía de Trabajo Decente
ADS	Agencia del Desarrollo Solidario
AHTD	Agenda Hemisférica de Trabajo Decente
AJE	Asociación de Jóvenes Empresarios
CAPES	Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior
CBO	Clasificación Brasileña de Ocupaciones
CEFET	Centro Federal de Educación Tecnológica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CGTB	Central General de Trabajadores del Brasil
CIEE	Centro de Integración Empresa-Escuela
CLT	Consolidación de las Leyes del Trabajo
CNA	Confederación Nacional de Agricultores y Ganaderos de Brasil
CNC	Confederación Nacional del Comercio, Bienes, Servicios y Turismo
CNF	Confederación Nacional de Instituciones Financieras
CNI	Confederación Nacional de la Industria
CNPq	Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico
CNT	Confederación Nacional del Transporte
CODEFAT	Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador
COELCE	Compañía Energética de Ceará
CONAJE	Confederación Nacional de Jóvenes Empresarios

CONJUVE	Consejo Nacional de la Juventud
CONTAG	Confederación Nacional de Trabajadores en la Agricultura
CRAS	Centro de Referencia de Asistencia Social
CSJ	Consortios Sociales de la Juventud
CUT	Central Única de Trabajadores
DPJ	Departamento de Políticas de Trabajo y Empleo para la Juventud
DRT	Delegación Regional del Trabajo
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público
EJA	Educación de Jóvenes y Adultos
ENEM	Examen Nacional de la Educación Media
ESFL	Entidades Sin Fines de Lucro
ESPRO	Enseñanza Social Profesionalizante
FAT	Fondo de Amparo al Trabajador
FGTS	Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio
FPR	Formación Profesional Rural
FRM	Fundación Roberto Marinho
FS	Fuerza Sindical
FUNDEB	Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación
FUNDEF	Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización del Magisterio
GTI	Grupo Interministerial de la Juventud
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística

MDA	Ministerio de Desarrollo Agrario
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MEC	Ministerio de Educación
MPL	Modelo de Probabilidad Lineal
MTE	Ministerio de Trabajo y Empleo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
OSCIP	Organización de la Sociedad Civil de Interés Público
PAM	Programa de Acciones Móviles
PBF	Programa Bolsa Familia
PCN	Parámetros Curriculares Nacionales
PDE	Plan de Desarrollo de la Educación
PEA	Población Económicamente Activa
PEC	Programa Educando para la Ciudadanía
PETI	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil
PIA	Población en Edad Activa
PLANT Q	Plan Teritorial de Cualificación
PLANS Q	Plan Sectorial de Cualificación
PNAD	Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios
PNPE	Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo
PNQSP	Programa Nacional de Cualificación Social y Profesional
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPE	Programa Primer Empleo

PREJAL	Promoción del Empleo de Jóvenes en América Latina
PROEJA	Programa de Integración de la Educación Profesional a la Educación Media en la Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos
PROGER	Programa de Generación de Empleo e Ingresos
ProJoven	Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar
PROUNI	Programa Universidad Para Todos
PSAI	Programa Senai de Acciones Inclusivas
RAIS	Relación Anual de Informaciones Sociales
REJ	Red de Empleo de Jóvenes
REJUMA	Red de Juventud del Medio Ambiente
REUNI	Programa de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales
SEBRAE	Sistema Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa
SENAC	Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial
SENAI	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial
SINE	Sistema Nacional de Empleo
SENAR	Servicio Nacional de Aprendizaje Rural
SENAT	Servicio Nacional de Aprendizaje en el Transporte
SESI	Programa de Educación Básica
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SNJ	Secretaría Nacional de la Juventud

SPPE	Secretaría de Políticas Públicas de Empleo
SPTER	Sistema Público de Trabajo, Empleo y Renta
UGT	Unión General de Trabajadores
UNE	Unión Nacional de Estudiantes
UNISOL	Cooperativas de Emprendimientos de Economía Social de Brasil

TRABAJO DECENTE Y JUVENTUD EN AMERICA LATINA

<http://www.oit.org.pe/tdj>

1. Informe Regional

- Resumen Ejecutivo
 - Versión en español
 - Versión en inglés
 - Versión en portugués
- Versión Integral

2. Informes Nacionales

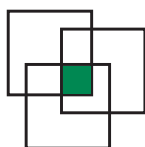
- Argentina
- Chile
- México
- Perú

3. Documentos de Base

- ABDALA, Ernesto. *Aportes desde PREJAL al documento sobre Juventud y Empleo de la Oficina Regional.*
- ARAUJO, Eduardo. *Marco Institucional para el Empleo Juvenil.*
- ARTETA, María. *Educación y empleo juvenil en América Latina y el Caribe.*
- CALDERÓN, Miguel. *Reflexión sobre los problemas de calidad de la formación profesional. Mecanismos para hacer más transparente el mercado formativo.*
- CAMACHO, Maria Claudia. *Juventud y empleo en Estados Unidos: principales elementos de las políticas activas de mercado de trabajo.*
- CASTILLO, Gerardo. *Trabajo Decente para la Juventud. Propuestas y experiencias sindicales.*
- DURAN, Fabio; CHACALTANA, Juan. *La protección social de los jóvenes en América Latina.*
- GONZALEZ, Luis. *Notas sobre Proyectos de Emprendimiento Juvenil en América Latina y el Caribe.*
- MARINAKIS, Andrés. *¿Un salario mínimo específico para los jóvenes?*
- MASÍAS, Carmen. *Perfil psicosocial del joven y la joven que no estudia ni trabaja y su relación con los ámbitos laboral, familiar y de participación ciudadana.*
- TUEROS, Mario. *Potencial Emprendedor Juvenil en la Región y sus Políticas e Instrumentos de Promoción.*
- VALENZUELA, María Elena. *Políticas públicas de juventud para la inclusión social y para combatir la desigualdad y discriminación en el mundo de trabajo.*
- VEGA RUIZ, María Luz. *La legislación laboral ¿incentivo para el empleo juvenil?*
- YUREN, Andrés. *Las Organizaciones de empleadores y su contribución a la promoción del empleo juvenil.*

4. Compendio Estadístico

5. Trabajo Decente en las Américas: una agenda hemisférica 2006 - 2015



“Estamos desperdiciando el potencial económico de una gran parte de la población, en especial en países en desarrollo que son los que menos se lo pueden permitir. Por eso los países deben concentrarse en los jóvenes”.

“Solamente a través de las oportunidades de trabajo decente los jóvenes podrán salir por sí mismos de la pobreza. Las estrategias de empleo juvenil son una contribución clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

Juan Somavia
Director General

