

LOS CAMINOS DE AMÉRICA LATINA EN LA FORMACIÓN VOCACIONAL DE JÓVENES EN SITUACIÓN DE POBREZA

Balance y nuevas estrategias

*Claudia Jacinto*¹

1. Introducción

Muchos de los programas sociales desarrollados en el marco de la lucha contra la pobreza y/o el desempleo en América Latina desde los años noventa se orientaron a mejorar la inserción en el mundo del trabajo de jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos y niveles educativos. La modalidad más utilizada fue brindar cursos de formación vocacional cortos, esperando que facilitaran la inserción en una ocupación de carácter nivel operativo.

Muchos se preguntan actualmente sobre los alcances y límites de esas estrategias. Si debe promoverse más bien la reinserción a la educación formal para que los jóvenes accedan al menos a 12 años de educación; si la formación vocacional es suficiente para crear una oportunidad de que los jóvenes consigan un empleo decente o bien generen ingresos que les permitan salir de la pobreza; si las iniciativas han estado adecuadamente articuladas a un conjunto de políticas públicas; si se ha podido superar la tendencia a concebir cursos “desde la oferta”, sin tener en cuenta la demanda real del mercado de trabajo, etcétera.

Probablemente el interrogante central es en qué medida y de qué modo estas iniciativas pueden contribuir a crear para los jóvenes provenientes de hoga-

1 Investigadora a cargo del proyecto de investigación regional del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE-UNESCO): “Educación y formación de jóvenes en América Latina”. Coordinadora de redEtis; también es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina. Agradezco a Victoria González su asistencia en la búsqueda de información y a Verónica Diyarian su colaboración en la edición del texto.

res de bajos ingresos una “segunda oportunidad” de calidad, teniendo en cuenta los procesos concomitantes de devaluación de credenciales educativas y las transformaciones en el contenido y en los tipos de empleo, además de su escasez.

Este artículo presenta sintéticamente los principales abordajes de estos programas a partir de los años noventa, sus alcances y debilidades, y algunos de los modelos de intervención más recientes que intentan dar nuevas respuestas a la problemática inserción laboral de los jóvenes provenientes de hogares pobres.² Se abordarán los modelos de capacitación y vinculación con el mercado laboral (particularmente su orientación a empleos formales o al sector informal, incluyendo la generación de microemprendimientos); su relación, en general escasa, con la educación formal; las relaciones que plantean entre actores institucionales públicos y privados; los perfiles de la población focalizada y sus resultados, en los casos en que se cuenta con información al respecto.

2. La inserción laboral de los jóvenes en el marco del deterioro de los mercados de trabajo

En la región, la diferencia de oportunidades educativas y laborales y la inequitativa distribución del ingreso constituyen fenómenos estructurales. A este trasfondo de exclusión se han sumado la globalización y los procesos de apertura económica y ajuste estructural emprendidos en los años noventa, que han reforzado la heterogeneidad productiva. Aunque en décadas recientes se ha producido cierta modernización tecnológica y organizacional en los sectores productivos más avanzados, en las pequeñas y microempresas la productividad se mantuvo estancada y persisten en muchos casos formas artesanales de producción.

Entre los años 1990 y 2004, el crecimiento económico ha sido considerado deficiente y errático, y estuvo en el origen del aumento del desempleo, de la expansión de empleos de baja calidad y de la emigración (CEPAL, 2005). El peso del sector informal en el empleo urbano pasó de 42.8% en 1990 a 46.7% en 2003. Al mismo tiempo, aumentó la brecha entre los ingresos laborales medios del sector formal y los del sector informal de 59 a 72% (CEPAL, 2005). Mientras que el empleo asalariado varió según los niveles de crecimiento económico anuales,

2 Se parte de los resultados de una investigación regional de cinco estudios de casos en profundidad de programas de formación de jóvenes en distintos países latinoamericanos realizado en 1999/2000 (Jacinto, 2002). La evolución más reciente se basará en información recopilada de algunos casos de programas desarrollados en los últimos años, disponible en la página web de redEtis, www.redetis.iipe-ides.org.ar.

en el trabajo por cuenta propia se evidencia una dualidad: una parte corresponde a actividades de supervivencia en condiciones precarias y con ingresos bajos, y otra, menor, refleja unidades productivas más eficientes, en muchos casos pequeñas empresas producto de la tercerización de ciertos procesos en las empresas grandes.

El mencionado deterioro en los mercados de trabajo y la ampliación de los procesos de segmentación no alcanzaron a todos los sectores por igual. Uno de los grupos más afectados fueron, sin duda, los jóvenes en busca de su primer empleo. En efecto, tanto las tendencias demográficas como la expansión de la escolaridad (cercana a la universalización en el nivel primario, y alta, aunque con diferencias sustantivas entre los países, en el nivel secundario) llevaban a prever que la posición relativa de los jóvenes en el mercado de trabajo mejoraría en los años noventa. Sin embargo, varios factores han contribuido a que no haya sido así.

Por un lado, las tasas de matriculación en la educación media revelan que todavía la inclusión educativa es insuficiente. Incluso en países como los del cono sur, que tienen altas tasas de escolarización de los adolescentes, más de la mitad de los jóvenes no ha terminado la educación media. Entre los problemas más críticos, persisten altos índices de repitencia y abandono, y una oferta educativa que en buena parte es de baja calidad. Al mismo tiempo, los requisitos básicos de escolaridad para acceder a buenos empleos se elevan hasta la finalización de la educación secundaria, pero también se está produciendo en la región un proceso de devaluación de los títulos a medida que aumenta el nivel educativo promedio de los jóvenes.

Por otro lado, el crecimiento económico errático y su consecuencia de elevación del desempleo han afectado particularmente a los jóvenes, ya que entre ellos se concentran los buscadores de empleo por primera vez y la mayor rotación. Las tasas de desempleo de los jóvenes duplican, por lo menos, las del conjunto de la población económicamente activa. Por ejemplo, hacia fines de los noventa, mientras que el desempleo urbano general fue de 10.2% el desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años fue en promedio de 19.5% (Weller, 2003). Este dato se suma a las deterioradas condiciones de contratación y bajos salarios.

Pero si la situación de los jóvenes en su conjunto es muy compleja, la de los jóvenes pobres y/o de bajos niveles educativos es peor. Las tasas de desempleo aumentan notablemente en aquellos que están en condiciones de pobreza y a medida que disminuyen los niveles educativos. El problema más grave de inserción laboral afecta a las mujeres, en especial aquellas con educación formal baja. En efecto, en los grupos de bajo nivel de educación, las mujeres jóvenes registran

tasas de desempleo que superan a las de sus coetarios masculinos en más de la mitad, mientras que en el grupo educativo más alto (13 años y más) esta brecha es de “solamente” 20% (Weller, 2006).

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, ¿qué puede esperarse de los programas destinados a una formación vocacional puntual orientada a la inserción inmediata en el mercado de trabajo? Muchas veces se han cuestionado los efectos modestos de los programas de capacitación “de una sola vez” y la necesidad de que los proyectos dirigidos a los sectores más desfavorecidos, entre ellos los jóvenes, superen la dimensión puramente asistencial para articularse con políticas integrales de desarrollo e integración social (Cinterfor, 1998; Jacinto, 1999; Gallart, 2000). Sin embargo, la capacitación puntual ha sido un camino seguido por muchos programas y continúa siéndolo.

2. Los años noventa: coexistencia de enfoques tradicionales y nuevos modelos de formación

En el marco de las transformaciones estructurales cuyos efectos sobre los mercados de trabajo acaban de sintetizarse, y con el financiamiento de las agencias de cooperación, los gastos sociales tendieron a orientarse durante los años noventa a medidas compensatorias, programas de empleo y formación profesional, muchos de ellos destinados a jóvenes que abandonan tempranamente la escolaridad secundaria o aun la primaria. Estos programas adoptaron diferentes modalidades de gestión, entre las que pueden distinguirse tres que dominan el conjunto de acciones dirigidas a la formación de jóvenes desfavorecidos:

- a) Por un lado, siguen existiendo *acciones de capacitación 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, se instalaron *formas nuevas de gestión a través de programas ad hoc*, que delegan la ejecución de la formación en actores institucionales diversos, muchos de ellos organizaciones privadas sin fines de lucro (conocidas como organizaciones de la sociedad civil, OSC) e institutos privados de capacitación. Entre estas nuevas formas de gestión a través de programas *ad hoc* pueden distinguirse:
 - 1) Programas que adoptaron *modelos competitivos de “mercado”*, para la selección de las entidades capacitadoras y de los cursos a través de licitaciones.

- ii) Programas que otorgaron *subsidios dirigidos a organizaciones que trabajan con sectores desfavorecidos*.

Ahora bien, tanto en el terreno de la oferta regular de formación profesional como en los nuevos modelos se observan algunas tendencias comunes, como el establecimiento de alianzas público-privadas, y la mayor descentralización hacia organismos regionales y gobiernos locales. A continuación se analizan con mayor detalle estos distintos tipos de formación para el trabajo que enfocaron a jóvenes desempleados, especialmente a aquellos en situación de pobreza y de niveles educativos bajos.

2.1. La oferta tradicional de formación profesional y sus acciones con sectores de pobreza

En América Latina, la oferta de formación profesional dirigida a jóvenes que no finalizan el nivel secundario estuvo representada desde los años cincuenta por los institutos tripartitos de formación profesional (FP) o por centros de FP dependientes de los ministerios de educación. Los programas conocidos como “de aprendizaje” constituyeron la primera política pública de formación y empleo destinada específicamente a jóvenes (Casanova, 2004).³ Sin embargo, los grupos sociales que tuvieron acceso a muchos de estos centros convencionales no fueron en general los más desfavorecidos, sino aquellos que al menos potencialmente podrían insertarse en los sectores formales de la economía. Solo a principios de los años setenta se empiezan a implementar programas dirigidos al sector informal, por ejemplo, en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia; el Proyecto en Comayagua de Educación para el Trabajo (Pocet) de Honduras, y los Talleres Públicos de Capacitación-Producción de Costa Rica. Sostenidas por fondos públicos y con instructores con carácter de funcionarios, las instituciones de este tipo implementaron experiencias valiosas, proveyendo a población de escasos recursos de formación vocacional, asesoramiento y en ocasiones también de créditos para la implementación de microempresas (Gallart, 2004). Asimismo, algunas instituciones instalaron talleres con maquinaria en locales comunitarios al servicio de los trabajadores por cuenta propia. En estas experiencias, los horarios tienden a ser flexibles y la capacitación adecuada a necesidades precisas. Muchas veces estos centros de formación mantienen

3 Formación destinada a formar obreros calificados, generalmente de unos dos años de duración, con periodos de prácticas en empresas.

vínculos estrechos con asociaciones comunitarias y distintos tipos de OSC en el ámbito local, ofreciendo servicios complementarios. Dentro de la población atendida participan jóvenes que reciben capacitación para iniciarse en el ejercicio de un oficio (generalmente en ocupaciones tradicionales) como autoempleados y, en algunos casos, también como microempresarios. Tal como se discutirá más adelante, la escasa experiencia laboral de los jóvenes debilita las posibilidades de desarrollo como microempresarios.⁴

2.2. Los programas *ad hoc* de formación para el trabajo

Como se ha mencionado, más allá de esta oferta de las instituciones tradicionales, los años noventa se caracterizaron por la implementación de programas sociales y de lucha contra la pobreza *ad hoc*, orientados a brindar formación vocacional a jóvenes desfavorecidos que normalmente no tienen acceso a las instituciones de formación profesional convencional. Muchos de estos programas fueron diseñados por el Estado, con fuerte incidencia en el financiamiento de agencias de cooperación y bancos multilaterales, e implementados por una amplia variedad de instituciones y organizaciones. Se examinan a continuación los dos modelos dominantes dentro de los programas *ad hoc*, según se señaló con anterioridad.

2.2.1. El modelo “de mercado”

El modelo de programas con mayor peso relativo fue desarrollado mayoritariamente por los ministerios de trabajo, y/o empleo, y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (IADB) y, en algún caso, por el Banco Mundial. El modelo “de mercado” adoptado se caracterizó por la subcontratación de cursos con centros principalmente privados (aunque también algunos públicos) a través de licitaciones. Ofrecieron capacitación laboral flexible y orientada al mercado de trabajo formal, incluyendo pasantías en empresas. Las entidades capacitadoras fueron responsables de diseñar los cursos y encontrar lugares de pasantías para los jóvenes.

4 Además, la oferta orientada a los microempresarios suele no reconocer su heterogeneidad interna: desde microemprendimientos subsidiados y con escasa viabilidad en el mercado, pasando por el autoempleo pasible de ampliación, hasta microempresas competitivas en ciertos nichos de mercado. Según Gallart (2004) los programas orientados a poblaciones en situación de pobreza tratan de llevar a los microempresarios más débiles a una situación más competitiva, aunque la mayor parte de las veces esto no sería viable.

En este modelo de capacitación,⁵ se subcontrataron cursos de formación en oficios con una diversidad de instituciones y organizaciones públicas y privadas, tales como sindicatos, OSC técnicas (algunas con una larga trayectoria en el terreno y otras de reciente creación) y entidades privadas de capacitación. Un ejemplo de la adopción de este modelo son los programas nacionales de formación de jóvenes desfavorecidos, desarrollados en varios países de América Latina (Argentina, Chile, Colombia, Panamá, Perú, Uruguay) conocidos como modelo “Chile Joven”. Algunas instituciones tradicionales de FP participaron también en las licitaciones públicas de cursos de formación de este tipo, por ejemplo, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENAC) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR) de Brasil en el denominado Programa Nacional de Capacitación del Trabajador, PLANFOR (Leite, 2004).

Estos programas han ofrecido capacitación corta y poco costosa, combinada con etapas de aprendizaje “en” el trabajo, a través de pasantías. En algunos casos, han logrado resultados de inserción modestamente superiores a los de otras intervenciones porque estimularon cursos más orientados hacia las oportunidades concretas de inserción en el mercado. Sin embargo, su impacto estuvo vinculado al comportamiento general del mercado de trabajo y al propio alcance y diseño del programa. Por ejemplo, en Argentina, donde el programa tuvo gran magnitud (su meta fue capacitar 200.000 jóvenes desempleados de hasta 30 años), se desarrolló durante un periodo de aumento masivo del desempleo, por tanto, el impacto en la inserción laboral de los jóvenes fue prácticamente nulo (Devia, 2003); en cambio, en Uruguay, donde el programa fue de mucho menor alcance y con diversos diseños adecuados a distintos subgrupos de jóvenes, los resultados relativos para los jóvenes capacitados fueron satisfactorios (Lasida, 2004).

Una debilidad de este tipo de programas fue su escasa contribución al fortalecimiento de las instituciones formadoras. Muchas de las entidades de capacitación que intervinieron en estos programas “a término” dirigidos a sectores desfavorecidos resultaron más flexibles que las tradicionales, pero efímeras y escasamente sostenibles.⁶ De este modo, el intento por desarrollar un modelo alternativo a las instituciones tradicionales, que apuntara a superar tanto la burocracia como la tendencia a repetir cursos de formación alejados de las demandas del mercado de trabajo, afectó la sostenibilidad y la promoción del aprendizaje institucional. Uno de los dilemas de la oferta de formación vocacional sigue

5 Otra modalidad que ha tomado el modelo de mercado, en algún caso, es el sistema de “vouchers” otorgados a los trabajadores para que elijan su curso de formación según sus necesidades.

6 Muchas se crearon solo para participar en estos tipos de programas (Jacinto, 1997).

siendo actualmente cómo generar condiciones de contratación que estimulen la experimentación, la conformación de equipos técnicos con estabilidad y la sustentabilidad institucional. Pero, a la vez, que establezcan vínculos con el mercado de trabajo, y obtengan resultados aceptables de inserción posteriores a la formación (Jacinto y Bessega, 2001; Lasida y Berrutti, 2002). El modelo de licitación de cursos destinados específicamente a jóvenes desempleados siguió implementándose en la presente década en algunos países tales como Uruguay, Perú, y Colombia, donde la participación del SENA como la institución nacional de formación profesional es relevante.

2.2.2. Los programas de subsidio a organizaciones que trabajan con grupos en pobreza

Otro tipo de programas *ad hoc* se desarrollaron en el marco de los ministerios de desarrollo social y/o institutos de la juventud, siendo también financiados en muchos casos por agencias multilaterales. En estos casos, OSC, fundaciones, iglesias (especialmente la católica), centros nacionales de capacitación, gobiernos locales, etc., recibieron subsidios del Estado para el desarrollo de los programas. La formación en estos casos se orientó hacia el sector informal, trabajos por cuenta propia y/o la organización de microemprendimientos.

En el campo de estos programas sociales, habitualmente se han promovido alianzas con diferentes entidades públicas, incluyendo servicios de salud, educación y capacitación, y entidades privadas de promoción social, tales como bancos de fomento al microcrédito, centros juveniles, etc. Los subsidios a organizaciones que trabajan con población pobre en general dieron margen para que se adoptaran estrategias de intervención flexibles, adecuadas a las características y expectativas de los propios jóvenes, por periodos más largos. En muchos casos, este tipo de programas tendió a desarrollar una aproximación más integral de la capacitación, combinando la enseñanza de habilidades técnicas con habilidades de tipo social (incluso en un sentido amplio, por ejemplo, incluyendo la formación en competencias para la ciudadanía), búsqueda de trabajo u orientación laboral. Sin embargo, los programas de este tipo solieron registrar baja preocupación por la calidad técnica de los cursos, y escasa precisión respecto de los resultados esperados (Jacinto, 2002). Hubo escaso énfasis en que las personas capacitadas lograran insertarse laboralmente, y poca orientación hacia oportunidades ocupacionales concretas, aunque fuera en el sector informal.

En ocasiones, estas capacitaciones se orientaron a la formación de capacidades emprendedoras en general, sin articularse con el desarrollo de habilidades técnicas ni contar con un acompañamiento específico a un negocio determinado.

Menos aun tuvieron en cuenta si los jóvenes seleccionados contaban con la experiencia y las características personales para gestionar un emprendimiento propio (Jacinto, 2002).

Sin embargo, otra parte relativamente significativa de programas sociales dirigidos a la juventud promovió la generación de microemprendimientos a partir de un modelo de intervención más específico y complejo. En esos casos, se incluyeron mecanismos de selección, formación y asesoría posterior. Sin embargo, estos programas más exigentes (que en ocasiones contemplan microcréditos) frecuentemente excluyeron a los más pobres, poniendo como condiciones de ingreso el contar ya con un negocio y/o con el título de nivel secundario (Jaramillo, 2004). Los requisitos para acceder a este tipo de programa se basan en alguna evidencia de que sería preciso un cierto perfil de los jóvenes para que las iniciativas empresariales puedan ser exitosas: experiencia en el trabajo dependiente, cualidades personales vinculadas al “perfil emprendedor”, y una “idea o proyecto” de negocio (Lasida, 2004).

2.3. Alcances y límites de las estrategias iniciadas en los noventa

En resumen, para una caracterización general de las acciones desarrolladas en los años noventa en el marco de programas destinados a la inserción laboral de jóvenes en situación de pobreza, podrían resaltarse los siguientes rasgos:

- Adopción de formas más flexibles de capacitación en las que la implementación y ejecución de cursos o proyectos se comenzó a realizar subcontractando entidades de capacitación diversas, públicas y privadas, en lugar de (o además de) los centros tradicionales de formación vocacional. Si bien puede observarse un cierto consenso acerca de la necesidad de que el Estado fuera modificando su orientación de organizar las políticas sociales desde la “oferta” (sus instituciones, sus recursos humanos, sus equipos y su infraestructura), los mecanismos adoptados, tanto el de “mercado” como el de subsidios, no han derivado en la creación de una oferta de formación vocacional de calidad, articulada y ajustada a las necesidades de los jóvenes y a las demandas del mundo del trabajo y del desarrollo socioeconómico. Más bien se asistió a acciones fragmentadas de mayor o menor calidad e impacto, según los casos.
- Las entidades capacitadoras mostraron dificultades para el diseño e implementación de la capacitación. En primer lugar, deben hacer frente a las nuevas tareas en relación con el diseño curricular, la gestión institucional,

la articulación con otras instituciones y con el mercado de trabajo, y no necesariamente saben responder a estos desafíos. En segundo lugar, muchas presentan debilidades en la gestión administrativa y económica, y desconocimiento de estrategias para la planificación institucional y las comunicaciones internas (Jacinto, 2001).

- Una debilidad fue que prácticamente ninguna de las acciones emprendidas promovió vínculos con la educación formal. Los certificados otorgados en general no tuvieron ningún reconocimiento o equivalencia en la educación formal ni en la formación profesional regular, a pesar de que la mayoría de los jóvenes atendidos no contaba con el título de nivel secundario y que incluso uno de los impactos del paso por el programa resultó ser que un porcentaje cercano a 30% de los jóvenes reingresaba a la educación formal (Jacinto, 2004).
- 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, como se ha referido. Sin embargo, también tuvieron un peso importante los programas que promovieron la creación de microemprendimientos y/o el autoempleo por parte de los jóvenes. Por ejemplo, del análisis de una base de 37 programas, Jaramillo (2004) identifica que 22 están exclusivamente orientados hacia el autoempleo y 15 incluyen acciones dirigidas al empleo asalariado y al autoempleo a la vez. Si bien el impacto en relación con el acceso al empleo formal difiere entre los países, en la mayoría de los casos son modestos, produciendo leves mejorías en algunos subgrupos (Jacinto, 2004). En cuanto al impacto de los programas de apoyo a la microempresa y el autoempleo, la evidencia concluye que suelen ser muy bajos, ya que son escasas las empresas que logran sobrevivir al primer año. Además, los programas más integrales de este tipo (que incluyen formación, acompañamiento y crédito) suelen excluir a los jóvenes de grupos más desfavorecidos (Jaramillo, 2005).⁷
- Aunque algunas veces se ha promovido la articulación de la capacitación con otras acciones formativas y culturales, esta articulación no suele ser un criterio valorado ni en la selección ni en la evaluación de los cursos por parte

7 La promoción de experiencias de autoempleo y/o microemprendimientos con jóvenes de perfiles socioeducativos bajos parece requerir de un fuerte seguimiento, que se exprese a través de: apoyo a la selección de nichos productivos o de servicios viables; capacitación en gestión, en comercialización y en las competencias ligadas a la actividad; acceso al crédito y asistencia técnica durante un periodo considerable, incluyendo acompañamiento psicosocial (Ruétalo, Lasida y Berutti, 1998).

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 quedan generalmente restringidos a experiencias acotadas y de escasa cobertura (Jacinto, 1999).

En términos generales, las intervenciones representaron intentos por brindar mayores oportunidades a los jóvenes en el marco de contextos sociales crecientemente excluyentes y mercados de trabajo difíciles. Su aspecto más relevante consiste precisamente en el diagnóstico acerca de la urgencia de atender el problema y en el continuo afinamiento de las estrategias, que enfatizaron el acercamiento a oportunidades laborales concretas.

Sin embargo, muchas 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 enfatizó el aspecto de la baja capacitación específica, sin tener en cuenta suficientemente el peso de los niveles educativos formales en la inserción laboral ni las tendencias excluyentes del mercado de trabajo. También fue débil la visión integral de los jóvenes, no incorporando cuestiones sociales y culturales que hacen el “ser joven o ser adolescente” y ni teniendo en cuenta la heterogeneidad de situaciones sociales y educativas que caracterizan a los jóvenes pobres según los contextos geográficos, locales y familiares. En efecto, resulta muy amplia la diversidad de situaciones de los jóvenes focalizados a los que se plantea atender con estrategias bastante homogéneas: desde grupos en condiciones de gran marginalidad y fuerte aislamiento (indígenas, “niños de la calle”, etc.) hasta sectores urbanos pauperizados o jóvenes rurales.

Finalmente, más allá de la diversidad de las iniciativas emprendidas, no debe perderse de vista que ellas cubrieron solo una pequeña parte de la población potencial si se considera al conjunto de los jóvenes que abandonan la escuela sin calificación. En efecto, la mayoría de los jóvenes de 18 a 25 años de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador y Honduras no completó la educación media. Actualmente, sólo en Argentina y Chile la mayoría de los jóvenes cuenta con la educación secundaria completa. En cambio, en Brasil, El Salvador y Paraguay más de 60% de los jóvenes no llegó a completar la secundaria y este porcentaje supera 75% en Costa Rica y Honduras. En todos los países se observa una gran diversidad interregional y que los jóvenes que residen en las grandes metrópolis son los que tienen más probabilidades de completar la educación media (SITEAL, 2005).

3. Probando nuevos caminos

Ante la expansión de la escolaridad formal y la introducción de nuevas tecnologías, en particular en las comunicaciones y la informática, que impactan no solo en el trabajo sino en la vida cotidiana, quedan en evidencia los límites de una estrategia de formación para el trabajo de los sectores pobres basada principalmente en la formación vocacional en oficios tradicionales, tal como se ha venido repitiendo en buena parte de las experiencias que acaban de reseñarse.

Algunos programas más recientes ensayan modelos de intervención que tratan de responder a algunas de las limitaciones o debilidades de los enfoques examinados. Se describirán a continuación estos modelos de intervención a través de algunos ejemplos.

a) *Iniciativas que promueven la terminación de la escolaridad primaria y secundaria de jóvenes y adultos a través de vías alternativas al sistema educativo regular.*

En particular, en años recientes algunos programas sociales y de inserción en el trabajo han promovido que los jóvenes y adultos finalicen el nivel básico y/ o secundario o bachillerato a través de estrategias, en muchos casos semipresenciales, que intentan responder más pertinentemente a sus necesidades e intereses que los servicios tradicionales de educación de jóvenes y adultos. Ejemplos de este tipo de iniciativas han cobrado nuevo impulso en años recientes en Chile, México, Brasil y Argentina, entre otros países.

Dentro de las experiencias de este tipo, la chilena es probablemente la que ha sido más sistematizada y evaluada. La modalidad flexible y gratuita 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. La modalidad está estructurada en unidades de aprendizaje y combina actividades presenciales y de autoaprendizaje. Cuenta con textos de apoyo gratuitos, proporcionados por el Ministerio de Educación. Este último también realiza la evaluación de aprendizajes y concede los títulos.

Entre 2002 y 2004, a través de esta modalidad 42.000 personas certificaron estudios de educación básica y 74.000 de educación media. Un aspecto interesante es que este programa logra tasas de aprobación superiores a las de la modalidad tradicional de adultos (ver Letelier, en este volumen). Los estudios de impacto muestran resultados positivos sobre los ingresos y sobre los niveles de ocupación, especialmente en mujeres y jóvenes.

Un programa más reciente en la misma línea se desarrolla en México. El

Programa “Cero Rezago Educativo” es un conjunto de estrategias iniciadas en 2003, independiente respecto de los programas regulares del Instituto Nacional de Educación de Adultos, orientadas a aumentar la incorporación, permanencia y egreso de jóvenes y adultos de 15 a 34 años que han concluido la educación primaria y/o que cuentan con algún grado de la educación secundaria. Se convoca a las comunidades, las organizaciones y la sociedad en su conjunto en vez de hacer un llamado a jóvenes y adultos a título individual, como una estrategia para generar un compromiso y una tarea social al impulsar a una persona cercana a salir del rezago educativo, conformándose una red de apoyo transitoria (tutores).

En Argentina, la nivelación o terminación de estudios presenta una particularidad importante: constituye una de las contraprestaciones posibles de un amplio programa que subsidia a personas desempleadas. En efecto, el Componente del Plan Más y Mejor Trabajo llamado “terminalidad educativa” tiene como objetivo que trabajadores desocupados y beneficiarios de programas sociales certifiquen su formación a través de la instrumentación de mecanismos flexibles, con una fuerte orientación hacia el mundo del trabajo. Para ello provee o financia el material editorial necesario para los alumnos y para los docentes.⁸ Se implementa a través de los centros de formación de jóvenes y adultos, que dependen de los Ministerios de Educación de las 24 provincias. Pero el financiamiento proviene del Ministerio de Trabajo nacional, ya que se trata de beneficiarios de planes sociales que cobran un subsidio por estar desempleados, y, a cambio, pueden optar por estudiar en lugar de realizar una contraprestación laboral. Contempla actividades de formación presenciales (incluyendo el espacio de consulta de un tutor) y de autoaprendizaje. Hasta 2005, hubo 80.212 beneficiarios incorporados, de los cuales 63% se encuentra en terminalidad, y 42% en formación profesional; 20% son varones y 80% mujeres.

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 se considera a la terminalidad educativa clave en la formación para el trabajo. De algún modo, puede considerarse que estas iniciativas representan un quiebre de la tendencia anteriormente generalizada a brindar solo oportunidades de formación vocacional, para favorecer la inserción laboral de las poblaciones en desventaja.

| 8 Hasta diciembre de 2004, se habían adquirido 1.800.000 libros para educación general básica.

b) *Experiencias que articulan modelos más integrales de formación e inserción laboral, en particular en ocupaciones vinculadas a las nuevas tecnologías.*

Un ejemplo de un programa reciente que se propuso centrarse en la formación e inserción en ocupaciones que incluyan nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), llamado Entra 21. Este programa apoya proyectos de capacitación y empleo juvenil en TIC desarrollados por OSC con un fondo de US\$20 millones, cofinanciado por la Fundación Internacional para la Juventud (FIJ) y el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) del Banco Interamericano de Desarrollo. El programa subsidia proyectos de aproximadamente US\$375.000 de hasta tres años de duración. Hasta julio de 2005, Entra 21 había aprobado 24 proyectos aprobados en 16 países, alcanzando a 11.227 jóvenes desfavorecidos.

Vale la pena resaltar varios aspectos interesantes respecto del diseño y ejecución de este programa. En primer lugar, el enfoque hacia ocupaciones que implican la utilización de nuevas tecnologías y el abordaje amplio de la formación, que incluye no solo formación en habilidades técnicas, sino también personales y sociales y una pasantía; el fuerte peso dado a las alianzas público-privadas en el diseño e implementación para sumar recursos y también para facilitar la inserción laboral posterior. Justamente este último aspecto constituye el punto más sobresaliente del enfoque: el compromiso con apoyar la inserción laboral desde el propio diseño. Para ello, se organizan mecanismos de acompañamiento de los jóvenes durante el proceso de inserción. No se trata de un programa más de formación vocacional, sino de un programa de inserción que incluye formación. Los resultados en la inserción de los jóvenes han sido satisfactorios, alcanzando tasas de entre 40 y 68% de inserción a seis meses de finalizada la intervención, y el salario mensual promedio era igual o mejor que el salario mínimo, independientemente del tipo de contrato (Lasida y Rodríguez, 2006).

c) *Programas que apuntan a crear mecanismos de “discriminación positiva” dentro del propio mercado de trabajo.*

Entre este tipo de intervenciones, se incluyen:

- i) Algunos programas han creado incentivos a la contratación de los jóvenes con mayores dificultades, como en el caso del primer empleo en Brasil.
- ii) Otros programas, en particular en algunos municipios, han creado oportunidades de inserción laboral en el sector público, a través de contratos temporales. Se trata de brindar pasantías o contratos temporarios a jóvenes desempleados que no accederían al mercado formal si no fuera

por esta estrategia. Un ejemplo al respecto ha sido desarrollado desde 1996 por la Intendencia Municipal de Montevideo. A través del programa “Gestión de Paradores de la Costa de Montevideo”, se ha privilegiado otorgar la gestión de alguno de los paradores de las playas de la ciudad a la Fundación *Con Todos los Niños*, en lugar de otorgar la concesión a empresas privadas con fines de lucro. El objetivo es brindar experiencia laboral a jóvenes en situación de riesgo social.

El programa consiste en ofrecer servicios a los veraneantes que se instalan en la playa. Un grupo relativamente pequeño de 250 jóvenes realiza cursos de gastronomía durante el año y, en el verano, desarrollan un emprendimiento de gestión colectiva donde obtienen experiencia laboral. Asimismo, dicha fundación establece convenios con empresas privadas vinculados al suministro de los productos, mientras que lo recaudado en los paradores se destina a financiar las actividades educativas desarrolladas por la fundación, costear los cursos y los salarios de los jóvenes.

La experiencia muestra una estrategia que, obviamente, no está exenta de polémicas. Desde críticas por las deficiencias en los servicios, hasta conflictos con los gremios, porque los jóvenes están ocupando plazas en lugar de trabajadores.

5. Algunas reflexiones sobre posibles líneas de acción

Obviamente, se está ante un problema multicausal vinculado a las estrategias de desarrollo y crecimiento de los países en un sentido amplio. En el marco de una región donde las desigualdades sociales se han polarizado, donde la pobreza ha aumentado, los programas llevados adelante difícilmente han avanzado en consolidar un sistema de educación, formación y atención social de 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.

Algunos puntos que pueden resaltarse acerca del estado del conocimiento sobre los énfasis a retener en las políticas de mejoramiento de oportunidades de los jóvenes en situación de pobreza serían los siguientes:

- Dado que la permanencia en el sistema escolar ha ido en aumento, y apostar a la mayor educación sigue siendo la mejor opción en términos de inserción

sociolaboral y desarrollo social, se evidencian claramente al menos tres grandes focos de acción en relación con la educación formal:

- i)* Los jóvenes que abandonan la escuela están cada vez en situación más desfavorecida en un mercado de trabajo en el que si bien la educación secundaria no es suficiente para la inserción laboral, sí resulta necesaria. Es preciso reforzar incentivos para la permanencia escolar y desarrollar acciones para la reinserción de desertores.
 - ii)* Todos los jóvenes deberían adquirir durante su permanencia en el sistema educativo las competencias generales básicas y fundamentales para su inserción ciudadana y laboral. Los magros resultados de la escolaridad formal básica y secundaria al respecto y las diferencias entre grupos son claros indicadores de las necesidades de intervención.
 - iii)* Los puentes entre orientaciones educativas, y diferentes circuitos formativos (escolaridad formal, formación profesional, lugares de trabajo) deben claramente crearse y/o reforzarse para favorecer la pertinencia y significatividad social de la educación con relación con la inserción laboral de los jóvenes.
- Respecto de los programas y/o medidas específicamente dirigidas a mejorar la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, debe tenerse en cuenta que no hay evidencia de buenos resultados de programas masivos. Por tanto, es aconsejable que estos programas sean específicos, dirigidos a categorías escogidas de jóvenes, cuidadosamente evaluados y ajustados a determinados nichos o sectores de la economía. Es indispensable tomar en cuenta la gran heterogeneidad de la juventud de la región y las diversas problemáticas a enfrentar. Existen problemas diferentes por nivel socioeconómico, género, nivel educativo, étnico, etc., y es preciso identificar las distintas problemáticas para elaborar respuestas adecuadas. En general, podría recomendarse que los programas de formación vocacional deberían ser:
 - i)* duales, es decir, incluir un componente de formación y otro de aprendizaje en el trabajo (pasantía, prácticas, etcétera);
 - ii)* contar con un diseño, que contemple desarrollo de competencias no solo técnicas, sino también personales y sociales;
 - iii)* realizar un acompañamiento durante la inserción laboral, y
 - iv)* solo para grupos de población cuidadosamente escogidos, sería oportuno promover el trabajo por cuenta propia y la creación de pequeñas

empresas, respaldándolos con servicios financieros, de formación, asesoramiento y acompañamiento.

Tal como se ha evidenciado, es preciso tener en cuenta que el impacto de las medidas tendrá estrecha relación con el comportamiento general del mercado de empleo. Un tema sin duda pendiente es reforzar de un modo sistémico las articulaciones entre distintos servicios y programas. Educación formal y formación profesional constituyen en América Latina circuitos desarticulados que no complementan sus funciones y recursos, que dependen de diferentes ámbitos de la administración pública o incluso de la privada, y están lejos de constituir un sistema (Jacinto, 2002). Entre los mayores desafíos actuales está diseñar una estrategia que permita conformar circuitos formativos. El objetivo estratégico sería la constitución de sistemas nacionales que articulen educación, formación profesional y dispositivos de capacitación e inserción laboral. La necesidad de avanzar hacia una mayor articulación no solo es una cuestión de eficacia y eficiencia. También se vincula a la equidad, insertándose en un terreno más amplio: el de constituir un sistema de educación permanente que responda a las transformaciones sociales, culturales, económicas y tecnológicas y posibilite el acceso a diferentes alternativas de formación a lo largo de toda la vida.

Bibliografía

- Casanova, F. (2004) *Desarrollo local, tejidos productivos y formación: abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes*. Montevideo: Cinterfor/OIT. (Herramientas para la transformación, 22).
- CEPAL (1998). *Panorama social 1997*. Santiago de Chile.
- . (2005) *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2004-2005*. Santiago de Chile. http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/9/LCG2279PE/LCG2279_e_RE.pdf
- Cinterfor/OIT (1998) *Juventud, educación y empleo*. Montevideo: Cinterfor/OIT. (Herramientas para la Transformación, 8).
- Devia, S. (2003) *¿Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral a jóvenes? Evaluación del programa testigo "Proyecto Joven" de Argentina (1993-2000)*. Buenos Aires: UBA.
- El Observador*, 26 de enero de 2004. *Los paradores de la costa son gestionados por una ONG. Montevideo con playas limpias pero servicios deficientes*. <http://www.elabrojo.org.uy/medios/040126ob.html>
- Entra 21 (2005) *Informe de gestión*. Mimeo.
- Filmus, Daniel (2001) *La educación media frente al mercado de trabajo: cada vez más*

- necesaria, cada vez más suficiente. En: Braslavsky, Cecilia (Org.) *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?* Buenos Aires: UNESCO. IPE; Santillana.
- Gajardo, Marcela; Milos, Pedro (2000) Capacitación de jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión: el caso de Chile. En: Gallart, María Antonia (Coord.) *Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes*. Montevideo: Cinterfor/OIT. p. 173-240. (Herramientas para la transformación, 12).
- Gallart, María Antonia (2000) El desafío de la formación para el trabajo de los jóvenes en situación de pobreza. El caso argentino. En: Gallart, María Antonia (Coord.) *Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes*. Montevideo: Cinterfor/OIT. p. 241-302. (Herramientas para la transformación, 12)
- . (2004) Habilidades y competencias para el sector informal en América Latina: una revisión de la literatura sobre programas y metodologías de formación. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*. Montevideo, Cinterfor/OIT. n. 155. <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/155/pdf/gallart.pdf>
- Grubb, W. (1995) *Evaluating training programs in the United States: evidence and explanations*. Ginebra: OIT. Training Policy and Program Development Branch.
- Jacinto, Claudia (1999) *Programas de educación para jóvenes desfavorecidos: enfoques y tendencias en América Latina*. París: UNESCO. IPE.
- . (2001) Contextos y actores sociales en la evaluación de los programas de capacitación de jóvenes. En: Pieck, E. (Coord.) *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*. México. <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro273/epieck7.pdf>
- . (2002) *Nuevas alianzas y estrategias en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos. Estudios de caso en América Latina*. París: UNESCO. IPE.
- . (2004) Ante la polarización de oportunidades laborales de los jóvenes de América Latina. Un análisis de algunas propuestas recientes en la formación para el trabajo. En: Jacinto, Claudia (Coord.) *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*. Buenos Aires: La Crujía. p. 187-200.
- Jacinto, Claudia; Bessega, Carla (2001) *Fortalecimiento institucional de entidades de capacitación para jóvenes desfavorecidos*. París: UNESCO. IPE.
- Jaramillo Baanante, Miguel (2004) *Los emprendimientos juveniles en América Latina: ¿Una respuesta ante las dificultades de empleo?* Buenos Aires: RedEtis; IPE; IDES.. http://www.redetis.org.ar/media/document/id522_fieldfile1.pdf
- Lasida, Javier (2004) *Estrategias para acercar a los jóvenes al trabajo*. Buenos Aires: RedEtis; IPE; IDES. http://www.redetis.org.ar/media/document/id521_fieldfile1.pdf
- Lasida, Javier; Berrutti, Elcira (2002) Foro Juvenil, ensayos y aprendizajes para las políticas de educación y trabajo. En: Jacinto, Claudia et al. *Nuevas alianzas y estrategias en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos. Estudios de casos en América Latina*. París: UNESCO. IPE.
- Leite, Elenice (2004) *Tendencias en la producción de conocimientos sobre educación, trabajo e inserción social. El caso de Brasil*. <http://www.redetis.org.ar>

- Letelier, María Eugenia (2005) *El programa de nivelación de estudios de Chile. Estrategias educativas y formativas para la inclusión social y productiva*. Ponencia presentada en Seminario latinoamericano Estrategias educativas y formativas para la inclusión social y productiva de todos, México, DIE-Cinvestav, RedEtis, IPE, IDES, El Colegio Mexiquense, Instituto Nacional para la Educación de Adultos, 14-15 noviembre.
- 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: UNESCO. IPE.
- Ruévalo, Jorge; Lasida, Javier; Berrutti, Elcira (1998) Formación para el trabajo de jóvenes de sectores de pobreza en América Latina. ¿Qué desafíos y qué estrategias? En: Jacinto, Claudia; Gallart, Ma. Antonia (Coord.) *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: Cinterfor/OIT. p. 7-32. (Herramientas para la transformación, 6).
- <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/jacinto/pdf/jacint2.pdf>
- SITEAL (2005) *Tendencias interregionales en el porcentaje de jóvenes que no completó la secundaria*. Buenos Aires. <http://www.siteal.iipe-oei.org/>
- Weller, Jürgen (2003) *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes*. Santiago de Chile: CEPAL. (Serie Macroeconomía del Desarrollo, 28).
- . (2006) Inserción laboral de jóvenes: expectativas, demanda laboral y trayectorias. *Boletín redEtis*. Buenos Aires. n. 5. <http://www.redetis.org.ar>.