

JACINTO, CLAUDIA¹. (2008) “La transición laboral de los jóvenes y las políticas públicas de educación secundaria y formación profesional en América Latina: ¿qué puentes para mejorar las oportunidades?” En ESPINOSA, Betty, Ana ESTÉVES y Marcela PRONKO, *Mundos del trabajo y políticas públicas en América Latina*, Quito, FLACSO.

Resumen

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 2000, 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.

Introducción

Antes de la crisis del empleo, una serie de mecanismos institucionales facilitaban la inserción en el empleo. 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 centradas 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 de los años noventa, preguntándose, en el marco de los cambios socio-político y económicos recientes de la región, qué ha cambiado, qué ha permanecido y qué nuevas tendencias se identifican en los programas.

¹ Dra. En Sociología, Universidad de Paris III, investigadora y coordinadora de redEtis, Red de Educación, Trabajo e Inserción Social IIPE-UNESCO, y del CONICET de Argentina, e-mail: cjacinto@redetis.iipe-ides.org.ar. ¹ Este artículo se basa en un estudio del IIPE-UNESCO sobre programas y políticas de inserción laboral de jóvenes en América Latina, en prensa.

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 orientan o incluyen ese tipo de inserción.

Hoy 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.

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 que solo en algunos países alcanzan una envergadura importante, y se observa escasez de alternativas formativas destinadas a quienes no terminan el nivel secundario. Por ejemplo la situación de los jóvenes de 20 a 29 años, se observa que 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 entre 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.

Aún para quienes terminan el nivel secundario, la educación ha dejado de significar el pasaporte a la movilidad social ascendente ya que éste está fuertemente mediatizado 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 aún a UN empleo, en especial 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” 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, o aún 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, se tendió 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, 2007), 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 se suponía brindarían pertinencia y “puentes” con el empleo. Esta orientación tuvo resultados diversos según los países y 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 pasaje de un modelo de capacitación que fuera pasando desde “la oferta” hacia su orientación a “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 del trabajo y del desarrollo socio-económico. En muchos casos al margen de la oferta regular de formación profesional, se implementaron programas basados en la licitación de cursos diseñados uno por uno por los proveedores. En los países en que este modelo tuvo alcance relativamente amplio como 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, 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 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, señalan 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 solió ser 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 el achicamiento global del empleo, los jóvenes más educados tienden a desplazar a los menos educados, aún en empleos que no parecen demandar altas calificaciones técnicas.

Los programas también presentaron una débil visión integral de los jóvenes sin incorporar cuestiones sociales y culturales que hacen al “ser joven o ser adolescente” y ni 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 sólo 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 e grandes transformaciones en la introducción de nuevas tecnologías, en particular en las comunicaciones y la informática; migraciones, 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”, basada en 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 críticos y defensores, se observa que muchos permanecen con adaptaciones, y que en los nuevos programas, se evidencia que se incorporan 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 países están a cargo de sectores políticos opuestos.

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 post-formación. El interrogante central es si estas acciones más recientes reflejan un diagnóstico más ajustado de los procesos que influyen en la inserción laboral de los jóvenes, una mayor conceptualización acerca de la necesidad de crear mecanismos institucionales que acompañen la inserción y de 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 ya venían tendiendo 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 Aprendizagem Industrial y el Serviço Nacional de Aprendizagem 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 observan alguna 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. 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, algunas 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 y el Estado, Jaime Ramírez Guerrero (2001) señala que existen grandes diferencias sobre estrategias, metodologías e instrumentos apropiados para enfrentar el desempleo juvenil. Esta 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, basado 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, sea como lugares donde se desarrollan las pasantías, o porque se otorgan incentivos a la participación

a través de desgravación impositiva, como ocurre en Chile, Colombia y en menor envergadura en Argentina. Una iniciativa de gran alcance reciente que adopta la modalidad de incentivar directamente a las empresas es el programa Estimulo al Primer Empleo de Brasil, que ofrece incentivos financieros por R\$1500 por cada puesto ofrecido por las empresas a los jóvenes. 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 pero 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”, o sea 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 en 15 localidades con un programa de formación de jóvenes. Se evidencia un crecimiento en algunos países de OSCs de origen empresarial participando en este terreno, vinculadas 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 un panorama 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 al menos articulados a las instituciones estables. Se ha revalorizado en algunos países el lugar de las instituciones públicas de formación, constituyendo un cambio de perspectiva después de una década en la que los financiamientos internacionales privilegiaron las instituciones privadas de capacitación. La descentralización a 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. Estas últimas proveen especialmente lugares de pasantía, como ya se había observado en los noventa.

Los componentes de la capacitación: orientaciones consolidadas y algunos debates

Se sigue observando en la actualidad una cierta diferenciación entre los cursos más orientados por la “demanda” y aquellos dirigidos al trabajo cuenta propia o informal. Algunos están más referenciados en oportunidades concretas 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 auto-empleo o micro-emprendimientos, muchos 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.

³ Esta organización reúne a unas 200 entidades empresariales vinculadas al sector turismo y comercio junto con OSC orientadas a promover la responsabilidad social empresarial, desde sus inicios en 1998 se han capacitado más de 9000 personas.

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 socio-laborales” y las pasantías. Los módulos sobre “habilidades para la vida y el trabajo” o “competencias socio-laborales”, 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. Incluso existen en la región manuales al respecto de amplia difusión (Cinterfor, 2000 y Kaplum, 1997). Adoptando generalmente una modalidad de taller, algunos se centran en saberes operativos, como 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 en el empleo. (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 utilizaron 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, en la falta de supervisiones de parte de las entidades educativas implicadas (FOSIS, 2001; Jacinto, 2006). Sin embargo, no se discute el gran potencial de las pasantías, que 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 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, se ha ido extendiendo en la región la implementación de pasantías vinculadas a programas de formación, incluso varios países han desarrollado legislación al respecto (Uruguay, Brasil, Colombia, Argentina).

Con respecto a 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 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. Ello también abarca a 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 entreverse 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 alternativos, 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 más pertinentemente 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 el 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 se considera a la educación formal 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 de la tendencia anteriormente generalizada a brindar solo 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 consiste 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 ese “puente” acompañado en el proceso de inserción a los primeros empleos.

Aunque existe un cierto consenso discursivo respecto a las cuestiones recién señaladas, solo 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.

De modo que el acompañamiento, tanto en lo que hace a facilitar puentes de relación para acceder al empleo como la reflexión sobre la experiencia laboral fueron reconociéndose cada vez más como instrumentos necesarios. Teniendo antecedentes en algunos “Proyectos jóvenes” de los noventa, otros programas recientes como Entra 21⁴ han conceptualizado este componente como constitutivo 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 del contenido de las fuerzas en términos de sus competencias, como así también, 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, 2005).

Algunas reflexiones finales

Es claro que se está 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, 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. La descentralización local al mismo tiempo que configura mayor cercanía a los problemas concretos de los jóvenes y a las especificidades del contexto, promoviendo mayor participación de los actores institucionales, representa 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 las condiciones 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 esté 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 por un lado adoptan algunas estrategias que fueron instalándose desde los años noventa, tales

⁴ Este programa apoya proyectos de capacitación y empleo juvenil en TICs con un fondo de US\$20 millones, cofinanciado por la Fundación Internacional para la Juventud y el Fomin.

como las pasantías o los diseños basados en competencias, y por otro lado, se ubican en una línea de mayor apoyo sobre las estructurales institucionales permanentes, al menos en general 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, solo excepcionalmente evaluadas.

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 a la evidencia de que la mera capacitación técnica resulta claramente insuficiente para pretender insertar a un joven de bajos perfiles socio-educativos 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 solo 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 que mejoren su articulación. Cuestiones ambas 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 están lejos de constituir un sistema (Jacinto, 2002). Otro tema pendiente es cómo abordar la gran heterogeneidad de la juventud de la región; existen problemas diferentes por nivel socio-económico, género, nivel educativo, étnico, etc. e 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 citada

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2005) *Panorama social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: Publicación de Naciones Unidas.

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

Filmus, Daniel (2001) “La educación media frente al mercado de trabajo: cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente”; en: Braslavsky, Cecilia (org.). *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*. Buenos Aires: IPE-UNESCO, Ediciones Santillana.

Finnegan, Florencia (2006) *Tendencias en la educación media técnica*, Boletín redEtis n° 6, Buenos Aires: redEtis-IPE-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*. Paris: IIEP-UNESCO.

Jacinto, Claudia (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, pp 191-212. También disponible en español.

Jacinto, Claudia (coord.) (2004) *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*. Buenos Aires: redEtis (IPE-IDES)/MTEySS/MECyT/La Crujía.

Jacinto, Claudia (2006) “Los caminos de América Latina en la formación vocacional de jóvenes en situación de pobreza. Balance y nuevas estrategias”: en Jacinto, Claudia, Cristina Girardo, María De Ibarrola, y Prudencio Mochi, *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva*. Montevideo: Cinterfor/ OIT, Pp. 87- 105

Jacinto, Claudia y Verónica Diyarian (2007) *¿Qué recomiendan los trabajos recientes sobre las políticas para mejorar la inserción laboral de los jóvenes?:* en En Foco, N°1, redEtis (IPE-UNESCO). <http://www.redetis.iipe-ides.org.ar>

Jacinto, Claudia y Flavia Terigi (2007) *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*. Buenos Aires: Ediciones Santillana.

Lasida, Javier (2004) *Estrategias para acercar a los jóvenes al trabajo*. Buenos Aires: redEtis (IPE-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 Fundation.

Letelier, María Eugenia (2006) “Modalidad flexible de nivelación de estudios para personas adultas. Análisis de la experiencia.” en Jacinto, Claudia, Girardo, Cristina, María De Ibarrola y Prudencio Mochi. (2006) *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva*. Montevideo: Cinterfor/ OIT. Pag.123.

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.

Rodríguez, Ernesto (2003) *Juventud y desarrollo en América Latina: desafíos y prioridades en el comienzo de un nuevo siglo* en <http://www.uia.mx/campus/publicaciones/jovenes/default.html>. (23/08/07)

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.

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) (2003), *Alcanzando las metas educativas*. Santiago de Chile: 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 Jacinto, Claudia, Girardo, Cristina, María De Ibarrola y Prudencio Mochi. (2006) *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva*. Montevideo: CINTERFOR/ OIT. Pp. 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.

Weller, Jürgen (2006) *Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*. Bogotá: CEPAL, Mayol Ediciones, GTZ.