

**Mundos del trabajo
y políticas públicas
en América Latina**

Betty Espinosa, Ana Esteves
y Marcela Pronko, editoras

Mundos del trabajo y políticas públicas en América Latina



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2-) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición:
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: mayo, 2008

Presentación	9
Introducción: Los estudios sobre las políticas públicas de trabajo y empleo en América Latina y el Caribe	11
Ana Esteves y Marcela Pronko	
SECCIÓN 1: JÓVENES EN AMÉRICA LATINA: EDUCACIÓN, TRABAJO Y POLÍTICAS PÚBLICAS	
La inserción laboral de los jóvenes: tensiones y perspectivas	27
Jürgen Weller	
La transición laboral de los jóvenes y políticas públicas en América Latina: ¿qué puentes hay para mejorar las oportunidades?	49
Claudia Jacinto	
Jóvenes y Trabajo en Quito: pautas para políticas	69
Betty Espinosa y Ana Esteves	

Trabalho infante-juvenil é bom para quem? 91
Rosiléa Clara Werner

O Programa Primeiro Emprego e a cidadania do jovem no Brasil 111
Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha

“Mentalidad emprendedora y proyectos empresariales” en la enseñanza técnico-profesional de la región de Coquimbo (Chile): una contribución de la práctica al debate sobre el emprendimiento juvenil 125
Mechthild Minkner-Bünjer

SECCIÓN 2:

TRANSFORMACIONES DEL TRABAJO EN EL SECTOR RURAL

Transformaciones en el trabajo agrícola en México, a partir de las reformas estructurales. Un análisis comparativo entre los años 1993 y 2003 147
Nelson Florez Vaquiro

Estrategias de arraigo y generación de empleo en zonas rurales. Cooperativas del Comercio Justo en Chiapas 171
Alma Amalia González y Flurina Doppler

Quem se ocupa dos assalariados? Identidade e representação política de trabalhadores rurais assalariados em plantações florestais em Minas Gerais, Brasil 191
Múcio Tosta Gonçalves

SECCIÓN 3:

POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE EMPLEO EN LA REGIÓN

Movilidad de la pobreza y vulnerabilidad en Argentina: hechos y orientaciones de política 211
Luis Beccaria y Roxana Maurizio

Promesas cumplidas e incumplidas de los programas de empleo de tipo *workfare*. Un análisis con aplicación a las experiencias recientes de Argentina y Uruguay 233
Cristian Pérez Muñoz

Evolución del empleo y pobreza en hogares, durante dos períodos de recuperación económica (Argentina, 1996-1998 y 2004-2006) 249
Rosalia Cortés y Fernando Groisman

A formação profissional na integração regional: reflexões preliminares sobre a formação de técnicos em saúde no MERCOSUL 269
Marcela Pronko

Las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) y su apoyo al empleo en México ante el proceso de globalización (2002-2007) 287
Miriam Rodríguez Vargas

Políticas Públicas de Empleo en Cuba. La respuesta a la crisis 305
Juan Carlos Campos Carrera

La transición laboral de los jóvenes y políticas públicas en América Latina: ¿qué puentes hay para mejorar las oportunidades?¹

Claudia Jacinto*

La ponencia examina las orientaciones de las políticas de apoyo a la inserción laboral de los jóvenes en América Latina, en particular aquellas que conciernen a la capacitación laboral orientada al empleo formal. Se señalan la ruptura de los mecanismos tradicionales de socialización laboral y la fragmentación en las formas de inserción como punto de partida para examinar y reflexionar sobre los límites, alcances y desafíos a futuro de algunas políticas y estrategias recientes utilizadas en países de la región. Se comparan los modelos de intervención de las políticas de apoyo a la inserción en los años noventa y en los años dos mil, examinando cuánto han cambiado los modelos de intervención, qué ha permanecido en el diseño de los programas y qué nuevas tendencias se identifican. Finalmente, se reflexiona críticamente sobre en qué medida se evidencian en la región políticas articuladas de apoyo a la inserción laboral de los jóvenes.

Palabras clave: juventud, políticas públicas, educación, empleo, formación profesional.

1 Este artículo se basa en un estudio del IYPE-UNESCO sobre programas y políticas de inserción laboral de jóvenes en América Latina, en prensa.

* Dra. en Sociología, Universidad de Paris III, investigadora y coordinadora de redEtis, Red de Educación, Trabajo e Inserción Social IYPE-UNESCO, y del CONICET de Argentina, e-mail: cjacinto@redetis.iipe-ides.org.ar

Introducción

Antes de la crisis del empleo, una serie de mecanismos institucionales facilitaban la inserción laboral. La escolaridad formal, la formación profesional, y/o la socialización laboral habilitaban la inserción laboral con un perfil ocupacional definido, posibilitando una acumulación relativamente previsible. Esta relación acumulativa y secuencial se ha transformado y la transición al empleo ha devenido en un proceso largo y complejo. En este marco, desde hace más de una década distintos países latinoamericanos, en particular aquellos con altos niveles de desempleo, han comenzado a desarrollar programas de apoyo a la inserción laboral de los jóvenes, especialmente centrados en la capacitación laboral orientada al empleo formal o a la inserción en el autoempleo o en emprendimientos productivos. Este artículo examina los modelos de intervención de ese tipo de políticas de apoyo a la inserción en el empleo² de los jóvenes de América Latina, desde los años noventa, preguntándose, en el marco de las transformaciones socio-políticas y económicas recientes de la región, qué ha cambiado, qué ha permanecido y qué nuevas tendencias se identifican en los programas.

Hoy en día, los jóvenes (más educados que sus progenitores), por lo general tienen acceso a empleos inestables, sin protección laboral y con bajos salarios, aun cuando se inserten en el sector formal de la economía. Aquellos más educados, dependiendo de su capital cultural y social, pueden aspirar a obtener puestos de mayor calidad, mejor remunerados y con mejores condiciones de trabajo, pero muchas veces igualmente transitorios. Al mismo tiempo, los jóvenes son los más afectados por el desempleo: muchos casos casi duplican las tasas del conjunto de la población económicamente activa, a lo cual se suman los altos niveles de subempleo. Sin embargo, en los países caracterizados por un amplio sector informal, la desocupación resulta mucho menor que en aquellos con mayores niveles históricos de formalidad en el empleo, como los del Cono Sur.

2 Se excluye de este artículo el análisis de programas orientados al desarrollo de emprendimientos juveniles por razones de espacio. Debe tenerse en cuenta que una buena parte de los programas de capacitación laboral se orienta o incluye ese tipo de inserción.

Las oportunidades educativas previas a la inserción laboral se hallan muy segmentadas. En particular, el acceso a la educación secundaria es insuficiente, los sistemas de formación profesional alcanzan, sólo en algunos países, una envergadura importante, y se observa escasez de alternativas formativas destinadas a quienes no terminan el nivel secundario. Por ejemplo, en el caso de los jóvenes de 20 a 29 años, se observa que, en el promedio de la región, sólo 34,8% de los de 20 a 24 años y 32,6% de los de 25 a 29 años han finalizado el nivel secundario (CEPAL, 2005). Además, existen brechas de acceso de 20% y 30% entre los sectores de mayores y menores ingresos. Los datos muestran además que la probabilidad de término de la secundaria es marcadamente menor en áreas rurales.

Aun para quienes terminan el nivel secundario, la educación ha dejado de significar el pasaporte a la movilidad social ascendente, ya que dicha movilidad está fuertemente mediatizada por la dinámica del mercado de trabajo y por los procesos de crecimiento del desempleo, informalización, precarización y polarización del empleo. Obviamente, los jóvenes pobres y/o de bajos niveles educativos padecen en mayor medida estas situaciones.

En un marco en que el título de nivel medio es un requisito necesario pero no suficiente para acceder a un buen empleo, o incluso a UN empleo, especialmente en algunos países, ¿qué puede esperarse de los programas destinados a una capacitación laboral puntual orientada a la inserción inmediata en el mercado de trabajo? Aunque ese enfoque ha tenido cuestionamientos, varios países de la región han vivido, en años recientes, cambios de signo ideológico de los gobiernos, y se han evaluado con muchos reparos algunas de las iniciativas desarrolladas en los noventa, en el terreno de los programas puntuales de formación y empleo de jóvenes. La capacitación ocupacional corta ha sido un camino seguido por muchos programas y continúa siéndolo. ¿Ha habido cambios sustantivos en los enfoques, adecuándolos a nuevos contextos e interpretaciones de los problemas; ha habido “aprendizajes” en las políticas más antiguas que fueron incorporados a las estrategias más recientes?

¿Qué “dispositivos de transición al empleo” existen en la región?

Durante los años noventa, y con el financiamiento de las agencias de cooperación, los gastos sociales tendieron a orientarse a medidas compensatorias, programas de empleo y formación profesional, muchos de ellos destinados a jóvenes que abandonan tempranamente la escolaridad secundaria, e incluso la primaria. En este marco, analizaremos en particular las acciones vinculadas a la formación ocupacional, entre las que se distinguen:

- a) Por un lado, acciones de capacitación laboral diseñadas desde la oferta de formación profesional de centros públicos, dependientes de Institutos tripartitos de Formación profesional o de Ministerios de Educación.
- b) Por otro lado, la tendencia a adoptar formas más flexibles de capacitación e implementación y ejecución de cursos o proyectos, subcontratando a entidades de capacitación públicas y privadas, en lugar de los centros tradicionales de formación vocacional. Entre las formas de gestión a través de programas *ad hoc*, pueden distinguirse:
 - b.1) Programas que adoptaron modelos competitivos de “mercado”, para la selección de las entidades capacitadoras y de los cursos, a través de licitaciones, dentro de políticas activas de empleo.
 - b.2) Programas sociales que otorgaron subsidios dirigidos a organizaciones que trabajan con sectores desfavorecidos, en el marco de programas de “lucha contra la pobreza”.

Hemos analizado anteriormente los alcances y resultados de estas políticas (Jacinto 1999, 2002, 2007a); señalamos aquí las principales conclusiones.

Reconociendo las dificultades de los jóvenes, en particular de los más desfavorecidos económica y socialmente, para conseguir un empleo de calidad, los programas tendieron a enfatizar la inserción en el mercado

formal (especialmente los del modelo b1), incorporando etapas prácticas en la formación, que supuestamente brindarían “puentes” con el empleo. Esta orientación tuvo resultados diversos según los países, contextos y coyunturas de los mercados de trabajo, y según las características y alcances de los propios programas. En la mayoría de los casos, los impactos fueron modestos, produciendo leves mejorías en algunos sub-grupos (Jacinto, 2004).

El intento de pasar de un modelo de capacitación que se movilizara desde “la oferta” hacia “la demanda”, tuvo también alcances y resultados dispares. Los mecanismos adoptados, tanto el de “mercado” como el de subsidios, no han derivado en la creación de un sistema de formación vocacional de calidad, articulada y ajustada a necesidades de los jóvenes y a las demandas del mundo laboral y del desarrollo socioeconómico. En muchos casos, al margen de la oferta regular de formación profesional, se implementaron programas basados en la licitación de cursos diseñados, uno a uno, por los proveedores. En los países en que este modelo tuvo alcance relativamente amplio, como es el caso de Argentina, se debilitó también la oferta tradicional. Los certificados otorgados en los programas destinados a los grupos desfavorecidos, en general, no tuvieron ningún reconocimiento o equivalencia en la educación formal ni en la formación profesional regular. La mayoría de los jóvenes atendidos no contaba con el título de nivel secundario y uno de los impactos del paso por el programa resultó ser que un porcentaje cercano al 30% de los jóvenes reingresaba a la educación formal (Jacinto, 2004).

Prácticamente ninguna de las acciones emprendidas promovió vínculos con la educación formal, cuando los datos presentados sobre los requisitos básicos de escolaridad para acceder a buenos empleos señalaron que el título es cada vez más necesario.

Aunque algunas veces se ha promovido la articulación de la capacitación con otras acciones formativas y culturales, esta articulación no ha sido un criterio valorado ni en la selección ni en la evaluación de los cursos por parte de la gestión central del programa. Los enfoques más amplios que plantean la articulación con proyectos de desarrollo local y/o sectorial, y la inserción social de los jóvenes, quedaron generalmente restringidos a experiencias acotadas y de escasa cobertura (Jacinto, 1999).

La mayoría de las iniciativas mostraron una simplificación de la problemática de la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, en particular la de los jóvenes de sectores más pobres. Por un lado, se orientaron a enfatizar la falta de capacitación específica, sin tener en cuenta suficientemente el peso de los niveles educativos formales en la inserción laboral y las tendencias excluyentes del mercado de trabajo. Aunque la insuficiente calificación sea uno de los motivos del mayor desempleo de los jóvenes de bajos niveles educativos, no es el único, ya que ante la reducción global del empleo, los jóvenes más educados tienden a desplazar a los menos educados, aun en empleos que no parecen demandar altas calificaciones técnicas.

Los programas también presentaron una débil visión integral de los jóvenes al no incorporar cuestiones sociales y culturales que hacen al “ser joven o ser adolescente”, y al no tener en cuenta la heterogeneidad de situaciones sociales y educativas que caracterizan a los jóvenes pobres según los contextos geográficos, locales y familiares.

Finalmente, más allá de la variedad de las iniciativas emprendidas, no debe perderse de vista que ellas cubrieron solamente una pequeña parte de la población potencial, si se considera al conjunto de los jóvenes que abandonan la escuela sin calificación, como se ha visto anteriormente.

Lo permanente, lo persistente, lo nuevo.

¿Algo ha cambiado en los programas más recientes?

Las tendencias globales sociales y económicas de las sociedades latinoamericanas, (aumento del desempleo y de la informalidad; expansión de la escolaridad formal y de los títulos en el marco de un sistema educativo de baja calidad y diferenciado; globalización y grandes transformaciones en la introducción de nuevas tecnologías, en particular en las comunicaciones y la informática; migraciones, entre otras) bastan para poner en evidencia los límites de una estrategia de formación para el trabajo de los sectores pobres basada principalmente en la capacitación laboral con enfoques tradicionales, “preparación para un oficio”, con débiles y desarticuladas institucionalidades, y con enfoques formativos acotados. ¿Políticas de inserción? Ni siquiera una meta a largo plazo.

Algunos programas más recientes ensayan modelos de intervención que tratan de responder a algunas de las limitaciones o debilidades de los enfoques antes examinados. Aunque los programas de los noventa han tenido detractores y defensores, se observa que muchos permanecen con adaptaciones, y que, en los nuevos programas, se evidencia la incorporación de algunas estrategias de programas anteriores. Esto reflejaría algunos consensos en cuanto a las políticas públicas al respecto, que han trascendido los gobiernos de turno, más notable aún porque, en muchos casos, los gobiernos de los países están a cargo de tendencias políticas opuestas.

Para observar similitudes y diferencias en los enfoques y estrategias, hemos seleccionado 52 programas iniciados y/o reformulados en los años 2000 en distintos países, examinando los actores institucionales participantes, las poblaciones juveniles enfocadas, los componentes formativos y las estrategias de inserción postformación. El cuestionamiento central es si estas acciones recientes reflejan un diagnóstico más ajustado de los procesos que influyen en la inserción laboral de los jóvenes, y una mayor conceptualización acerca de la necesidad de crear mecanismos institucionales que acompañen la inserción y de las políticas articuladas al respecto.

Inmutabilidad y cambio en los actores institucionales

Los programas que se están implementando en la presente década siguen teniendo una fuerte presencia en el diseño y financiamiento de los Estados nacionales. El involucramiento de agencias multilaterales, a través de crédito o de subsidios, sigue estando presente en los programas de mayor envergadura y en otros programas con menor cobertura pero de alcance regional, como Entra 21, co-financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones y empresas privadas y coordinado por la Fundación Internacional de la Juventud. De este modo, el financiamiento externo sigue poniendo su impronta en el diseño y modalidades que asumen los programas, pero con diverso peso según los países.

Las modalidades de licitación de cursos siguen teniendo vigencia en varios países como Chile, Colombia, y Uruguay. En algunos países, con sistemas de formación profesional tradicionales y sólidos, estos sistemas y

sus instituciones han tenido un papel central en el desarrollo de los cursos. Se evidencia la participación de los centros regulares de formación profesional en estos programas, como es el caso de la alta participación del Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia en el programa “Jóvenes en Acción”, y del Serviço Nacional de Apremdizagem Industrial y el Serviço Nacional de Apremdizagem Comercial, en el programa “Primer Empleo” de Brasil.

En otros países que habían optado en los noventa por la sub-contratación de centros privados de capacitación, se privilegia actualmente el fortalecimiento de la institucionalidad de la formación profesional, como en Argentina, donde un programa nacional de renta mínima se articula con escuelas técnicas y servicios de formación profesional dependientes de las provincias.

En definitiva, se observa la tendencia a combinar la institucionalidad tradicional con formas de gestión más flexibles y diversidad de instituciones formadoras.

Siguiendo una tendencia iniciada en los noventa, la mayoría de los programas nacionales presenta una gestión descentralizada hacia las provincias o estados y hacia los municipios, aunque con diferentes alcances y modalidades, según el país. La creciente descentralización da a los municipios un rol importante en la posible articulación de acciones y servicios y, al mismo tiempo, mayor diversidad de situaciones según los recursos y capacidades técnicas de los gobiernos locales. Incluso, algunas ciudades desarrollan políticas propias al respecto. En este marco, ciertas iniciativas promueven el establecimiento de redes interinstitucionales locales de formación y trabajo; en algunas de ellas se han establecido vinculaciones interesantes entre los gobiernos locales, las instituciones formadoras, y los empleadores, en favor del desarrollo de programas orientados a los jóvenes desempleados. Algunos estudios muestran esfuerzos para establecer alianzas a nivel local que combinen recursos y servicios, y promuevan vínculos entre la educación general y la formación profesional, y los nichos reales de trabajo. Estas experiencias muestran vinculaciones interesantes entre los recursos públicos, los empleadores, y las instituciones educativas y/o centros de formación. Por ejemplo, en los casos de Medellín, en Colombia; de Rosario, en Argentina; y de Montevideo, en Uruguay.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, los esfuerzos por establecer vínculos locales entre instituciones formadoras y lugares de trabajo no alcanzan a tomar el carácter de redes amplias que se apoyen en una visión estratégica del desarrollo local, sino que son experiencias puntuales. En esta línea, al hacer referencia a la implementación de políticas articuladas entre las OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil) y el Estado, Jaime Ramírez Guerrero (2001) señala que existen grandes diferencias sobre estrategias, metodologías e instrumentos apropiados para enfrentar el desempleo juvenil. Estas diferencias se manifiestan en programas con enfoques contrapuestos: el margen se amplía desde los que buscan combinar la acción directa inmediata con la construcción institucional, hasta los que no toman en consideración este último aspecto y tienden a limitarse a la respuesta coyuntural.

La evidencia muestra que pocas “redes” se consolidan sobre la base de una visión económica y social del desarrollo, con la intervención del Estado y de otros actores locales, basada en las potencialidades endógenas de la trama económica, de los recursos y actores sociales e institucionales a nivel del territorio (Tapia, 2005).

Asimismo, algunos programas implican la colaboración de las empresas, ya sea como lugares donde se desarrollan las pasantías, o como lugares donde se otorgan incentivos a la participación a través de desgravación impositiva, tal como ocurre en Chile, Colombia y, en menor grado, en Argentina. Una iniciativa de gran alcance reciente, que adopta la modalidad de incentivar directamente a las empresas, es el programa “Estímulo al Primer Empleo de Brasil”, que ofrece incentivos financieros de R\$1500 por cada puesto ofrecido a los jóvenes por las empresas. En el caso de Colombia, con el objeto de alentar a los empresarios a recibir pasantes, se establece un cupo mínimo de “contratos de aprendizaje” que debe cubrirse para evitar pagar los costos equivalentes o ser sancionado. No obstante, datos iniciales muestran que algunas empresas prefieren pagar la multa correspondiente y no recibir pasantes (Finnegan, 2006).

En los programas de carácter más social, las OSC de distinto tipo siguen teniendo fuerte presencia en la ejecución. Aunque muchas pequeñas OSC con escasas capacidades técnicas siguen brindando cursos tradicionales de oficios sin certificación alguna, también se registran algunas

experiencias innovadoras con potencial en el desarrollo de estrategias que articulan buena llegada a los jóvenes en el terreno y formación técnica diseñada a partir de demandas concretas. Es el caso de algunas OSC denominadas “de segundo piso”, que delegan, a su vez, la ejecución a otras OSC más pequeñas en el terreno, diseñando y coordinando el programa general. Ejemplo de ello es la Fundación SES (Sustentabilidad - Educación - Solidaridad) que en Argentina trabaja a lo largo de 15 localidades con un programa de formación de jóvenes. En algunos países, se evidencia un crecimiento de las OSC de origen empresarial que participan en este terreno, y que se vinculan al enfoque que se ha dado en llamar “responsabilidad social empresarial”. Un ejemplo de ello es el programa desarrollado en Brasil por el Instituto Hospitalidade³.

En una visión de conjunto, podría decirse que los programas más recientes, en especial los que se vinculan a Ministerios de Trabajo y/o a organismos de formación profesional, tienden a desarrollarse, articulándose a las instituciones estables. En algunos países, se ha revalorizado el lugar de las instituciones públicas de formación, constituyendo así un cambio de perspectiva después de una década en la que los financiamientos internacionales privilegiaron a las instituciones privadas de capacitación. La descentralización de los gobiernos locales configura un panorama más diversificado, según las fortalezas de los mismos. También se observa mayor presencia de empresas formales en el terreno de estos programas, las mismas que proveen, especialmente, lugares de pasantía, como ya se había observado en la década de los noventa.

Los componentes de la capacitación: orientaciones consolidadas y algunos debates

En la actualidad, se sigue observando una cierta diferenciación entre los cursos más orientados por la “demanda” y aquellos dirigidos al trabajo

3 Esta organización reúne alrededor de 200 entidades empresariales vinculadas al sector de turismo y comercio, junto con OSC orientadas a promover la responsabilidad social empresarial. Desde sus inicios en 1998, se han capacitado más de 9 000 personas.

por cuenta propia o informal. En oportunidades concretas, algunos están más referenciados en el mercado de trabajo, especialmente aquellos que incluyen pasantías y/o vinculaciones con sectores empresariales y/o sindicales, o apuntan al empleo asalariado. Otros, en general aquellos más vinculados a programas sociales o dentro de las llamadas “políticas de juventud”, se orientan más hacia el autoempleo o micro-emprendimiento, muchos de ellos en el terreno de las industrias culturales. Algunos programas apuntan, sin embargo, tanto al empleo asalariado como al autoempleo respecto a las posibles inserciones en el mercado de trabajo.

Sigue predominando, en los programas *ad hoc*, la oferta de cursos cortos y puntuales, sin registrarse prácticamente itinerarios de formación modulares.

Dos componentes de la formación que se habían iniciado en programas de los noventa constituyen parte del diseño de los programas: la inclusión de un módulo de “competencias sociolaborales” y las pasantías. Los módulos sobre “habilidades para la vida y el trabajo” o “competencias sociolaborales”, consisten en un espacio que va de 40 a 200 horas en los programas de formación, y se orientan al desarrollo de competencias interactivas y de conductas vinculadas al lugar de trabajo. En la región incluso existen manuales al respecto con una amplia difusión (Cinterfor, 2000 y Kaplúm, 1997). Adoptando generalmente una modalidad de taller, algunos se centran en saberes operativos, como, por ejemplo, la forma de enfrentar una entrevista laboral, y otros adoptan formatos más complejos que trabajan con la metodología denominada “proyecto ocupacional” (Silveira, 2005). Algunos seguimientos de egresados muestran que los jóvenes valoran como útiles los aprendizajes realizados en estos módulos (Lasida y Rodríguez, 2006; Silveira, 2005). La inclusión de un módulo reconoce que este tipo de competencias sociales juegan un papel a veces mayor que las competencias técnicas específicas en el acceso y permanencia laboral (Jacinto y otros, 2005).

Las pasantías en lugares de trabajo siguen apareciendo aunque están lejos de ser generalizadas. Comenzaron experimentándose en algunas instituciones de formación profesional, y luego se instalaron como componentes de los programas a partir de los “Proyectos Jóvenes” que las utili-

zaron como uno de sus instrumentos principales y obligatorios para todos o para la mayoría de los cursos (Lasida, 2004). Aunque existe mayormente un consenso acerca de la importancia de esta etapa de formación en el trabajo, el diseño e implementación de estas prácticas laborales no está exenta de dificultades. Las críticas se han concentrado en la sustitución de trabajadores por pasantes, el escaso contenido formativo y la falta de supervisiones por parte de las entidades educativas implicadas (FOSIS, 2001; Jacinto, 2006). Sin embargo, no se discute el gran potencial de las pasantías: éstas suelen motivar a los jóvenes y ser fuentes de aprendizaje, e incluso crear fuentes de trabajo posterior para los jóvenes, ya que un cierto porcentaje de ellos permanece en ese mismo lugar de trabajo, después de finalizada la pasantía (Lasida y Rodríguez, 2006). Debido a que se trata de experiencias difíciles de organizar masivamente, dada la escasez de plazas en las organizaciones productivas, algunos programas incluyen prácticas en organizaciones de la sociedad civil o en instituciones públicas. De este modo, en la región se ha ido extendiendo la implementación de pasantías vinculadas a programas de formación, y, en algunos casos, varios países han desarrollado legislación al respecto (Uruguay, Brasil, Colombia, Argentina).

En relación con los diseños curriculares, han venido ganando terreno los enfoques de diseño basados en competencias, siendo adoptados por políticas nacionales en algunos países, como Chile y Colombia. En el caso de Chile, el programa “Chile Califica” ha elaborado y validado un conjunto de Estándares de Competencias Laborales a partir de los cuales se evalúan y certifican las competencias de las personas para desempeñarse en una determinada tarea productiva. Ambos países han avanzado en la identificación y estandarización de las competencias laborales y, posteriormente, clasificándolas en un perfil profesional, especialmente en algunos sectores. Ello implicó la colaboración y participación directa de los actores de cada sector productivo, especialmente las empresas, los trabajadores y los gremios. Asimismo, abarcó la evaluación realizada a partir de criterios específicos definidos como Estándares de Competencia Laboral. Sin embargo, en varios países y en muchos programas, especialmente de tipo social, estos enfoques no han sido adoptados y existe un debate al respecto (Vargas, 2004).

La mayor articulación con la educación formal para jóvenes y adultos (EDJA)

¿Qué aparecería en este terreno como relativamente nuevo o en ampliación? Al respecto puede entreeverse que más programas plantean articulaciones con la educación formal regular, existiendo un mayor énfasis en la importancia de incorporar mayor acompañamiento y asesoramiento a los jóvenes en la etapa de inserción. Más programas, especialmente aquellos vinculados con Institutos de la Juventud, proponen formación cultural y mayor participación de los propios jóvenes.

Si bien no son mayoritarios los programas de formación vocacional que incluyen módulos de formación en competencias básicas, puede observarse que varios programas están hoy proponiendo articulaciones con servicios de educación básica o secundaria, en general semi-presenciales o alternativas, por ejemplo en Argentina, Chile, Brasil, Nicaragua y México. Estas articulaciones se orientan a promover que los jóvenes (y adultos) finalicen el nivel básico y/o secundario o bachillerato, a través de estrategias que intentan responder de modo más adecuado a sus necesidades e intereses, que los servicios tradicionales.

Dentro de las experiencias de este tipo, la chilena es probablemente la que ha sido más sistematizada y evaluada. La modalidad flexible de nivelación de estudios forma parte de “Chile Califica”, programa en el que participan los Ministerios de Educación, Trabajo y Economía. El financiamiento es 50% con créditos del Banco Mundial y 50% con aporte estatal. Entre los años 2002 y 2004, a través de esta modalidad 42 000 personas certificaron estudios de educación básica y 74 000 certificaron estudios de educación media. Un aspecto interesante es que este programa logra tasas de aprobación superiores a las de la modalidad tradicional de adultos (Letelier, 2005). Otros programas en la misma línea se desarrollan en México (“Cero Rezago Educativo”) y en Argentina (terminalidad educativa destinada a beneficiarios de los planes de empleo).

El énfasis reciente dado a estos programas muestra la importancia otorgada a la nivelación de estudios de todos los jóvenes y adultos hasta la obtención del título de nivel secundario. El hecho de que las iniciativas

sean gratuitas, promovidas y apoyadas con materiales y servicios flexibles a la medida de los jóvenes y adultos pobres que tienen otras responsabilidades, evidencia que la educación formal es considerada como clave en la formación para el trabajo, más aún en el caso de Argentina, donde forma parte de las contraprestaciones posibles de un programa destinado a desempleados. De algún modo, puede considerarse que estas iniciativas representan un quiebre con la tendencia anteriormente destinada a brindar sólo oportunidades de formación vocacional, para favorecer la inserción laboral de las poblaciones en desventaja.

El acompañamiento en el proceso de la inserción laboral

Las recomendaciones respecto a estos programas consisten en señalar la necesidad de fortalecer los mecanismos de intermediación laboral, y acompañamiento en la inserción, que orienten a los jóvenes y les permitan evaluar sus propios perfiles. La orientación es considerada como una ocasión de “empoderar” a los jóvenes, para que conozcan sus derechos laborales, la rentabilidad de las profesiones y las reglas del juego en la inserción profesional (Jacinto y Diyarian, 2006). Ante la incertidumbre de los mercados de trabajo, su heterogeneidad y el acceso desigual a la información, muchos jóvenes precisan de ese “puente” durante el proceso de inserción a los primeros empleos.

Aunque existe un cierto consenso discursivo respecto a las cuestiones recién señaladas, sólo algunos programas desarrollan el seguimiento y asesoramiento posterior de los egresados, acompañando la búsqueda de trabajo y los primeros empleos, para facilitar la permanencia en los mismos. El fundamento de estas estrategias es que, más allá de la preparación técnica, muchos jóvenes no manejan códigos, roles y rutinas habituales en el ámbito laboral y muchas veces son estas cuestiones las que están detrás de la pérdida del empleo, tanto por insatisfacción propia como del empleador.

Los puentes que facilitan el acceso al empleo, y la reflexión sobre la experiencia laboral, fueron reconociéndose cada vez más como instrumentos necesarios. Al tener antecedentes en algunos “Proyectos jóvenes”

de los noventa, otros programas recientes, como Entra 21⁴, han conceptualizado estos componentes como constitutivos del proyecto. Los proyectos deben responder a una clara demanda del mercado laboral y enseñar las habilidades necesarias para que los jóvenes capacitados encuentren y conserven un empleo.

Tal como ha sido señalado, estas instancias de intermediación laboral, o bien de orientación vocacional y laboral, cumplen un rol fundamental en agilizar los procesos de información sobre puestos de trabajo o sobre el contenido de las fuerzas en términos de sus competencias. De igual forma, ayudan en la identificación de los espacios proclives a ser ocupados en los mercados de trabajo por los individuos, según su saber laboral o vocación. Sin embargo, un estado del arte al respecto señala que, más allá de sus intenciones, en términos generales existiría poca capacidad para articular acciones, enfoques e intereses con otros actores o instituciones que intervienen en el ámbito de los jóvenes (Duarte Quapper y Figueroa, 2005).

Algunas reflexiones finales

Es claro que estamos ante un problema multicausal vinculado, en un sentido amplio, a las estrategias de desarrollo y crecimiento de los países. En el marco de una región, donde las desigualdades sociales se han polarizado y donde la pobreza ha aumentado, los programas llevados adelante difícilmente han logrado consolidar un sistema de educación, formación y atención social para los jóvenes con menores oportunidades. Las nuevas estrategias que acaban de reseñarse intentan superar las visiones más limitadas de la formación vocacional, mostrando mayores articulaciones tanto con la educación formal como con el mundo del trabajo y con la distribución más equitativa de oportunidades laborales. La descentralización local, al mismo tiempo que configura mayor cercanía a los problemas

4 Este programa apoya proyectos de capacitación y empleo juvenil en TICs (Tecnologías de la Información y la Comunicación o el Conocimiento) con un fondo de US\$20 millones, co-financiado por la Fundación Internacional para la Juventud y el Fomin.

concretos de los jóvenes y a las especificidades del contexto, promoviendo mayor participación de los actores institucionales, representa también un riesgo de mayores distancias entre municipios con recursos y aquellos más pobres.

El entorno macro-económico aparece lógicamente como el gran condicionante del mejoramiento de los requisitos de inserción laboral de los jóvenes. Las medidas de fomento productivo, la expansión y calidad de la educación, la etapa de la transición demográfica en la que se encuentre el país, las características de las economías regionales y locales, serán, entre otras variables, claves para determinar los alcances y orientaciones de las intervenciones.

Se ha visto que los programas aparecidos o reformulados en años recientes adoptan, por un lado, algunas estrategias que fueron instalándose desde los años noventa, tales como las pasantías o los diseños basados en competencias; y que, por otro lado, se ubican en una línea de mayor apoyo sobre las estructurales institucionales permanentes (al menos en términos generales, ya que hay diferencias entre los países). Componentes relativamente más nuevos, como la articulación con servicios de educación de jóvenes y adultos que permitan acceder al término del nivel básico o del secundario; la incorporación de mecanismos de intermediación y acompañamiento al proceso mismo de inserción; y el desarrollo incipiente de ciertos nichos de empleo en áreas culturales o de servicios personales, reflejan una más afinada conceptualización de los obstáculos a la inserción de los jóvenes, basados en sus propios perfiles y expectativas. En conjunto, son acciones incipientes, evaluadas sólo excepcionalmente.

En términos generales, puede decirse que subsiste una diferenciación entre los programas que parten de diseños más complejos e integrales, con mayor ajuste a demandas laborales consistentes, y la evidencia de que la mera capacitación técnica resulta claramente insuficiente para pretender insertar a un joven de bajos perfiles socioeducativos en empleos de calidad. Otros programas, especialmente los desarrollados en el marco de “la lucha contra la pobreza”, suelen repetir modelos que han mostrado escasa calidad técnica y pobres resultados.

No puede sostenerse que existan en la región políticas articuladas de inserción laboral de jóvenes. Suele mencionarse la necesidad de realizar

abordajes amplios en las políticas. Los énfasis discursivos difieren en cuanto a las formas que tomarían estas sinergias entre actores: algunos creen que sólo pueden ser efectivos los abordajes integrales con el joven como actor principal, participando de una red institucional de protección juvenil, y otros apuestan a que las estrategias intersectoriales mejoren su articulación. Ambas cuestiones han sido recomendadas desde hace años, aunque con grandes obstáculos políticos e institucionales para ser logradas.

Un tema sin duda pendiente es reforzar, de un modo sistémico, las articulaciones entre distintos servicios y programas. En muchos países de América Latina, aún educación formal y formación profesional constituyen prácticamente circuitos desarticulados que no complementan sus funciones y recursos, que dependen de diferentes ámbitos de la administración pública o incluso de la privada, y que están lejos de constituir un sistema (Jacinto, 2002). Otro tema pendiente es cómo abordar la gran heterogeneidad de la juventud de la región. Existen diferentes problemas de acuerdo al nivel socioeconómico, género, nivel educativo, étnico, etc., lo cual nos debe llevar a identificar las respuestas adecuadas.

Un afinado diagnóstico de los perfiles y expectativas de los jóvenes, junto con una formulación articulada de políticas educativas y de empleo, en el marco de políticas generales de mejoramiento de la equidad, sería un punto de partida necesario para la generación de nuevos mecanismos institucionales de inclusión social.

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2005). *Panorama social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: Publicación de Naciones Unidas.
- Cinterfor (2000). *Jóvenes, formación y empleo*, OIT. http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/nov/ult_ing/dos_mil/julio/index.htm (03/01/2008)
- Duarte Quapper, Claudio y Rodrigo Figueroa Valenzuela (2005). *Estudio buenas prácticas en orientación vocacional, laboral e intermediación laboral con jóvenes*. Chile Califica, Santiago de Chile: GTZ e InterJoven
- Finnegan, Florencia (2006). *Tendencias en la educación media técnica*, Boletín redEtis N° 6, Buenos Aires: redEtis-IIPE-UNESCO.
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS (2002). *Evaluación programa de empleo modalidad creación de autoempleo*. Santiago de Chile: FOSIS
- Jacinto, Claudia (1999). *Programas de educación para jóvenes desfavorecidos: Enfoques y tendencias en América Latina*. París: IIEP-UNESCO.
- _____ (2002). “Youth and labour in Latin America: tensions and challenges for secondary education and vocational training”, en *The new secondary education: a path toward human development*. Santiago de Chile: UNESCO-OREALC, p. 191-212. También disponible en español.
- _____ (coord.) (2004). *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*. Buenos Aires: redEtis (IIPE-IDES) / MTEySS / MECyT / La Crujía.
- _____ (2006). “Los caminos de América Latina en la formación vocacional de jóvenes en situación de pobreza. Balance y nuevas estrategias”, en Claudia Jacinto, Cristina Girardo, María De Ibarrola, y Prudencio Mochi (coords.), *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva*. Montevideo: Cinterfor / OIT, p. 87-105.
- Jacinto, Claudia y Verónica Diyarrian (2007a). “¿Qué recomiendan los trabajos recientes sobre las políticas para mejorar la inserción laboral de los jóvenes?”, en *En Foco*, N°1, redEtis (IIPE-UNESCO). <http://www.redetis.iipe-ides.org.ar> (03/01/2008)

- Jacinto, Claudia y Flavia Terigi (2007b). *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*. Buenos Aires: Ediciones Santillana.
- Kaplún, G. (1997). *Ayudando a los jóvenes a empezar a trabajar*. Santiago de Chile: UNESCO-Oficina Regional de Educación para América Latina y El Caribe.
- Lasida, Javier (2004). *Estrategias para acercar a los jóvenes al trabajo*. Buenos Aires: redEtis (IIPE-IDES).
- Lasida, Javier y Ernesto Rodríguez (2006). *Entrando al mundo del trabajo: resultado de Seis Proyectos Entra 21*. Serie Aprendizaje n° 2. Baltimore: International Youth Foundation.
- Letelier, María Eugenia (2006). “Modalidad flexible de nivelación de estudios para personas adultas. Análisis de la experiencia”, en Claudia Jacinto, Cristina Girardo, María De Ibarrola y Prudencio Mochi (coords.), *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva*. Montevideo: Cinterfor / OIT.
- Ramírez Guerrero, Jaime (2001). *El rol de los actores locales en la formación e inserción laboral de jóvenes: la experiencia de la Corporación Paisajoven en Medellín (Colombia) y otros casos en América Latina*. París: IIEP-UNESCO.
- Silveira, Sara (2005). “Programa FORMUJER: una herramienta para incrementar la empleabilidad y la equidad de género”, *Boletín redEtis*, N° 3. Buenos Aires: redEtis-IIPE-UNESCO.
- Tapia, Guillermo (2005). “Formulación de políticas y capacidades de gestión local de programas de educación básica y alfabetización para jóvenes y adultos, en el marco de la ‘federalización’ del INEA”, en Claudia Jacinto, Cristina Girardo, María De Ibarrola y Prudencio Mochi (coords.), *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva*. Montevideo: Cinterfor / OIT, p. 163-194.
- Vargas, Fernando (2004). “Competencias clave y aprendizaje permanente. Tres miradas a su desarrollo en América Latina y el Caribe”. *Herramientas para la transformación*, 26. Montevideo: Cinterfor.