

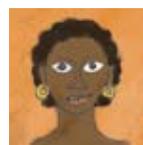
TRABAJO DECENTE Y JUVENTUD

Agenda Hemisférica
2006 - 2015



América Latina

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



TRABAJO DECENTE Y JUVENTUD
AMÉRICA LATINA

DOCUMENTOS DE BASE VOLUMEN I

Copyright © Oficina Internacional del Trabajo 2007

Primera edición 2007

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

OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Trabajo Decente y Juventud. América Latina - Documentos de Base Volumen I

Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 2007

Plan de acción, empleo, comercio internacional, formación, pequeña empresa, trabajo decente, democracia, desarrollo social, América Latina, Caribe. 13.01.3

ISBN 978-92-2-320718-2 (Impreso)

ISBN 978-92-2-320719-9 (web pdf.)

Datos de catalogación de la OIT

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

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

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

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Las Flores 275, San Isidro, Lima 27, ó al Apartado Postal 14-124, Lima, Perú. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: biblioteca@oit.org.pe

Vea nuestro sitio en la red: www.oit.org.pe

Impreso en Perú

ADVERTENCIA

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

TRABAJO DECENTE Y JUVENTUD
AMÉRICA LATINA

DOCUMENTOS DE BASE VOLUMEN I

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	15
Aportes desde PREJAL al documento sobre juventud y empleo de la Oficina Regional Ernesto ABDALA	17
Marco institucional para el empleo juvenil Eduardo ARAUJO	47
Educación y empleo juvenil en América Latina y el Caribe María ARTETA	75
Reflexión sobre los problemas de calidad de la formación profesional. Mecanismos para hacer más transparente el mercado formativo Miguel CALDERÓN	105
Juventud y empleo en Estados Unidos: principales elementos de las políticas activas de mercado de trabajo María Claudia CAMACHO	117
Trabajo decente para la juventud. Propuestas y experiencias sindicales Gerardo CASTILLO	145
La protección social de los jóvenes en América Latina Juan CHACALTANA / Fabio DURÁN	157
Notas sobre proyectos de emprendimiento juvenil en América Latina y el Caribe Luis GONZÁLEZ	171
¿Un salario mínimo específico para los jóvenes? Andrés MARINAKIS	203

PRÓLOGO

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

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

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

El mandato recibido por la OIT de sus constituyentes americanos, en el ámbito de la juventud, se fortaleció con lo expresado en la Declaración del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (2006), que abordó el tema “Creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible”: “Reafirmamos nuestro compromiso de elaborar y poner en práctica estrategias que brinden a los jóvenes de todo el mundo una oportunidad real e igual de lograr el empleo pleno y productivo y trabajo decente. En este sentido, habiendo observado que casi la mitad de los desempleados del mundo son jóvenes, estamos decididos a integrar el empleo de los jóvenes en las estrategias y programas nacionales de desarrollo; a elaborar políticas y programas para mejorar la capacidad de empleo de los jóvenes, en particular a través de una educación, capacitación y formación continuas acordes con las exigencias del mercado laboral; y a promover el acceso al trabajo mediante políticas integradas que permitan la creación de trabajos nuevos y de calidad para los jóvenes, y faciliten el acceso a esos trabajos, en particular mediante iniciativas de información y capacitación.

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

Subrayamos la importancia de la labor de la Red de Empleo de los Jóvenes como mecanismo de intercambio, apoyo y examen entre los jóvenes, y alentamos a los Estados Miembros, a las Naciones Unidas y a las organizaciones asociadas a fortalecer y a ampliar la Red en los planos nacional, regional e internacional”.

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

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

Esta investigación estuvo coordinada por Virgilio Levaggi, Director Regional Adjunto de la OIT para América Latina y el Caribe, y por el economista Juan Chacaltana, quien contribuyó con el diagnóstico y las elaboraciones estadísticas que el estudio recoge así como lo relacionado a la trayectoria de trabajo decente. La señora Sandra Silva Santisteban y el señor Levaggi han editado los informes, regional y nacionales, que publicamos.

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

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

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

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

La realidad de millones de jóvenes que no estudian ni trabajan, así y cómo el hecho de que la pertenencia a un género o raza pueden dificultar el acceso a trayectorias de trabajo decente, son desafíos tan importantes como el desempleo y la economía informal en los esfuerzos por fortalecer las democracias en la región y darle un carácter integral al desarrollo de nuestros pueblos.

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

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

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

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

Esperamos que la publicación que alcanzamos sea de utilidad para que más jóvenes puedan acceder a un trabajo decente que les permita desarrollarse como

² <http://www.oit.org.pe/t dj>

personas y contribuir así con el desarrollo de sus familias y el progreso de sus sociedades. Hoy la juventud tiene que ser vista como uno de los principales valores del capital social de la región y debe dejar de pensarse en ella como si fuera algo lejano, del porvenir. En cierta medida el futuro comienza todos los días. La juventud es presente y ojalá mejor futuro para la región americana.

Jean Maninat
Director Regional
para América Latina y el Caribe

INTRODUCCIÓN

Si la OIT prepara un informe sobre la juventud parece lógico que hable de ésta y del trabajo y, después de 1999, de juventud y trabajo decente. Asociar la juventud de América Latina con el trabajo, y específicamente con dicho tipo de trabajo, no es forzado.

Por un lado está la opinión de los propios jóvenes.

Una encuesta reciente, del pasado septiembre en Perú, destaca que para el 34% de los jóvenes entrevistados su principal temor es la falta de trabajo. Para el 46% de ellos el mundo laboral les presenta las principales dificultades para incorporarse a la vida adulta: falta de oportunidades de empleo, inestabilidad en el trabajo y bajas remuneraciones. No sorprende que para 55% de los participantes en la encuesta el programa gubernamental que debe priorizarse, para mejorar la situación de la juventud, sea el de promoción del empleo juvenil. Para el 31% de los jóvenes peruanos entrevistados triunfar en la vida significa poder trabajar en lo que le gusta y ser exitoso en el trabajo.

De acuerdo a últimos estudios sobre el perfil de los jóvenes brasileños el trabajo no sólo está en su orden del día sino que aparece como referencia central entre las opiniones, actitudes, expectativas y experiencias. El trabajo para la juventud en Brasil es de los asuntos que más les interesan y la falta de empleo entre los problemas que más les preocupan. Para la juventud brasileña el trabajo es necesidad, fuente de independencia y de autorrealización.

En la vinculación entre juventud y trabajo decente que hace la OIT abunda la Meta 16 de los Objetivos del Milenio (“En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo”), con la que contribuye a través de la Red de Empleo Juvenil (que integra con el Banco Mundial y la Secretaría General de la ONU).

También justifica tal vinculación el que habiten en la Patria Grande 100 millones de jóvenes, entre 15 y 24 años, y que en 2015 ella vaya a tener el máximo histórico de jóvenes. A partir de ese año su número decrecerá y el bono demográfico irá desapareciendo.

De la adecuada comprensión de los posibles roles que puede cumplir este contingente de jóvenes en lo socioeconómico y lo político dependerá, en mucho, lo que se pueda hacer –en la primera mitad del presente siglo– en favor de nuestras democracias, economías y sociedades.

En América Latina han quedado atrás los paradigmas de la juventud estudiantil, que primó en los 60 y 70, y el de los jóvenes en riesgo en los 80 y 90. En el tercer milenio el paradigma juvenil de la región parece caracterizarse por la voluntad de las jóvenes y de los jóvenes por participar en los ámbitos económico, cívico, cultural y político de la vida en sociedad y, para ello, el trabajo de calidad es crucial. Esto explicaría, entre otras razones, su ascenso entre las prioridades de la juventud latinoamericana.

Hay múltiples motivos para que la OIT haya trabajado para alcanzar a sus constituyentes de la región y a la opinión pública en general una aproximación a la juventud que busca promover que los jóvenes entre 15 y 24 años se mantengan estudiando el máximo tiempo posible y si han de ingresar al mercado de trabajo lo hagan en las mejores condiciones.

El informe “Trabajo Decente y Juventud en América Latina” no hubiera sido posible sin las contribuciones que ahora publicamos en dos volúmenes. En ellas los interesados en el tema encontrarán profundizaciones en los temas centrales del mencionado informe. Agradezco a los autores de dichos estudios y análisis su dedicación y trabajo.

Ha sido decisiva para la proyección del Informe latinoamericano, de sus versiones ejecutivas y de los informes nacionales la participación del Director General de la OIT don Juan Somavia en su lanzamiento, el pasado septiembre en Santiago de Chile. Ello lo atestigua el impacto del referido lanzamiento en los medios de comunicación del Hemisferio y de algunos países europeos y los análisis que comienzan a aparecer en medios especializados.

En la América Latina de la primera mitad del siglo XXI es necesario actuar para que los jóvenes tengan trayectorias laborales hacia el trabajo decente como una forma de contribuir con la gobernabilidad democrática, el crecimiento económico y la inclusión social.

El trabajo es prioritario para los jóvenes y su promoción debiera serlo en las agendas de gobiernos y sociedades; pero no cualquier trabajo sino uno de calidad: trabajo decente y productivo.

Lima, diciembre de 2007

Virgilio Levaggi

Director Regional Adjunto
para América Latina y el Caribe

**APORTES DESDE PREJAL AL DOCUMENTO
SOBRE JUVENTUD Y EMPLEO DE LA OFICINA REGIONAL**

ERNESTO ABDALA

PREJAL - OIT

ÍNDICE

1. Introducción	21
2. Esquemas de formación profesional para jóvenes: los modelos	22
2.1 Programas de primera generación: el modelo de las Instituciones de Formación Profesional (MIFP)	22
2.2 Programas de segunda generación: el Modelo Focalizado de formación y empleo de jóvenes	24
2.3 Programas de tercera generación: el modelo de componentes formativos y sociales	26
2.4 Breve balance sobre los modelos	28
2.4.1 Interacción y complementariedad de los modelos	28
3. Algunas experiencias con elementos innovadores en América Latina	31
4. A modo de conclusión: formación profesional y trabajo decente	38
5. Anexos	40
5.1 La educación y la formación profesional: pilares de un mismo proceso	40
5.2 El desarrollo local y los programas de formación	42
Bibliografía	45

Aportes desde PREJAL al documento sobre juventud y empleo de la Oficina Regional¹

1. Introducción

Los programas de formación laboral enfrentan distintos problemas que los justifican y también los condicionan. Entre ellos podemos señalar:

- Vulnerabilidad etaria. Ésta se acentúa si a la condición de joven se agrega la de pobreza, género, residencia rural o baja escolaridad, fenómenos que también suceden en los países desarrollados. Todo ello hace necesarias las intervenciones focalizadas en las distintas “juventudes”² a través de instrumentos de política diseñados específicamente para la población juvenil o sectores de ésta.

- Devaluación de las credenciales educativas. Se produce frente a los cambios en el perfil de los trabajadores y la elevación de requisitos de acceso al mercado de trabajo.

- Objetivo de los programas de formación para jóvenes implementados en la región. Ha estado centrado en la inserción laboral, a pesar de que la noción más actualizada de formación incluye un aporte “educativo” en conocimientos y valores que trascienden la aplicabilidad al trabajo.

- Políticas de empleo y capacitación dirigidas a los jóvenes. Compartieron la idea central del nuevo modelo económico y de sus bases doctrinarias. Deben prepararse a las personas para su rápida inserción en el mercado de trabajo antes que favorecer enfoques integrales (competencias generales y ciudadanía).

- Movilización y fortalecimiento de nuevos actores. En sus versiones más innovadoras, los programas de formación laboral buscan una combinación de esfuerzos y recursos públicos y privados para poder trabajar sobre la oferta laboral y la demanda de empleo. Los nuevos programas representan un cambio en el rol del Estado, que pasa a asumir un papel subsidiario, abandonando la ejecución

¹ El presente artículo es producto de la acumulación de conocimiento generada, en gran medida, desde el área de trabajo Jóvenes, Formación y Empleo de CINTERFOR/OIT.

² La noción de “juventud” se ajusta a los procesos inocultables de segmentación, discriminación y exclusión. Ya no corresponde únicamente a la etapa de transición de la niñez a la adultez, sino que se correlaciona al grupo de pertenencia; de ahí, las distintas categorías de “jóvenes”.

directa de las acciones y delegándola a oferentes privados y públicos a través de licitaciones. El Estado se encarga del diseño y financiamiento de los programas, definiendo la población objetivo y mecanismos de evaluación y control.

- Necesidad de diversificación y renovación de la formación tradicional. Generalmente está orientada por las denominadas “señales de mercado”.

2. Esquemas de formación profesional para jóvenes: los modelos

Dentro de las políticas sociales en América Latina, existe en la región un copioso bagaje de experiencias en las que la capacitación laboral ha sido aplicada como instrumento en estrategias de lucha contra el desempleo juvenil, cuyo desarrollo puede ser ilustrado por medio de tres modelos diferenciados:

a) El modelo institucional basado en las Instituciones de Formación Profesional, que se denominará Modelo de Instituciones de Formación Profesional (MIFP).

b) El modelo centrado exclusivamente en jóvenes desempleados y en situación de desventaja denominado Modelo Focalizado (MF), que surgió pretendiendo ser una solución a los cambios experimentados por el mercado laboral.

c) El modelo que conjuga la evolución histórica, de los dos modelos anteriores, priorizando aspectos específicos como inclusión social y ciudadanía.

2.1 Programas de primera generación: el Modelo de las Instituciones de Formación Profesional (MIFP)

A partir de los años cuarenta hicieron su aparición en el panorama de la región las Instituciones de Formación Profesional (IFP) destinadas a atender las necesidades específicas de capacitación para el empleo, con el objetivo explícito de cubrir el vacío dejado por el sistema educativo formal ante el proceso de industrialización.

Durante los años cincuenta e inicios de los sesenta, la problemática de la educación y del trabajo en América Latina fue abordada fundamentalmente desde la formación profesional. Las IFP se consolidaron técnicamente al definir un campo de acción propio y ganaron un lugar reconocido y destacado en sus países (recuadro 1).

A partir de la década de los sesenta se produjo también en la región una importante expansión del nivel medio y de la universidad, no coexistente con la expansión de los mercados de trabajo. Este desfase entre la oferta del sistema educativo y la demanda de puestos de trabajo no permitió cubrir la necesidad de contar con mano de obra de nivel intermedio, con características específicas de capacitación tecnológica.

Recuadro 1
El contexto de las estrategias y programas
para jóvenes y poblaciones desfavorecidas en las IFP

Con la crisis del modelo económico que vio nacer la modalidad aprendizaje (principal metodología de formación utilizada por las IFP), y la ampliación de la cobertura de la educación media en los países latinoamericanos, a fines de los setenta se comenzó a discutir la eficacia de esta modalidad.

Inicialmente, la población objetivo de las IFP no provino de los sectores más desfavorecidos sino de aquellos que contaban con la ventaja de poder insertarse en los sectores formales de la economía.

Sin embargo, a principios de los años 1970 se empezó a producir el llamado “viraje hacia lo social”, que se dio a partir del reconocimiento de la magnitud del sector informal en la economía de la región y de su condición de componente estructural de la configuración económica regional.

Las estimaciones para 1998 arrojaban los siguientes datos:

- La Población Económicamente Activa (PEA) en América Latina ascendía a 217.241.305.
- Tomando el parámetro de los jóvenes de 15 a 24 años, éstos representaban 25% de la PEA (en números absolutos: 54.230.851)
- Las IFP atendían al 10% de la PEA (21.724.135)

Se puede afirmar entonces, que las IFP contaban con aproximadamente 5.431.000 de jóvenes matriculados, anualmente.

Fuente: Elaboración propia.

En la década de los ochenta se empezó a desarrollar un movimiento hacia la transformación del nivel medio de enseñanza, para coordinarlo con las necesidades del despegue económico que se preveía. Se implantó el nivel medio profesionalizante en varios países.

Respecto a la oferta formativa de las IFP, pueden diferenciarse dos tipos de estrategias relacionadas a los jóvenes:

a) Programas más amplios de desarrollo, no dirigidos especialmente a los jóvenes sin calificación profesional pero que los incluyen entre sus beneficiarios o participantes³.

b) Programas dirigidos específicamente a jóvenes desfavorecidos⁴:

³ Entre estos programas se encuentran las experiencias desarrolladas por el SENAI de Brasil con su programa de Acciones Móviles, por el INSAFORP en El Salvador con sus programas de Habilitación para el Trabajo – HABIL 2005 y por el SENATI de Perú, por medio de sus programas de Aprendizaje Dual, de Capacitación con Unidades Móviles y de Capacitación Multimedial.

⁴ Entre ellos podemos mencionar: Jóvenes en Acción del SENA de Colombia y desde el SENAI, las acciones de democratización del acceso a los programas de Aprendizaje Industrial o el Programa Novos Horizontes.

2.2 Programas de segunda generación: El Modelo Focalizado de formación y empleo de jóvenes

La instalación del problema del desempleo juvenil⁵ como un fenómeno estructural y permanente reclamaba la aparición de otro tipo de medidas en términos de formación. Con el apoyo financiero de organismos multilaterales se empieza a ejecutar una nueva generación de políticas de formación para el empleo de jóvenes, intentando dar mayor flexibilidad y llegada a la poblaciones más vulnerables.

Las nuevas políticas representan un cambio en el papel del Estado, en el cual éste adopta un papel subsidiario, abandona la ejecución directa de las acciones, delegándola a oferentes privados o públicos, sometidos a competencia a través de licitaciones. El Estado asume el diseño y financiamiento de los programas, definiendo la población objetivo y mecanismos de evaluación y control, delegando el tema de pertinencia de las diversas acciones, que pasa a ser orientada por las denominadas “señales de mercado”.

El Modelo Focalizado (MF) propone un sistema caracterizado por:

- a) Sostener que la capacitación laboral debe ser flexible y orientada por la demanda de trabajo.
- b) Considerar que el financiamiento público debe destinarse a programas focalizados en grupos sociales desfavorecidos.
- c) Separar el diseño, la coordinación, la supervisión y la evaluación de la ejecución, considerando que mientras las primeras tareas corresponden al Estado, la segunda debe quedar en manos de instituciones públicas y privadas.

Un tipo de programas de capacitación laboral dirigido a jóvenes en situación de desempleo estructural y alto riesgo social comenzó a extenderse rápidamente en la región, a partir de los noventa (tabla 1). Este modelo se experimentó y sistematizó inicialmente en Chile bajo la denominación “Chile Joven”.

Para proveer la oferta formativa del modelo se convoca a instituciones de capacitación a participar en licitaciones de cursos diseñados por ellas mismas. Son, en su mayoría, cursos de capacitación a nivel de semicalificación, que incluyen pasantías en empresas del sector formal y están dirigidos a jóvenes desempleados.

⁵ Durante el período de vigencia del modelo de sustitución de importaciones, de aumento de la producción industrial nacional, el empleo crecía simultáneamente con la producción.

Tabla 1
Algunos programas del modelo focalizado

Nombre del programa	País	Año de inicio	En ejecución
Proyecto Joven	Argentina	1997	NO
Chile Joven	Chile	1993	NO
Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes	Colombia	1996	NO
Projoven	Perú	1995	SI
Quisqueya Joven	República Dominicana	1996	NO
Projoven	Uruguay	1994	SÍ
Plan de Empleo Joven	Venezuela	1995	NO

Fuente: Elaboración propia.

Se apoyan en el mecanismo de autofocalización de la población objetivo o beneficiarios, que permite al joven elegir el curso que él considere adecuado a su interés profesional. Los jóvenes reciben becas por su participación en el programa.

Los principales ejes a partir de los cuales se estructura el modelo son los siguientes:

- a) Pertinencia de la capacitación con relación al mercado de trabajo
- b) Articulación de esfuerzos del Estado, la sociedad civil y el sector empresarial
- c) Autofocalización de la población objetivo
- d) Ejecución descentralizada y regulada por mecanismos de mercado
- e) Adecuación a las motivaciones, necesidades y expectativas de los actores
- f) Organización Institucional desde una Unidad Coordinadora Central⁶

⁶ Establecida generalmente como grupo interdisciplinario *ad hoc*, ubicada en un Fondo de Inversión Social, un Ministerio u otra unidad administrativa del gobierno central.

g) Descripción operativa del modelo: se ofrece un paquete de capacitación laboral y prácticas laborales⁷

h) Entidades ejecutoras seleccionadas mediante convocatorias públicas⁸

i) Selección de usuarios y de actividades de capacitación en la que participan diversos actores⁹

2.3 Programas de tercera generación: el modelo de componentes formativos y sociales

Las propuestas de la tercera generación de programas parten de la idea de que no bastan la capacitación y la práctica laboral para que el joven pueda lograr una efectiva integración social y asegurarle un nivel de empleabilidad que rompa los círculos de pobreza, sino que es necesario un mayor nivel de “contención”, en términos de las dimensiones que determinan la vulnerabilidad de estos jóvenes.

En este sentido, varios programas ampliaron el área de atención de los jóvenes de bajos recursos procurando abarcar no solo la esfera del empleo, sino también el entorno psicosocial del joven. Entre los aportes de este tipo de experiencias se destacan:

- La ampliación del concepto de formación profesional, incluyendo la formación personal y social.
- La incorporación de otras actividades formativas generales como deportes y artes, entre otras, que promueven la organización social de los jóvenes.
- El desarrollo de programas de capacitación de formadores.
- La puesta en práctica de estrategias de retención centradas en el vínculo personalizado que se establece con los jóvenes.

⁷ El proceso de capacitación y de práctica laboral oscila alrededor de los seis meses. Durante su permanencia en el programa el usuario recibe un subsidio de manutención y transporte, dirigido a estimular su retención en el programa. Las empresas que ofrecen su espacio productivo para la fase de práctica laboral no están obligadas a remunerar al capacitando, ni adquieren ninguna otra responsabilidad laboral con el mismo. Tampoco están obligadas a contratarlo posteriormente.

⁸ Las ejecutoras directas de los servicios de capacitación son entidades o empresas públicas o privadas (empresas que venden comercialmente servicios de capacitación y consultoría, organizaciones no gubernamentales, entidades privadas de educación no formal, institutos técnicos oficiales o privados, etc.), las que son llamadas mediante convocatorias públicas a inscribirse en un Registro Nacional administrado por la Unidad Coordinadora Central (UCC).

⁹ La selección de candidatos es realizada mediante procesos de identificación, selección y canalización que son responsabilidad de las entidades estatales del Programa, siempre en estrecha relación con entidades territoriales. La selección final de usuarios es realizada por las entidades ejecutoras de la capacitación.

- Tomar en cuenta que la capacitación técnica y la alternancia son necesarias, pero no suficientes para habilitar a los jóvenes pobres.

- Considerar que estos jóvenes son desertores del sistema de enseñanza formal (con pocos años de educación media, en el mejor de los casos) y no tienen acceso a las redes sociales para obtener un trabajo.

- La incorporación de un componente de orientación personal y laboral sustantivo, y otro de acompañamiento que parecen resultar especialmente adecuados para el tipo de población atendida, aunque sean difíciles y costosos de replicar en programas de mayor escala.

- La formación social, la orientación sociolaboral junto a estrategias de desarrollo de competencias sociales e interactivas que resultan necesarias tanto para la vida ciudadana como para la laboral.

Dentro de las experiencias que presentan alguna de estas innovaciones, se encuentran las mencionadas en la tabla 2:

Tabla 2 Algunos programas del modelo focalizado	
Programas	Países
Navegar Sur	Argentina
AXE	Brasil
Alternativas de inclusión social	Brasil
Plan Nacional de Desarrollo	Colombia
La Escuela Gaspar Melchor de Jovellanos	Cuba
Grupo Social FEPP, Escuela de Formación Empresarial	Ecuador
Polígono Industrial de Don Bosco	El Salvador
La Comuna	México
CAPLAB	Perú
Movimiento Tacurú	Uruguay

2.4 Breve balance de los modelos

La exclusión y vulnerabilidad laboral de los jóvenes junto a las exigencias de competitividad y productividad, así como la rapidez de los cambios tecnológicos, plantean un serio esfuerzo en la formación para este colectivo.

La sustentabilidad política de inclusión social se basa necesariamente en jóvenes capaces de vincularse eficaz y eficientemente al sistema productivo. Los programas, para ser eficientes, deben contemplar dicha premisa.

2.4.1 Interacción y complementariedad de los modelos

Es necesaria la interacción de dos modelos: Modelo Focalizado (MF) y Modelo de Instituciones de Formación Profesional (MIFP). Ninguno de los dos logró desarrollar eficientemente todas las premisas ya mencionadas.

Si bien el MF cuestionó al MIFP, el primero presenta fuertes carencias que deben ser revisadas. Es un modelo de corto plazo, que aparentemente sigue una tendencia de programas desarrollada en distintos países, ligada a situaciones concretas pero sin lograr sustituir el formato institucional anterior de formación profesional; máxime si se considera que en algunos países se planteó un nuevo sistema de formación profesional como uno de los resultados esperados del programa, el cual estuvo muy lejos de ser alcanzado.

Ambos modelos se complementan, cooperan y tienen mucho que aprender mutuamente, conformando la base en la búsqueda de nuevos sistemas nacionales de formación para el trabajo.

Uno de los puntos de mayor discusión es el papel y funciones de las IFP. Existe un debate sobre cómo éstas deben adaptarse a las nuevas circunstancias: desde modelos mixtos en los que cumplan funciones de formulación de políticas y/o ejecución de la formación misma, hasta de creación de una nueva institucionalidad. Subyace aquí también la idea de una visión integradora con todos los actores: IFP, ONG, organizaciones comunitarias, capacitación en la empresa, oferentes privados de capacitación, centros de investigación y desarrollo tecnológico, educación media técnica, educación superior, etc.

El Modelo Focalizado (MF) en programas de capacitación para jóvenes ha contribuido al debate de la necesidad de reformar o no los sistemas de formación para el trabajo, centrado en cómo mantener el acceso de todos a oportunidades de formación (recuadro 2). Este debate ha incluido como temas centrales, los siguientes:

Recuadro 2 La calidad de la formación

El MF puso en evidencia el dilema de la calidad versus cantidad en los programas de formación. Los cursos de corta duración permiten el acceso a una capacitación elemental que solo permiten inserciones laborales frágiles sin proporcionar las herramientas necesarias para verdaderas trayectorias de empleabilidad.

Hacer de la calidad de la formación un elemento constitutivo de los programas se vuelve imperativo en el contexto actual, por medio de la retroalimentación de los distintos programas y el fortalecimiento institucional.

Desde finales de los noventa las IFP han venido incorporando y certificando la gestión de la calidad en la formación profesional. Esto se justifica plenamente, ya que la capacidad de acumular conocimientos, capacidades educativas, metodologías de diseño y formación, y los procesos de enseñanza- aprendizaje es un producto del know-how propio con que cuentan las IFP (Vargas, 2003:14) y cuya amplísima acumulación resulta un aspecto diferenciador respecto a otros actores vinculados a la formación. La calidad es un elemento de interés tanto para quienes desean capacitarse, para los empresarios que desean invertir en capacitación, así como para quienes aportan fondos.

El énfasis puesto en la calidad por las IFP en los últimos años se fundamenta en el objetivo de acompañar la gestión de calidad conforme a la dinámica de las empresas así como para garantizar que se atiendan las necesidades de sus usuarios. Esto ha repercutido en una mayor evaluación de resultados como garantía de una correcta aplicación de recursos y de una actualización constante de los servicios de formación (Vargas, 2003). En esta línea se vienen adoptando en la Región (por ejemplo en Argentina y Chile.) versiones de la ISO 9000 para la educación que se aplicarán a organismos ejecutores de capacitación.

Fuente: Elaboración propia.

- El dilema entre priorizar la formación general o la específica.
- Formación desde la oferta o desde la demanda.
- La adecuación de un mercado de instituciones de formación compitiendo libremente.

De la interacción, apoyo y complementariedad de ambos modelos, surgen las siguientes conclusiones:

- Lo público no se debe entender solamente como lo estatal ni lo privado.
- El Estado debe garantizar la financiación de aquellas funciones de la formación que por su carácter de bien público no pueden ser asumidas por el sector privado.
- La regulación de una oferta descentralizada y diversificada requiere de sólidas y legítimas estructuras institucionales, cuya base se encuentra en las instituciones de formación profesional, reformuladas y actualizadas.

De los distintos diagnósticos surge un relativo consenso en las siguientes premisas:

- El mejoramiento de la cobertura y la calidad de la educación básica.
- La promoción de la capacitación en la empresa.
- La diversificación de la oferta de capacitación laboral con énfasis en nuevos actores de naturaleza privada (empresas, ONG).
- La revisión profunda de los aparatos de capacitación laboral (la educación media técnica y las instituciones de formación profesional).
- Orientación desde la demanda en una estrecha vinculación con los sectores productivos (empresarios y trabajadores) en todas las fases de su proceso de desarrollo.

Igualmente, se insiste en que la capacitación laboral encuentra su mejor potencialidad cuando está estrechamente ligada a procesos de movilización comunitaria para el desarrollo económico local.

El debate actual en torno a los programas de formación de jóvenes busca clarificar si son necesarios para el empleo o para la ciudadanía, si deben focalizarse en la inserción laboral o la inserción social.

Es necesario optar por incrementar el rol ciudadano, pues la inserción laboral no lleva necesaria y directamente a la inserción social cuando se trabaja con colectivos de pobreza estructural y fuertemente excluidos. Los programas deberían estimular la participación con espacios de socialización que propicien el rol ciudadano, el diálogo social y la concertación entre todos los actores de la sociedad.

Las evaluaciones como aporte para el rediseño y aprendizaje de los programas dejan un panorama de las áreas que deberían ser priorizadas en las nuevas experiencias de capacitación laboral para jóvenes:

- Los cambios de actitudes y capacidades que denoten la adquisición de una cultura de trabajo.
- El retorno a los estudios formales.
- Los componentes psicosociales posibles de medir (actitudes y comportamiento) como la autoestima, creatividad, elaboración de proyectos, inserción social, ámbitos de los procesos de socialización (la familia, la calle, los pares, las instituciones, otras), participación activa en grupos sociales, artísticos, religiosos, deportivos,

barriales, culturales, incremento de los espacios sociales, creación de nuevas redes sociales (con otros jóvenes, instituciones, servicios y lugares de trabajo).

- La variable “bienestar” (integrando empleo, inserción laboral, satisfacción laboral, tipo de trabajo, ingresos y rol ciudadano), que aporta una visión más amplia del fenómeno, apoyando un entendimiento y una retroalimentación de mejor calidad.

Los procesos de formación para el trabajo de jóvenes vulnerables deben responder a desafíos múltiples, que no se agotan en la obtención de un puesto de trabajo o un empleo. Comprometen también aspectos de formación general que les aseguren una mayor inserción social, de la cual dependen para poder ejercer sus derechos ciudadanos y de contribuir al desarrollo cultural de la sociedad a la que pertenecen.

3. Algunas experiencias con elementos innovadores en América Latina

Los programas desarrollados en América Latina y el Caribe han realizado avances significativos en la búsqueda de un nuevo modelo en capacitación laboral para las juventudes, con innovadores ajustes referidos a la elaboración, ejecución, aprendizaje y retroalimentación.

A partir de la focalización de las acciones, una apuesta sistemática a ampliar y compartir junto a nuevos actores sociales e institucionales en el área de atención y educación juvenil es la posibilidad de intervención, que tradicionalmente recaía en el Estado.

La necesidad de flexibilizar y descentralizar los nexos de articulación entre las actividades exclusivamente educativas con las demás ha ido marcando el inicio de una nueva etapa en la concepción política del ámbito de atención juvenil en el concierto de las políticas sociales y en la asunción misma del joven en su singularidad histórica y social.

Interesa aquí subrayar las apreciaciones innovadoras que pueden derivar en propuestas interesantes y sistematizando el legado histórico de actores públicos en el ámbito nacional que han acuñado directrices teóricas y metodológicas relevantes (recuadro 3).

Los diez proyectos presentados en la tabla 2 dan cuenta del importante esfuerzo desarrollado en la región como aporte para un modelo de inclusión laboral y social, con referencias claras al concepto de ciudadanía en sus diseños y teniendo en cuenta las exigencias del mercado de trabajo y la realidad de los jóvenes y sus propias demandas.

Para resaltar los aspectos más innovadores en forma comparativa de los distintos programas, el análisis se centra en seis aspectos que sirven de conectores para establecer un diálogo simultáneo entre todos los proyectos aquí expuestos, a saber:

- a) formación integral
- b) alianzas locales
- c) formación educativa, técnica y laboral
- d) importancia de lo focal-local
- e) participación como elemento conducente
- f) formación con grupos en las fronteras sociales

Recuadro 3 **Algunos factores que condicionan el éxito de las nuevas intervenciones**

Una de las primeras limitantes para estas alianzas es la escasez de puestos de trabajo generados por la economía. Si bien las intervenciones pueden ser eficaces en términos de capacitación, la realidad económica coyuntural del país puede oscurecer los alcances de los programas debido a la restricción de puestos de trabajo en el sector formal.

A su vez, la situación económica puede determinar también que emprendimientos con potencial de desarrollo fracasen debido a la constricción en la demanda que afecte sus productos o servicios.

Otro factor limitante de las intervenciones es la carencia de competencias básicas de parte de la población objetivo. Las fuertes debilidades que los jóvenes arrastran en las áreas de lectura, escritura, matemáticas y lenguaje condicionan las posibilidades de éxito de los programas. Varios proyectos incluyen un componente de formación para suplir estas carencias pero se reconoce que no hay sustituto para un buen sistema de educación básica, ya que no se puede remediar en unos pocos meses lo que en general lleva varios años construir.

El costo de oportunidad de participar en los programas, así como de “esperar” la formalidad para este grupo de jóvenes es también un elemento que restringe los alcances de las intervenciones al limitar la capacidad de participación de los potenciales beneficiarios y potenciar la predisposición al abandono. El tiempo dedicado a la participación en el programa es tiempo perdido para la búsqueda de actividades de generación de ingresos de las cuales puede depender la supervivencia económica de las familias. Para atenuar este efecto, algunos programas incorporan ayudas económicas para mantener la participación y cubrir costos básicos, como en transporte.

Aunque los programas incluyen mecanismos focalizados en los jóvenes desfavorecidos, el origen de éstos es uno de los factores que inhibe a los empresarios al momento de ofrecer pasantías. No obstante los buenos resultados de muchos de los programas de empleo, pueden surgir aspectos un tanto más complejos vinculados con la equidad, como la posibilidad de que algunos empleadores utilicen las pasantías como medio para detectar y seleccionar a los mejores, y el uso de instrumentos formales -como por ejemplo, exámenes médicos- para descartar a determinados jóvenes en los cuales perciben algún tipo de riesgo. Se instala de esta forma, un problema para la formación pues debe responder simultáneamente a las necesidades sociales y a las económicas. Cuanto más orientado esté un programa a los sectores más carentes de la población, como es el caso de los jóvenes de la economía informal, menores serán sus logros en encontrar un trabajo para ellos (De Moura Castro, 2002).

Fuente: Elaboración propia.

a) Formación integral

En los programas Navegar Sur (Argentina), Alternativas de Inclusión Social (Brasil) y La Comuna (México), se hace mención a la importancia de atribuir a los procesos y a las ofertas educativas y de formación un carácter integral.

Un proyecto de formación y capacitación integral, en este contexto, significa una propuesta sistemática que aglutine y contemple todos los aspectos que constituyen la vida de los jóvenes.

Pese a la proximidad entre los objetivos de la formación y de la capacitación y las demandas locales del mercado de trabajo, dicho proceso formativo, en el caso de los proyectos aquí analizados, no se limita a desplegar competencias. También vincula otros aspectos importantes para la integración social enfatizando, por ejemplo, los valores de la equidad, el género, la ciudadanía, etc.

En este contexto, una metodología integral en la formación y desarrollo de competencias incrementa la provisión de capacidades y conocimientos que ayudan a los jóvenes a construir sus itinerarios para la reinserción social, acentuando aspectos relevantes de su vida personal y que permiten su participación social.

b) Alianzas locales

Las alianzas locales se inscriben como redes que se conforman en las comunidades locales entre diversos referentes civiles y comunitarios. Los diferentes actores que participan de esta red conforman un núcleo operativo desde donde es posible articular acciones con el fin de desarrollar un proyecto de formación y asistencia juvenil, capaz de articularse con las fortalezas locales y de potenciar los recursos técnicos, humanos e de infraestructura disponibles.

La mayoría de los programas coinciden en señalar a las alianzas locales e interinstitucionales como elementos fundamentales para su desarrollo y en muchos de los casos como la fuente de su éxito. Este aspecto resulta más relevante y notorio en el caso específico de los proyectos formativos laborales Escuela Gaspar Melchor de Jovellanos (Cuba), CAPLAB (Perú), y Movimiento Tacurú (Uruguay).

La inclusión de nuevos actores sociales capaces de asumir y llevar adelante un rol estratégico en el campo de la formación, atención y capacitación juvenil es determinante en la agenda política actual. Un ejemplo son las acciones con fines formativos laborales desarrolladas por CAPLAB y Tacurú (con empresas y sectores estratégicos vinculados con el mundo del empleo) o las implementadas a nivel político (con gobiernos locales) en el marco de la Escuela Gaspar Melchor de Jovellanos.

El objetivo de estas alianzas se centra en la búsqueda de respuestas a las causas e impactos que la desintegración social y educativa tienen en la vida de los jóvenes. El valor de la formación y capacitación como premisas para superar las situaciones de rezago educativo, social y laboral posee un rol estratégico.

La intervención de estos nuevos actores sociales en el diseño de las acciones formativas orientadas a los jóvenes se produce de modo horizontal y democrático (inclusive frente a la existencia de intereses diversos), reforzando el compromiso colectivo y la legitimidad de los proyectos.

En este sentido, las acciones de formación educativa y profesional están orientadas desde y hacia la demanda, a fin de concretar la articulación entre capacitación laboral y las necesidades de la sociedad civil.

La formación y capacitación juvenil deben contar con un intercambio permanente y fluido con la demanda de trabajo para poder acceder a una actualización constante, y de este modo, acompañar y actuar creativamente en la construcción local.

La articulación local de ofertas y demandas, de posibilidades reales y potenciales, y de restricciones y posibilidades concretas de superación facilita una organización curricular más efectiva, cuya organización se produce en módulos y permite pautar un progreso en etapas en la adquisición de las competencias, con talleres prácticos y pasantías laborales en empresas con las que se tienen convenios.

c) Formación educativa, técnica y laboral

La crítica a la falta de puentes articuladores que unan las lógicas del mundo del trabajo y productivo con los mecanismos institucionales promotores del desarrollo de competencias educativas y sociales destacó la necesidad de producir un cambio significativo en el enfoque educativo a los problemas de integración y participación social de los jóvenes procedentes de sectores pobres.

La aproximación del mundo educativo con el mundo laboral y social es el eje del programa del Grupo Social FEPP Escuela de Formación Profesional (Ecuador).

Desde la perspectiva de este proyecto de capacitación y formación se considera que los jóvenes vulnerables estuvieron por mucho tiempo privados del acceso a un capital educativo de calidad, capaz de acoplarse a sus ritmos de aprendizaje, acorde con las necesidades de sus contextos sociales próximos y sus áreas de interés. Sobre esta crítica es que la oferta de estos dos proyectos adquiere una mayor importancia.

Las estrategias de capacitación, asistencia educativa permanente y entrenamiento laboral establecidas en un estilo personalizado revelan el alto grado de focalización

existente. Desde otra perspectiva, la adecuación individual y contextual de ofertas facilita el éxito en la ejecución de las acciones.

Partiendo de la idea que el proceso de formación y capacitación jamás termina al finalizar el curso o el programa de formación ofrecido, se deduce que el apoyo y contención a los egresados está pensado también en una instancia posterior a la formación, desde donde se facilita a los egresados el acceso crediticio para la formación de micro emprendimientos laborales y productivos o para el fortalecimiento de empresas locales en el ámbito rural y urbano.

d) La importancia de lo focal-local

En las Alternativas de Inclusión Social de San Pablo (Brasil) se presenta el rol de las municipalidades como un anclaje institucional sólido capaz de gestionar, modular acciones, representar intereses y habilitar nuevos consensos entre diferentes asociaciones y organismos vinculados al sector juvenil.

A partir de esta estrategia, que surge de la cooperación con el gobierno federal, estadual y con un particular y determinante compromiso de la sociedad civil con las metas públicas, se busca establecer una relación más fluida entre los diferentes actores comprometidos con la puesta en marcha de los programas de formación, y tornar a la capacitación en una tarea local conjunta que conozca de diversas instancias de elaboración, concreción y evaluación.

Desde el Programa de Inclusión Social en San Pablo se intenta amalgamar el esfuerzo de los diferentes actores productivos locales. La reconstrucción de la cadena productiva a escala local es la premisa más importante donde apuntalar nuevos proyectos económicos experimentales e incipientes que a largo plazo pueden constituir nichos laborales novedosos para las nuevas generaciones. Con este posicionamiento formativo articulador es posible conjugar el desarrollo local –y sus fortalezas y debilidades– con un programa de desarrollo de capacitación.

Para ello se generan diversos programas ligados a la situación económica de las familias que brindan ayudas especiales (rentas familiares mínimas), a lo que se articula una bolsa de trabajo y programas para reactivar la empleabilidad de diferentes sectores sociales.

Por otro lado, se alienta el fortalecimiento de valores ciudadanos, como la solidaridad, el valor de lo comunitario, la aproximación de las propuestas de formación laboral con la utilidad práctica de estos capitales e información.

Las diversas ofertas elaboradas se sustentan en la condición de pobreza, vulnerabilidad y riesgo que coerce a estos grupos, y con esta base se intenta

incentivar la participación local de diferentes referentes para focalizar acciones y superar los escollos del desarrollo económico, laboral y educativo de los grupos juveniles.

e) La participación como elemento conducente

La participación constituye otro elemento sustantivo en la construcción de los programas analizados. En este caso se destacan las propuestas de Axe, Navegar Sur y La Comuna.

Este tipo de alianzas estratégicas derivadas de una mayor participación de nuevos actores sociales, como en el caso del Proyecto “Navegar Sur”, se denominan “Nodos”.

A través del rol activo de estos diversos referentes y/o de los espacios sociales donde se circunscribe la vida de los jóvenes, contando con una adecuada modulación por parte de un órgano público que opere como articulador estratégico se podrían desarrollar proyectos innovadores tendientes a promover educativa, laboral y socialmente el desarrollo de los jóvenes.

Se intenta promover la participación de actores vinculables al quehacer formativo, capacitador y asistencial de los jóvenes. Sobre esta base se definen los contenidos ofrecidos en capacitación, formación, asistencia técnica y orientación profesional y ciudadana. La formación educativa visualizada desde diferentes perspectivas se define por un fuerte estímulo (cooperación) y correlación con los intereses de la comunidad y los actores que la integran.

La sistematización sinérgica de acciones de capacitación permite que los temas vinculados a los jóvenes se aborden públicamente y que estos asuntos pasen a formar parte de la vida y la responsabilidad de todos. Por otra parte la participación de esos actores facilita establecer una agenda conjunta a la hora de definir los desafíos, prioridades y medios adecuados para abordar la articulación entre educación, trabajo y juventud.

La participación de los jóvenes se inscribe en una base insustituible para la construcción, mejoramiento y diversificación de su propio capital social. Para ese fin, es necesario que ellos puedan ser reclutados por las organizaciones y contrapartes, cuya misión es elaborar proyectos acordes con las diferentes demandas juveniles.

Navegar Sur (Argentina), Axe (Brasil) y La Comuna (México) apuestan por la construcción de un proyecto educativo amplio, flexible, diversificado y posible de diversificar, que favorezca la formación de una estrategia de apoyo y promoción educativa y laboral juvenil basada en la renovación de diferentes servicios. Éstos

pueden abarcar desde programas de apoyo educativo para estudiantes de los niveles primario y secundario hasta de nivelación educativa para desertores, analfabetos y sujetos desmotivados, prácticas empresariales, recreación, educación para la vida, promoción de la integración, desarrollo de emprendimientos, administración y gestión de recursos, etc.

f) Formación con grupos en las “fronteras” sociales

Dentro de la heterogeneidad de la población juvenil que habita América Latina, existen contingentes de jóvenes que conviven con la violencia de forma cotidiana. Ejemplo de ello es la realidad colombiana, que atraviesa por un proceso de lucha interna armada desde hace cincuenta años.

En la dinámica de la guerra hay niños y jóvenes involucrados, configurando una situación particularmente especial dentro del contexto de experiencias de formación. La población objetivo, se encuentra en situación de ilegalidad, por tanto su reinserción ciudadana es una dificultad adicional a la ya compleja realidad planteada por la pobreza y la exclusión.

Con este objetivo se diseñó un entramado institucional, en el que un joven que abandona la guerrilla o algún grupo paramilitar ingresa a las distintas instancias del proceso reeducativo y egresa de éste política, económica y socialmente integrado y en situación de legalidad.

Esta tarea se realiza bajo la coordinación formativa y de capacitación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), organización estatal que interviene en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando una formación profesional integral para la incorporación de las personas en actividades productivas que contribuyan al crecimiento social, económico y tecnológico del país.

El impacto es enorme, y no se centra exclusivamente en los desmovilizados, sino que se extiende a los desplazados por los efectos de la violencia, contingentes humanos que generalmente habitan zonas rurales en medio del conflicto. Para escapar de estos peligros, comunidades enteras deben trasladarse de su lugar de residencia, perdiendo su fuente de empleo y sustento. La alternativa que se ofrece es reubicar a estos jóvenes en áreas fuera del conflicto y capacitarlos para mejorar sus condiciones de empleabilidad.

Otra cara de la violencia es la que experimentan los jóvenes en El Salvador, donde la realidad de las pandillas juveniles o “maras” son motivo de tensión permanente y focos de violencia constante. Como consecuencia de esta dinámica, muchos de

estos jóvenes son encarcelados por delitos graves y deben cumplir sus condenas en centros de reclusión.

Actualmente, existe una posibilidad de reinserción de estos jóvenes en conflicto con la ley, los cuales, por orden del juez, pueden cumplir sus condenas en el Polígono Industrial Don Bosco. Allí, bajo la premisa de trabajo, estudio y ahorro, estos jóvenes son beneficiados con una formación integral, aportando a sus vidas sentido y ganas de superación.

La capacitación se realiza en los distintos oficios para los que la institución forma y para los que cuenta con empresas donde realizar las prácticas. A estos jóvenes se les brinda la posibilidad de asociarse con su trabajo a las empresas del polígono y ser parte del proyecto laboral, generando para sí ingresos que son determinantes a la hora de su salida y posterior reinserción social. Gran parte de los internos son socios de las empresas, y la capacitación les brinda herramientas que mejoran su empleabilidad y los forman como emprendedores. Como consecuencia de esto, muchos de los jóvenes egresados de la escuela se convierten en autónomos e inician sus propios emprendimientos productivos, completando el tránsito de ser un excluido en conflicto con la ley a convertirse en un hombre integrado y productivo, para sí y para el conjunto de la sociedad.

4. A modo de conclusión: formación profesional y trabajo decente

El concepto de trabajo decente tiene un claro contenido ético y tiende a resaltar la importancia de los derechos del trabajador y de la calidad de las condiciones laborales. Este concepto, objetivo central de la OIT, refiere a un trabajo en cantidad y calidad suficientes, apropiadas, dignas y justas, que incluyen respeto a los derechos laborales, ingresos adecuados, protección social, y un contexto de libertad sindical y diálogo social¹⁰.

La educación y la formación –así como el trabajo– son derechos humanos. Sin embargo, en la sociedad del conocimiento, donde impera la tecnología y priman los procesos de globalización y regionalización, también son requisitos fundamentales para el acceso a un empleo de calidad. La relación entre formación y trabajo decente es clara: no existe trabajo decente sin formación adecuada; a

¹⁰ La OIT, las Naciones Unidas y el Banco Mundial fundaron la Red de Empleo Juvenil para promocionar el empleo de los jóvenes, difundir las experiencias exitosas en políticas y programas, y emprender acciones específicas junto a entidades ajenas a Naciones Unidas.

su vez, un trabajo decente incluye la formación, la calificación y la actualización (CINTERFOR–OIT, 2001).

La formación es condición para el logro del trabajo decente y supone el acceso a la capacitación. Por tanto, los programas de capacitación laboral de jóvenes de América Latina cumplen un rol clave para la OIT y su objetivo de crear mayores oportunidades para los jóvenes, con el fin de que tengan ingresos y empleos dignos. La formación cumple un papel central dentro de las estrategias de incremento de productividad y mejora de la competitividad en términos sistémicos (pues ayuda a crear mejores condiciones para la generación de empleo). Es la herramienta principal para mejorar la empleabilidad de los jóvenes.

En este sentido, los países de América Latina y el Caribe están desarrollando importantes avances con el fin de configurar sistemas de formación y educación permanentes, que den cuenta de las características heterogéneas de la demanda de calificación y de los cambios que ocurren en sus requerimientos formativos a lo largo de la vida de las personas.

Actuar en el sentido de una mayor igualdad de oportunidades lleva necesariamente a estrategias de formación diseñadas y puestas en práctica para contrarrestar las situaciones de inequidad y vulnerabilidad que sufren determinados colectivos como los trabajadores desempleados, los trabajadores activos (que enfrentan procesos de reconversión tecnológica en sus centros laborales o que están insertos en contextos laborales precarios), los jóvenes y las mujeres.

En este marco, se vuelve necesario dotar a los jóvenes de las calificaciones y la competencia que necesitan para poder encontrar trabajo o para crear el suyo propio y a las empresas del personal calificado, motivado y dedicado que necesitan para poder seguir siendo competitivas y prosperar.

No obstante, la empleabilidad requiere la movilización de todos los interesados en todos los niveles –gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores y empresas– junto con la colectividad o la sociedad en general, tanto en la formación de los jóvenes como también en la generación de empleo para ellos. Poco podrán lograr los programas de formación para el trabajo dependiente, si el sector formal de la economía, por ejemplo, no genera puestos de trabajo en los que los jóvenes puedan insertarse.

El concepto de empleabilidad da cuenta del desafío que plantea la transferencia de esta capacidad a los jóvenes que son permeables a la economía informal. Para que la empleabilidad sea plena y general, es necesario considerar la equidad. Ella se

basa en la solidaridad y la justicia social, poniendo especial énfasis en la igualdad de oportunidades, de modo tal que todos los ciudadanos puedan tener un empleo e ingresos para actualizar su potencial de seres humanos y participar activamente en el desarrollo económico y social.

Sólo mediante el reconocimiento de la heterogeneidad actual de los jóvenes en situación de pobreza, de la necesidad de políticas de capacitación y empleo focalizadas explícitamente en jóvenes propensos a insertarse en la economía informal o insertos en ella, e incorporando este aspecto como una dimensión dentro de políticas generales de empleo, el trabajo decente puede ser una posibilidad para los jóvenes más vulnerables.

5. Anexos

5.1 La educación y la formación profesional: pilares de un mismo proceso

Dados los requerimientos para el logro de un trabajo decente, resulta imprescindible mejorar las competencias de los jóvenes que se desempeñan en la economía informal o son vulnerables a ella, para lograr una transición hacia la formalidad. Así, el sistema educacional, una de las herramientas que posibilita reducir la brecha de la inequidad, cobra relevancia.

El problema se vislumbra con mayor nitidez al considerar los altos requerimientos del trabajo en el sector formal en relación a las características de los jóvenes de la economía informal. En el actual contexto, el trabajo requiere de sujetos activos con capacidad para identificar sus recursos y capacidades, dotados de eficiencia en la búsqueda de apoyo y un alto grado de superación de sus limitaciones, que les permita posicionarse como gestores de sus oportunidades de empleo.

La capacidad de actuar y pensar por sí mismo y la capacidad de elección requieren del autoconocimiento, de la independencia, de la responsabilidad y de la capacidad de tomar decisiones. Lo anterior es vital y condición necesaria para el acceso y la permanencia de los jóvenes en el ámbito del trabajo, para su inclusión social y para la constitución de éstos en ciudadanos.

Nada de lo anterior será posible si no se consideran las políticas educativas y formativas. La educación y la formación profesional son pilares en el proceso de expansión de oportunidades y resistencia frente a la exclusión y la inequidad. Los sistemas de formación para el trabajo deben facilitar la adquisición de recursos y capacidades que los jóvenes necesitan movilizar en el ámbito laboral. Ellos deben

articular los requerimientos y necesidades del sistema productivo y de quienes lo producen.

La educación formal de la región muestra un campo segmentado con un acceso diferenciado en términos de la calidad de la educación, según estrato social. El acceso a la educación se generalizó, pero con discriminación negativa hacia los sectores sociales más desfavorecidos: un 20% de ellos registra un ingreso tardío a la educación primaria, altas tasas de repetición (el 40% en el primer año), elevadas tasas de atraso escolar (50% en algún momento del ciclo), y un ingreso a la secundaria de tan solo el 50% de la población en edad y condiciones para hacerlo (CINTERFOR–OIT, 2004). El impacto efectivo de los logros educativos y formativos en América Latina y el Caribe está francamente por debajo del de los países desarrollados, especialmente si se hace referencia a los sectores desfavorecidos. Toda esta problemática debe ser leída, además, en el marco de la “devaluación de las credenciales educativas”, ya que se exigen más años de preparación para las mismas tareas. Según CEPAL (2000), la educación formal comienza a ser un factor de discriminación en el trabajo (en términos de ingreso) a partir de los 12 años de escolaridad.

El abandono prematuro de los sistemas de formación educativa menoscaba las probabilidades de los jóvenes de convertirse en adultos polivalentes y funcionales a las nuevas estructuras del empleo.

La definición de intervenciones sociales a nivel educativo para hacer frente a la problemática del empleo juvenil, y más cuando los recursos son públicos (por lo tanto escasos) deberían contemplar las siguientes premisas:

- Los estratos de altos ingresos se benefician de la expansión del empleo, al absorber los mejores trabajos¹¹.
- Poseen y disfrutan de moratoria, que significa la posibilidad de aplazar la consecución de un trabajo hasta alcanzar la plena madurez, con la consiguiente acumulación de años de instrucción, de búsqueda vocacional, de ensayo–error y de amplias experiencias de socialización.
- Estos jóvenes carecen del apremio del ingreso temprano al empleo precario y de baja calidad, indispensable en los jóvenes pobres para su sobrevivencia, hecho que también conlleva al abandono de la educación y de la capacitación formal.

¹¹ Se maneja aquí una visión de proyecto de vida de largo plazo, debido a la gran brecha entre las juventudes más preparadas y aquellas más vulnerables.

La discriminación en el acceso a la educación y formación de buena calidad se ve reforzada, además, por la discriminación debido al lugar de origen, generalmente en zonas alejadas, mal comunicadas, con servicios escasos y caros, que promueven el aislamiento. En sociedades con crecientes niveles de escolaridad de su población más joven, el incremento de las tasas de participación implica que en muchos casos figuren categorías de jóvenes de lenta y difícil incorporación al empleo. Una de ellas es el grupo de las mujeres, quienes presenta escasas probabilidades de inserción laboral, y de los más jóvenes, entre quienes prevalece la inexistencia de hábitos y habilidades básicos compatibles con las normas del trabajo formal que dificultan enormemente el éxito buscado.

5.2 El desarrollo local y los programas de formación

Respecto al vínculo que puede establecerse entre el desarrollo local y los programas de formación para los jóvenes, conviene hacer las siguientes preguntas: ¿Cómo se relacionan los programas con el desarrollo local? ¿Cómo se redefinen los roles de los distintos actores intervinientes? ¿Cuál es el aporte de estos programas respecto a la construcción de la ciudadanía y la participación social de los jóvenes?

Las políticas locales de desarrollo económico pueden desempeñar un papel importante respecto al logro de un trabajo decente para los jóvenes. Las mismas son especialmente pertinentes para el caso de los sectores juveniles puesto que están basadas en un proceso de diálogo participativo “de abajo hacia arriba” y en asociaciones públicas y privadas. A través de este proceso, todas las partes interesadas en la economía local diseñan y aplican conjuntamente una estrategia de desarrollo que aprovecha el potencial local endógeno y la ventaja competitiva del área de que se trata. Las políticas locales de desarrollo económico suelen centrarse en la creación de puestos de trabajo a través del desarrollo de microempresas y pequeñas empresas, y de este modo ayudan a los trabajadores a organizarse, a facilitar su acceso a la formación para la adquisición de competencias, servicios financieros y financiación y a mejorar su entorno de vida y de trabajo (OIT, 2002: 134).

Observando los programas que poseen componentes de desarrollo local y los actores involucrados en ellos, puede apuntarse que son diversas las motivaciones que llevan a desarrollar la organización social y las formas asociativas locales. Entre las principales aparecen la movilización de recursos, la búsqueda de reconocimiento y la organización como herramienta de movilidad social. Subsisten una enorme

cantidad de iniciativas locales de diverso tipo, mediante las cuales los ciudadanos asumen sus necesidades, permitiendo el desarrollo de una activa intervención social en diversos campos. En aquellos programas dirigidos a jóvenes de bajos recursos, las organizaciones apuntan principalmente a sostener formas de sociabilidad que les permiten enfrentar carencias y problemas. Por otro lado, la organización social también es convocada a participar de programas públicos, tanto para cofinanciarlos o para ejecutar acciones de diverso tipo, como organizar una demanda social que éstos no son capaces de detectar y ordenar.

Observar la problemática del empleo decente juvenil desde lo local y los programas implementados, supone partir de los actores afectados por ella y centrarse en un espacio de relativa proximidad donde esos actores –jóvenes, instituciones de formación, empresas, ONG– interactúan a razón del empleo. Esta articulación crea nuevas redes y nuevos lugares de encuentro donde ellos construyen –de acuerdo a su ubicación y poder respecto a la toma de decisiones– las estrategias más adecuadas para enfrentar el problema de acuerdo a las características locales.

Por otro lado, las condiciones de base de los jóvenes de bajos recursos restringen su capacidad de acceso a la integración social, la educación y el trabajo. Esta situación requiere de apoyos específicos tendientes a nivelar las oportunidades para lograr un trabajo decente. Por tanto, pensar la inserción laboral de estos grupos supone analizar las políticas de formación y las estrategias que implican la movilización de recursos y capacidades locales por parte del sector público y el privado y las organizaciones sociales (Casanova, 2004). Las acciones de tipo formativo para los jóvenes deben articularse con otros componentes de políticas en sentido amplio.

En este marco, los programas de formación deben poder integrar diversos aspectos brindando a los jóvenes la posibilidad de acceder a programas donde aparezcan considerados y articulados diferentes componentes (capacitación, acceso al crédito, asesoramiento, etc.). En este sentido, existen experiencias (como el Polígono Industrial Don Bosco) que han obtenido resultados exitosos logrando esta articulación y adecuación a las necesidades locales.

Bajo estas consideraciones los centros de formación se transforman en centros de servicios formativos que responden efectivamente a las necesidades de calificación y de desarrollo tecnológico de la producción de sus entornos. Y esto, en parte, se debe a que el diálogo entre las instituciones de formación y el sector productivo y laboral local se vuelve más fácil debido a la familiaridad y a la percepción de la existencia de problemáticas comunes.

La actividad de los centros de formación puede abrirse e integrarse progresivamente con los objetivos y estrategias de desarrollo gestionados localmente.

Desde el punto de vista de la interacción público–privada, la formación profesional encuentra oportunidades de expansión a partir de la identificación y valorización de otros espacios formativos además de la escuela o centro. Las empresas, las organizaciones, los sindicatos locales, los parques industriales, etc., son espacios potencialmente útiles para expandir la oferta de formación y volverla más pertinente con relación a la realidad regional y local (Casanova, 2004).

BIBLIOGRAFÍA

ABDALA, Ernesto. *Jóvenes, educación y empleo en América Latina*. Papeles de Población. Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). n. 33, 2002. <http://papelesdepoblacion.uaemex.mx/rev33/pdf/Abdala33.pdf>

_____ *Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes*. Montevideo: CINTERFOR, 2004. 152 p.

_____ *Nuevas soluciones para un viejo problema: modelos de capacitación para el empleo de jóvenes. Aprendizajes en América Latina*. En: Abdala, E.; Jacinto, C.; Solla, A. (coords.) *La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva*. Montevideo: CINTERFOR/OIT, 2005.

_____ *Evaluación de impacto: un reto ineludible para los programas de capacitación juvenil*. Boletín 150, 2005.

ARO, Pekka. *Empleo y formación de jóvenes*. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional: Trabajo decente y formación profesional. Montevideo: CINTERFOR/ OIT. n.151, 2002. <http://www.cinterfor.org.uy/jovenes/nov/bol tem/trab dec.doc>

CASANOVA, Fernando. *Desarrollo local, tejidos productivos y formación: abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes*. Montevideo: CINTERFOR 2004. 163p. (Herramientas para la transformación, 22).

CASTRO, Claudio de Moura; VERDISCO, Aimée. *Formación de jóvenes desempleados en América Latina*. En: Castro, Claudio de Moura; Schaack, K.; Tipplet, R. (Eds.) *Formación profesional en el cambio de siglo*. Montevideo: CINTERFOR/OIT, 2002.

CINTERFOR/OIT. *La evaluación de impacto en los programas de capacitación y empleo de jóvenes: desafíos y logros*. Montevideo: CINTERFOR/OIT, 2005.

_____ *Experiencias en materia de formación y empleo de jóvenes*. Montevideo: CINTERFOR/OIT, 2005.

_____ *Los jóvenes y la economía informal: propuestas desde la capacitación laboral*. Montevideo: CINTERFOR/OIT, 2005.

_____ *Nuevas soluciones para un viejo problema: modelos de capacitación para el empleo de jóvenes. Aprendizajes en América Latina*. CINTERFOR/OIT, 2005.

DEVIA, Sergio. *¿Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral a jóvenes? Evaluación del programa testigo "Proyecto Joven" de Argentina (1993-2000). Aporte de continuidad a los Seminarios Virtuales "Juventud y Formación para la Empleabilidad" y "Evaluación de Impacto de los Programas para Jóvenes"*. Montevideo: CINTERFOR/OIT; INJUVE/MTAS, 2002.

DIEZ DE MEDINA, Rafael. *Jóvenes y empleo en los noventa*. Montevideo: CINTERFOR, 2001. 143p. (Herramientas para la transformación, 14).

GOFFMAN, Irving. *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu, 1993.

OIT. *Un buen comienzo: trabajo decente para los jóvenes*. Ginebra: OIT, 2004.

_____. *Superar la pobreza mediante el trabajo: Memoria del Director General*. Ginebra: OIT, 2003.

TOURAINÉ, Alain. *Juventud y democracia en Chile. Última década*. Viña del Mar: CIDPA. n.8, 1998.

MARCO INSTITUCIONAL PARA EL EMPLEO JUVENIL

EDUARDO ARAUJO

ESPECIALISTA REGIONAL EN TRABAJO INFANTIL Y EMPLEO JUVENIL, OIT

ÍNDICE

1. Las políticas públicas de juventud	51
2. Institucionalidad pública	58
3. Un modelo posible	68
4. Reflexión final	71
Bibliografía	72

Marco institucional para el empleo juvenil

Si fuera posible trazar una línea para delimitar el momento en que comienzan las llamadas de atención para poner en marcha medidas que aborden la necesidad de crear empleo para los jóvenes, habría que situarla siete años atrás, cuando se adoptó la Declaración del Milenio y se definieron sus objetivos concretos.

1. Las políticas públicas de juventud

Cuando se piensa en las prioridades que deberían estar a la cabeza de las políticas públicas de juventud, se suelen identificar al menos tres áreas alrededor de las cuales se podrían articular las actuaciones públicas y privadas, internacionales y nacionales, centralizadas y/o descentralizadas.

Estas áreas tienen que ver, en primer lugar, con la formación de capital humano y por lo tanto, incorporan líneas de acción políticas y económicas en el campo de la educación y de la salud, pero con algunas condiciones específicas. No se trata de cualquier educación, sino de la universalización de la educación primaria y secundaria que cumpla además criterios de calidad y de relevancia.

En cuanto a la salud, se trataría no solo de democratizar la calidad y el acceso a los servicios de salud sino que, en relación a los jóvenes, dar respuesta a áreas específicas como la salud sexual y reproductiva, así como la información y detección precoz de conductas potencialmente de riesgo, entre otras.

En segundo lugar estaría la integración social. Este es un campo significativo y relevante, pues no puede haber integración si existen sistemas educativos excluyentes, si no hay posibilidades de acceso a servicios básicos y a un empleo digno que permita la independencia, la autonomía y el ejercicio más pleno posible de la ciudadanía.

En tercer lugar se ubicaría la participación, como base sustantiva de la consolidación y defensa del sistema democrático, a la hora de manifestar malestar o bienestar, y también opinión en asuntos clave que conciernen directamente al joven o al conjunto de la sociedad, creando las condiciones que permitan el ejercicio de los derechos y deberes como ciudadanos.

Estas áreas no pueden verse de manera aislada o independiente. Ellas están profunda e intrínsecamente relacionadas. De nada serviría contar con un buen servicio

público de salud, si no se contara a la vez con un buen sistema educativo. Tampoco se podría pretender el fomento de la integración sin mecanismos de creación de empleo basados en un sistema que garantice la igualdad de oportunidades.

La interrelación de las políticas y programas en estas áreas, a medio y largo plazo, conformaría una política nacional, de múltiples componentes y actores, pero siempre con los jóvenes como objetivo. Ellos constituyen una fuerza poderosa que puede ser positiva en el sentido del desarrollo si se adoptan las medidas adecuadas en las áreas mencionadas, o negativa si se abordan estas medidas parcialmente o no se hace nada al respecto de ese colectivo.

En el año 2000, nació con gran fuerza la necesidad urgente para los jóvenes de todo el mundo de fomentar el acceso a un trabajo decente; no solo porque el problema del empleo, subempleo o inactividad de los jóvenes sea una preocupación social y/o moral, sino porque las dimensiones futuras de este problema tienen profundas y claras repercusiones políticas y económicas.

Para los países más desarrollados con marcos de protección social avanzados, el tener grandes cantidades de jóvenes desempleados supone un enorme gasto que no se compensa con los beneficios que supondría el contar con su actividad laboral, tanto para el desarrollo económico como para niveles que tienen que ver con la psicología individual, más difíciles de medir.

En los países en desarrollo, el empleo juvenil es una de las causas más visibles de la desigualdad y la base sustancial de la pérdida de confianza en “lo político” en el Estado; la base del “sálvese el que pueda”, es decir de la falta de solidaridad.

Hace unos meses, la OIT publicó un informe sobre el empleo de los jóvenes en África. Entre otras importantes consideraciones, la falta de empleo para los jóvenes se veía como una amenaza para la propia estabilidad y seguridad de algunos países.

F. Rodríguez Aguilar (Jóvenes Mejicanos – Encuesta Nacional Jóvenes 2005) en este mismo año, habla del desencanto, pero no del desencanto de los jóvenes mejicanos, sino del “que a nosotros nos ha causado el ver, a través del análisis de esta encuesta, las condiciones acríicas y poco reflexivas en las que se encuentran los jóvenes de las metrópolis mejicanas nacidos entre 1977 y 1994, así como la imposibilidad de éstos para consolidarse como sujetos que de manera autónoma conducen el sentido de sus vidas y que como ciudadanos guían el sentido de su sociedad”. Es cierto que esta reflexión se basa en el análisis de datos sociológicos

que pretenden reflejar la realidad mejicana, pero su extrapolación a otras realidades en América Latina y el Caribe es oportuna.

¿Es la juventud latinoamericana y caribeña poco reflexiva y carente de crítica, incapaz de consolidarse como sujetos autónomos con posibilidades de orientar sus vidas? ¿Son sobrevivientes, como dice la revista Nueva Sociedad: “Hijos de una era de ajustes económicos que colocaron al mercado como referente de la racionalidad social”? ¿Se puede hablar seriamente siquiera de una juventud mejicana o una juventud latinoamericana?

No se puede hablar de una juventud europea o asiática, sino de diferentes maneras de vivir, de estar, de pensar, de relacionarse, de ver el presente, el pasado o el futuro en función de factores sociales, económicos, geográficos, psicológicos, sexuales y hasta genéticos.

Abordar, por lo tanto, la cuestión juvenil en su múltiple definición y en su multiplicidad de expresiones o abordar la posición central que debería ocupar la democratización del acceso a un empleo decente por parte de los jóvenes no es una tarea fácil.

Siguiendo el razonamiento de Dina Krauskopf, los jóvenes ricos de Lima, se parecen más a los jóvenes ricos de otros países que a los jóvenes pobres de los suyos. No es lo mismo un joven que un joven, ni uno (siguiendo la definición de Naciones Unidas) de 18 años que otro de 24. El joven de un grupo tribal tiene diferentes necesidades del que habita en una metrópoli.

Nos encontramos frente a un sujeto receptor y a su vez demandante de políticas potenciales, heterogéneo en su definición y en sus realidades, aspiraciones y demandas. ¿Pero a quiénes nos referimos cuando hablamos de jóvenes en América Latina y el Caribe? ¿Cuándo empieza y cuándo termina la juventud?

Al margen de consideraciones históricas o antropológicas, lo cierto es que la “fase juvenil” de la vida de los individuos, si consideramos solamente las definiciones legales de nuestro entorno, aparece de nuevo con una gran dosis de heterogeneidad y de variabilidad. Los rangos de edad expuestos en el cuadro I recogen un amplísimo marco cronológico que va desde los siete años en El Salvador como edad más temprana, hasta los 35 años en Costa Rica como edad más avanzada. La juventud sería un período de la vida que abarcaría casi treinta años de existencia, lo que representa para muchos países del planeta la mitad de la esperanza media de vida, es decir, la mitad de una vida. En un sentido puramente pragmático, sería casi imposible definir marcos coherentes de políticas, entre ellas, las de

empleo, ateniéndose solamente a criterios cronológicos, sobre todo cuando los ordenamientos jurídicos son tan poco precisos o tan variados.

Cuadro I Definición juventud según rangos de edad en América Latina	
El Salvador	7 a 18 años
Colombia	12 a 26 años
México	12 a 29 años
Costa Rica	12 a 35 años
Argentina	14 a 30 años
Bolivia, Ecuador, Perú, Rep. Dominicana	15 a 24 años
Guatemala	15 a 25 años
Chile, Cuba, Panamá, Paraguay	15 a 29 años
Nicaragua	18 a 30 años
Honduras	hasta 25 años

Se decía al principio que el año 2000 marca el inicio de la llamada de atención general hacia el desarrollo de políticas y programas orientados a resolver el problema del empleo y subempleo juvenil. Ese año marca también el punto de inflexión y de consolidación de la nueva visión de la juventud como una dinámica de transición o una etapa de la vida con características especiales y necesidades específicas que requieren ser atendidas; pero también como un conjunto de individuos con enorme potencial, que debe jugar un papel en el desarrollo económico, social y político de los pueblos.

La juventud ha sido considerada desde diferentes perspectivas a lo largo del tiempo. A finales del siglo XIX, las sociedades más modernas empiezan a concebir y analizar el valor y el riesgo potencial de visiones sobre el individuo marcadas por los paradigmas del etnocentrismo, del geocentrismo, del adultocentrismo o del "generocentrismo", si se permite utilizar esta palabra. Es el momento en que comienzan a vislumbrarse las características particulares de la infancia y los efectos de los cuidados prenatales, del trato y la educación durante la infancia; en definitiva, de concebir al individuo a lo largo de su ciclo vital como un sujeto

con características y necesidades objetivas y diferenciadas, en las distintas etapas de la vida. Es también, a raíz de esta concepción dinámica del individuo, de esta concepción diacrónica y evolutiva, que aparece no solo el “hombre” como sujeto de derechos inviolables, con obligaciones civiles y políticas, sino también, posteriormente, el niño, la mujer y los indígenas como sujetos de derechos (cuadro 2).

Cuadro 2 Definición juventud según rangos de edad en América Latina		
Paradigma	Políticas	Programas
Transición a la adultez Etapas de preparación	Orientadas a la preparación para la adultez Extensión de la cobertura educativa, tiempo libre, sano y recreativo, servicio militar	Universales Indiferenciados Aislados Baja cobertura
Riesgo y trasgresión Etapas problema para la sociedad	Compensatorias Sectoriales (predominantemente salud y justicia) Focalizadas	Asistencialidad y control de problemas específicos Relevancia a juventud urbano popular Dispersión de las ofertas
Juventud ciudadana Etapas de desarrollo social sujeto a derechos	Articuladas en políticas públicas intersectoriales Inclusión de jóvenes como sujetos explícitos de derechos políticos, culturales, sociales y económicos	Integrales Participativos Extensión de alianzas Equidad y no discriminación Transversalidad institucional
Juventud: actor estratégico del desarrollo Etapas de formación, aporte cultural y productivo	Articulada en políticas públicas intersectoriales orientadas a la incorporación de la juventud como capital humano y cultural, desarrollo de capital social	Enfrentamiento de la exclusión Aporte juvenil a estrategias de desarrollo Expresión artística y cultural

Fuente: Dina Krauskopf. *Participación social y desarrollo de la adolescencia*. UNFA, 2003.

La juventud y las políticas implementadas hasta el momento han sido concebidas siguiendo un cierto orden histórico. Primero, como una fase de transición entre la niñez y la adultez, una etapa de preparación hacia la edad adulta, marcada por ciertos rituales, dependiendo del grado de desarrollo de las sociedades y culturas.

En segundo lugar, como una fase fundamentalmente problemática, en la que la juventud se vislumbra más como una amenaza que como una oportunidad. Una etapa de trasgresión y ruptura.

En tercer lugar y en una dimensión más contemporánea, la juventud ha sido vista también como una fase de desarrollo fundamentalmente social, donde el sujeto joven es también sujeto de derechos. Puede votar, incorporarse con pleno derecho al mundo del trabajo, al sindicato y, al mismo tiempo, es responsable pleno de sus actos.

En cuarto lugar, la más reciente concepción de la juventud, se formula desde una visión positiva y activa, como elemento imprescindible en el desarrollo. La juventud es vista ya no como problema, sino como una solución. Como se decía al principio, es el cambio al presente siglo el que marca el nuevo paradigma de la visión de los jóvenes y del papel que juegan en nuestras sociedades.

Estas concepciones han dado pie a enfatizar políticas públicas a lo largo del tiempo. Las dos primeras corresponden a visiones tradicionales y las dos siguientes a políticas avanzadas (Krauskopf, 2003). No se sustituyen unas a otras, sino que coexisten y a veces se superponen en un mismo marco político. Lo esencial es que de alguna manera el indiscutible paternalismo –bien intencionado en la mayoría de las veces– de los marcos tradicionales de las políticas públicas de juventud, van transformándose en un paradigma más equilibrado donde las políticas públicas no se formulan sin el concurso de los propios sujetos, hacia quienes ellas van dirigidas. Son más participativas y por ende, más democráticas.

En América Latina y el Caribe, la prioridad más apremiante se sitúa en la necesidad de lograr una mayor eficacia en la redistribución de las riquezas nacionales, lo que implica, necesariamente, un funcionamiento más eficaz de los mecanismos democráticos y de la gestión de los gobiernos.

En este contexto, si lo que se busca es que nuestras sociedades puedan crear el terreno propicio para abrir posibilidades de trabajo para los jóvenes, es necesario que los países de la región se doten de legislación, políticas públicas e instituciones que potencien y velen por el pleno reconocimiento de las capacidades y derechos de los jóvenes.

Las políticas públicas deben ser formuladas y comprometer al conjunto de las instituciones del Estado, que se exigen así en adalides de su formulación, promoción, sostenibilidad y seguimiento, así como de su funcionamiento. Pero ellas también comprometen a las instituciones de la sociedad civil y especialmente a los jóvenes cuando atañen a la juventud. Las políticas públicas de la juventud no se caracterizan por abordar la solución de problemas específicos, sino por asegurar que los intereses de los jóvenes estén representados en la sociedad. Una de sus metas es la propuesta de un marco que articule las diversas políticas y ordenamientos

legales para, a partir de éste, desarrollar y formular, en planes más concretos, el abordaje o solución de los diversos temas de la “agenda” de la juventud.

En la región, la formulación de políticas de juventud, respaldadas por leyes de la juventud, es muy reciente. Países como Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y República Dominicana cuentan con leyes de juventud como marco que propiciaría la construcción de una política nacional de juventud. En otros países como Bolivia, El Salvador o Venezuela, esas leyes de juventud se están discutiendo y se encuentran en diferentes niveles de elaboración.

La tendencia es clara y está orientada a que todos los países de la región se doten de estos marcos jurídicos por lo que no cabe duda de que en los próximos años, el resto de países del área se incorporarán a esta dinámica.

Desde el año 1985 –el año Internacional de la Juventud– se ha venido produciendo un buen número de estudios, análisis y propuestas sobre los jóvenes y sobre la gestión pública en este campo. El análisis de estos aportes muestra un panorama variado y de diferente intensidad en la capacidad de respuesta de los gobiernos frente a los problemas de los jóvenes, debido principalmente a la indefinición del “sujeto joven” como un sujeto de derechos, en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

Aunque hoy día pocos discuten que el joven sea ese sujeto de derechos, existe un evidente desfase entre las realidades sociales de los jóvenes y su traducción en realidades legales. Se puede decir que los individuos están protegidos por leyes, normas y códigos que adaptan a nivel nacional tanto la Convención de los Derechos del Niño, como la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, de la OIT, que incluye los Convenios de Edad Mínima (138) y el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (182).

Un diagnóstico general y rápido sobre las normativas nacionales muestra que:

- Hay aún un buen camino por recorrer en cuanto a la promulgación de leyes generales o leyes marco de juventud.
- La legislación existente es dispersa, fragmentada y débil –a veces contradictoria.
- Los cambios legislativos recientes se orientan sobre todo hacia la consolidación de una institucionalidad de la juventud, más que a definir líneas de actuación.

El vacío que supone la “invisibilidad” de los jóvenes mayores de 18 años es un problema que subraya, por un lado, la indefinición del sujeto de las posibles

políticas públicas, y por otro, la falta de concreción no solo de las realidades sociales, culturales, económicas y/o políticas de los jóvenes, sino lo que es más importante, del reconocimiento por parte de los Estados y la sociedad en general, del protagonismo de los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo. (de la sanción y, por lo tanto, asunción por parte de los Estados, de la sociedad en general y del protagonismo de los jóvenes como autores estratégicos del desarrollo).

Este vacío ha recibido la atención de diferentes iniciativas tanto internacionales como nacionales. Una iniciativa que surge de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, promovida por la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), es la Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud, documento que es, en realidad, una Convención Internacional. Es el primer intento por construir un marco de derechos y deberes universales en los que el sujeto joven aparece en la doble dimensión de sujeto activo y pasivo de derechos. El joven no solo recibe, sino que también produce, en consonancia con el papel que se le reconoce. (El joven no es mero receptor, sino también un dador en consonancia con el papel que se les reconoce).

En el cuadro 3 se identifican algunos de los derechos y aspiraciones de la juventud de los países iberoamericanos que aparecen en la Convención, que aunque responda al nombre de Carta Iberoamericana de la Juventud, aspira a convertirse en un hito a nivel global. Es significativo que entre los derechos aparezca el derecho al trabajo, a la igualdad de oportunidades, al acceso no discriminatorio a la formación profesional, a la protección social; es decir, aparecen claramente definidos como derechos los elementos esenciales que soportarían la demanda de un empleo digno.

2. Institucionalidad pública

No existen políticas públicas sin institucionalidad pública, y en el caso de la institucionalidad de los temas de juventud, ésta no puede existir sin organismos con responsabilidades y responsables definidos. A pesar de que las instituciones públicas de juventud son marcos reguladores y conectores que desarrollan y siguen otras instancias del poder ejecutivo central y/o local, o de la sociedad civil –aunque en algunos casos tienen también un papel de ejecutores directos de programas–, no cabe duda de que es necesaria una institucionalidad sólida, transparente, bien gestionada y abierta. Es esencial como correa de transmisión “de los intereses de los jóvenes en la sociedad” y elemento central que garantizaría la interrelación de la acción de gobierno.

Cuadro 3
Convención Internacional de la Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud

Derechos:

- al trabajo
- a la igualdad de oportunidades
- a la protección social
- al acceso no discriminatorio a la formación profesional y técnica inicial
- a una vivienda digna
- al desarrollo económico, social y político
- a vivir en un ambiente sano y equilibrado
- a la recreación y el tiempo libre
- a la educación física y a la práctica de los deportes
- a formular objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio
- a la justicia

Algunas de las aspiraciones de la Convención Iberoamericana de Derechos de los jóvenes:

- Ningún joven iberoamericano menor de 18 años será involucrado en hostilidades militares.
- Ningún joven iberoamericano será sometido a la pena de muerte.
- Ningún joven iberoamericano será discriminado por su raza, color, origen nacional, pertenencia a una minoría nacional, étnica o cultural.
- Ningún joven iberoamericano será discriminado por su sexo, orientación sexual, lengua, religión.
- Ningún joven iberoamericano será discriminado por sus opiniones, su condición social, aptitudes físicas, lugar donde vive, por sus recursos económicos.

Fuente: Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). *El estado de la juventud en Iberoamérica*, 2004, <http://www.oij.org/pdf/juventudiberoamericana.pdf> (fecha de consulta: marzo de 2004).

En el cuadro 4 se plasman las diferentes instancias públicas gubernamentales que tienen bajo su responsabilidad los temas de juventud en un cierto número de países de América Latina. Son organismos que se han venido creando en los últimos 11 ó 12 años y por tanto, son tan jóvenes como los individuos a los que quieren servir y en cierto modo representar.

Esta “juventud institucional” condiciona en cierta medida la preponderancia de su papel en el ámbito de los gobiernos. Trata de legitimar su existencia frente a la estructura del Gobierno o del Estado y entre la ciudadanía frente a sus clientes

Cuadro 4
Definición juventud según rangos de edad en América Latina

Argentina	Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente Secretaría de Políticas Sociales Dirección Nacional de Juventud
Bolivia	Ministerio de Desarrollo Sostenible Viceministerio de Género y Generacional
Brasil	Secretaría General de Presidencia de República Secretaría Nacional de Juventude
Colombia	Programa Presidencial "Colombia Joven" Dirección
Costa Rica	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes <ul style="list-style-type: none"> • Viceministerio y Presidencia de la Junta Directiva del Consejo de la Persona Joven • Consejo de la Persona Joven - Dirección Ejecutiva
Cuba	Unión de Jóvenes Comunistas 1ª Secretaría de la Unión de Jóvenes Comunistas
Chile	Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) Instituto Nacional Juventud (Descentralizado / 1ª Dirección Nacional)
Ecuador	Ministerio de Bienestar Social Coordinador/a de Gestión y Desarrollo de la Juventud
El Salvador	Presidencia República Secretaría de Estado de la Juventud Secretario de la Juventud
Guatemala	Presidencia Gobierno Consejo Nacional de la Juventud Secretario Presidencial
Honduras	Presidencia del Gobierno Instituto Nacional de la Juventud (Secretario Ejecutivo)
México	Secretaría de Educación Pública Instituto Nacional de la Juventud Dirección General
Nicaragua	Presidencia del Gobierno Secretaría de la Juventud (Secretario/a)
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social
Paraguay	Ministerio de Educación y Cultura - Subsecretaría de Estado de la Juventud Viceministro Juventud
Perú	Ministerio Mujer y Desarrollo Social Dirección General de Juventud Comisión Técnica Multisectorial Programa Nacional Juventud Consejo Nacional de la Juventud
República Dominicana	Ministerio de Desarrollo Social Secretaría de Estado de la Juventud

continúa ...

Uruguay	Dirección Nacional Instituto Nacional de la Juventud
Venezuela	Ministerio de Educación y Deportes Instituto Nacional de la Juventud Persona jurídica y patrimonio propio

Fuente: OIT, 2007.

principales que son los jóvenes. Es sintomático que gran número de jóvenes desconozca sus funciones e incluso su existencia.

Del cuadro se desprende también la gran variedad en cuanto al nivel y dependencia orgánica de las instituciones públicas de juventud, entre las que se encuentran Presidencias de la República y Ministerios de Desarrollo Social, Sostenible, de Cultura, Juventud y Deportes, de Planificación, de Educación y de la Mujer. En cuanto a los rangos orgánicos van desde Vice Ministerios y Secretarías Generales de Presidencia hasta Direcciones Generales o Nacionales.

Pero la realidad es que la implantación efectiva de estas instituciones en la estructura del Estado es aún muy débil y, entre los jóvenes, poco generalizada, debido al precario vínculo que éstos han podido establecer con los movimientos y organizaciones juveniles.

Las funciones que cumplen estas multifunciones establecidas en los decretos de constitución son igualmente variadas y variables. Algunas tienen funciones rectoras o de ejecución y otras de coordinación.

Es por lo tanto bastante difícil hacer una referencia más o menos homogénea sobre la fortaleza, mandato, inserción, grado de descentralización y del impacto o de la eficacia de estas instituciones. Son, en su mayoría, recientes; no disponen de marcos o mandatos precisos, presupuestos significativos, ni de equipos fuertes o estables. Esta realidad no es exclusiva de los países de la región, pues las debilidades, heterogeneidades, y a veces disfunciones que se pueden deducir de los diagnósticos se producen casi en todas partes, sea en Europa, en América del Norte o en África.

Es significativo que entre las recomendaciones que ofrece el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes de la ONU, con el fin de formular políticas nacionales de juventud, la cuestión de la Estructura Institucional sea un punto relevante. Textualmente el documento orienta en el sentido de establecer una agencia líder en el Gobierno: "El desarrollo de la juventud implica un enfoque transversal e intersectorial. Esta agencia puede ser un ministerio o un departamento de

ministerio. Su objetivo es coordinar las actividades en materia de juventud de diversos ministerios, a fin de asegurar la integración efectiva de las políticas de juventud en la planeación nacional del desarrollo. Dichas agencias también deben promover la coherencia entre las políticas y los programas aplicados”¹.

Esta recomendación recoge lecciones de hace algún tiempo. Ya en el año 1972, John Ewen, entonces Director del Centro Administrativo del Servicio Británico para la Juventud, decía –refiriéndose a las políticas públicas en la materia– que era necesario avanzar hacia la creación de una nueva estructura, que respondiera a los enormes retos que significaba proveer servicios apropiados para los jóvenes.

La propuesta de una nueva estructura contemplaba la creación de un comité o comisión interministerial, presidida por un Ministro de Gabinete, y la creación de una comisión parlamentaria que funcionaría como órgano de coordinación global.

Los servicios serían proveídos por un pequeño secretariado adjunto a la oficina del Primer Ministro. La función de este secretariado sería esencialmente de coordinación, aunque debería contar con un pequeño presupuesto para promover proyectos coordinados de carácter experimental de naturaleza interdepartamental. Este esquema podría tener su reflejo a nivel local.

Este modelo, que se basa esencialmente en la constitución coordinada de las diferentes carteras ministeriales, en un mecanismo de supervisión y control político, pero también de retroalimentación, con un Secretariado (Agencia – Servicio – Instituto – etc.) pequeño y eficaz con capacidad para desarrollar iniciativas piloto. Al más alto nivel jerárquico (Primer Ministro – Presidencia del Gobierno), busca y refleja la necesidad de apoyar una visión política ambiciosa y estratégica para que pueda traducirse en “políticas sólidas, en estructuras fuertes y en voces potentes.

Es evidente que el grado de desarrollo y consolidación de la institucionalización de las políticas de juventud constituye un elemento clave para posibilitar las intervenciones en una problemática tan sonada y compleja. La mayoría de los países está adoptando un modelo que con variaciones, busca establecer esa doble función: catalizadora y coordinadora.

En América Latina, el modelo que se acerca más a las orientaciones descritas con anterioridad es el brasileño. En el cuadro 5 se describe el marco jurídico e institucional en el que se insertan las políticas y programas de juventud en Brasil.

¹ Ver, Naciones Unidas. *Programa de acción para los jóvenes hasta el Año 2000 y años subsiguientes*. <http://www.un.org/esa/socdev/unyin/spanish/nationalpolicy.htm>

El órgano de gestión política, la Secretaría Nacional de la Juventud, está inscrita en la Secretaría General de la Presidencia de la República con un claro mandato de impulsar la formulación de políticas, tanto en el ámbito federal como central y local. Además, establece los nexos necesarios para favorecer las interrelaciones con el poder legislativo y judicial, y coordina/articula programas y proyectos en el ámbito federal destinado a los jóvenes. En cuanto a las responsabilidades de ejecución directa de programas, la Secretaría Nacional de la Juventud es responsable del Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes que se desarrolla en todo el ámbito nacional y se aplica a los jóvenes de 18 a 24 años que no terminaron la educación general básica y no tienen empleo con especialización profesional asignada.

El otro núcleo institucional que aseguraría la interrelación directa de la sociedad civil con la administración es el Consejo Nacional de la Juventud que está compuesto

Cuadro 5
Marco jurídico e institucional en el que se insertan las políticas y programas de juventud en Brasil

• **Brasil**

Marco Jurídico

Política Nacional de Juventud (febrero 2005)
Aprobado por el Congreso Nacional → ley

Juventud → condición social
Joven → sujeto de derechos

Creación del Congreso Nacional de la Juventud
Secretaría Nacional de la Juventud

Feb.2005

• **Jerarquía**

Secretaría General de la Presidencia de la República

Secretaría Nacional de la Juventud

Responsable de articular los programas y proyectos en el ámbito federal destinados a los jóvenes (15 a 29 años).

Fomentar elaboración de políticas públicas a nivel municipal, estatal y federal.

Interaccionar con el poder legislativo y judicial → políticas

Coordinación del Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (PROJOVEN)

Descentralización: 5000 Secretarías (Estados Municipios)

Consejo Nacional de Juventud (2005)

(Órgano Colegiado de la Secretaría General)

60 miembros (20 Gob. Fed – 40 Sociedad Civil (ONGs).

Projovent → Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes

Fuente: Elaboración OIT, 2007.

por 60 miembros, 40 provenientes de la Sociedad Civil organizada y 20 miembros del Gobierno Federal.

Este Consejo, que es un órgano colegiado de la Secretaría General de la Presidencia de la República, se creó en el año 2007 y tiene como mandato el de discutir, consensuar, formular y proponer directrices para la acción gubernamental en cuanto a las políticas públicas de juventud, así como para el fomento de estudios e investigaciones en la materia.

Modelos semejantes se dan en otros países de la región, como Argentina, Chile, Colombia y Perú, aunque en este momento los organismos de juventud de este país están sufriendo una reubicación administrativa para integrarlos en el Ministerio de Educación.

Al empezar a considerar las cuestiones relativas al fomento del empleo juvenil, se percibe una cierta paradoja y es la del contraste entre la percepción que se tiene desde los distintos gobiernos sobre los problemas y preocupaciones con relación a los jóvenes latinoamericanos, y la respuesta a esos problemas desde los mismos gobiernos². El primer problema detectado sería el desempleo, el segundo es la educación y el tercero, la salud.

Cabría preguntarse qué respuesta se está dando desde un marco programático e institucional.

Una mirada global sobre la oferta programática para la juventud nos vuelve a situar frente a un panorama enormemente variado y heterogéneo. La mayoría de las veces sus componentes aparecen desconectados de un plan o de una política o de políticas construidas como una base integradora.

Se están ejecutando miles de programas para la juventud, que van desde la construcción de capacidades para abordar el manejo de los temas que afectan a los jóvenes hasta la difusión de derechos, basados en la defensa del medio ambiente y/o cultural, la violencia y la educación sexual³.

En la totalidad de los países de la región, se están llevando a cabo programas de empleo, algunos de ellos focalizados en la formación y en la auto empleabilidad o en los resortes de intermediación. Sin embargo, generalmente carecen de cohesión

² Ver CEPAL-OIJ. *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas, octubre, 2004, pág. 292 en adelante.

³ Son programas de tipo general, pero también los hay sectoriales. En general se percibe la carencia de programas específicos para jóvenes rurales, para las poblaciones indígenas, para las poblaciones con discapacidad.

y de articulación, y responden más bien a acciones puntuales sobre grupos reducidos. Son de corto o mediano plazo, y son ejecutados con más voluntarismo que con criterios de eficacia e impacto. Estos programas adolecen de una buena planificación y de una certera focalización. Sus resultados se pierden por falta de continuidad, de sostenibilidad, de sinergias, y en definitiva, por no estar articulados en una política/plan estratégico a medio y largo plazo.

El Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la ONU, en colaboración con la Red de Empleo Juvenil (Youth Employment Network, YEN) preparó un informe en julio de 2006, en el que se recoge una rica información sobre los procesos de formulación de Planes Nacionales y de los temas fundamentales e iniciativas que incorporan.

Es significativo hacer notar que bajo la iniciativa del Secretariado General de las Naciones Unidas, en el año 2005, la Asamblea General hizo un llamamiento para que los diferentes países presentaran sus Planes Nacionales de Acción de Empleo Juvenil o informes de progreso sobre el empleo juvenil demostrando un compromiso genuino hacia la juventud. A la fecha tope fijada (mayo de 2006), 41 países habían respondido a la convocatoria. De ellos, seis pertenecen a Latinoamérica: Argentina, Brasil, Colombia, Méjico, Nicaragua y República Dominicana.

Un análisis de los informes presentados (cuadro 6) muestra que solamente un país, Brasil, informó sobre la existencia de un Plan Nacional de Empleo Juvenil y dos, Brasil y Colombia sobre la de una Política Nacional de Juventud. Por el contrario, cinco de los seis países informaron sobre programas específicos, lo que confirma la ausencia de políticas y la proliferación de programas.

El cuadro 6 también muestra los organismos de los gobiernos que reportan a la Asamblea General. Solo en dos países, Brasil y México, el organismo emisor del informe fue el responsable de las políticas de juventud. La Secretaría Nacional de la Juventud y el Instituto Mexicano de la Juventud son los titulares del informe, respectivamente. En el resto de países, se observa la heterogeneidad institucional que se ha venido citando hasta ahora.

De lo expuesto se podría concluir que en la región escasean las políticas nacionales de juventud; la institucionalidad que debe ampararlas, proponerlas y coordinarlas son recientes y débiles. No hay políticas nacionales enfocadas en el problema del desempleo y subempleo juvenil. El análisis de las acciones gubernamentales y no gubernamentales, orientadas a favorecer el empleo y la empleabilidad de los jóvenes, demuestra que existen cientos de programas en fase de ejecución, de propuesta de diseño o de reestructuración y que las entidades u organismos encargados de su ejecución son tan variados como la propia naturaleza de los programas. Frente a

este panorama, son necesarios un orden y una coherencia interior que posibiliten la acción coordinada hacia objetivos estratégicos determinados y delimitados por tiempos concretos.

Cuadro 6
Organismos de los Gobiernos que reportan a la Asamblea General de las Naciones Unidas

Argentina	Ministerio Desarrollo
Brasil	Presidencia República / Secretaría Nacional Juventud
Colombia	Presidencia República
México	Secretaría Educación Pública / Instituto Mex. Juventud
Nicaragua	Dirección General Empleo / Ministerio de Trabajo
Rep. Dominicana	Secretaría Estado de Trabajo
1 país: Plan Nacional de Empleo Juvenil → Brasil	
2 países: Política Nacional de Juventud → Brasil / Colombia	
1 país: Política Nacional de Empleo → Nicaragua – pero no menciona políticas o programas de empleo juvenil.	
5 países: Programas específicos:	
	→ Argentina
	→ Brasil
	→ Colombia
	→ México
	→ República Dominicana
1 país: Ningún programa específico → Nicaragua	

Fuente: Elaboración OIT, 2007.

El cuadro 7 muestra los 15 programas principales que componen la acción federal de Brasil en materia de juventud. Nueve de ellos son responsabilidad del Ministerio de Educación, uno del Ministerio de Desarrollo Social, dos del Ministerio de Deportes, uno del Ministerio de Trabajo, dos del Ministerio de Desarrollo Agrario, dos del Ministerio de Defensa, uno del Ministerio de Cultura y uno de la Secretaría General de la Presidencia por medio de la Secretaría Nacional de la Juventud, que a su vez supervisa y coordina su implementación, realizada a través de los Ministerios de Educación, Desarrollo Social, y Trabajo y Empleo.

El ejemplo de Brasil no encierra crítica alguna, sino todo lo contrario. Sirve para ilustrar el complejo panorama al que se enfrenta el analista. Sobre todo de lo intrincado del camino a recorrer para que una oferta programática tan compleja

Cuadro 7
Principales Programas para la Juventud del Gobierno Federal de Brasil

Projeto Agente Jovem	M. Desarrollo Social
Programa Bolsa-Atleta	M. Deporte
Programa Brasil Alfabetizado	Educación
Programa Escola Aberta	Educación
Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (Promed)	Educación
Programa Juventude e Meio Ambiente	Educación + M. Ambiente
Programa Nossa Primeira Terra	M. Desarrollo Agrario
Programa "Cultura Viva"	M. de Cultura
Programa de Integração de Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja)	M. Educación
Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE)	M. Trabajo y Empleo
Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem)	Secr. Gral. Presidencia
Programa Nacional de Livro Didático para o Ensino Médio (ProUni)	M. Educación
Programa Saberes da Terra	M. Educación
Programa Segundo Tempo	M. Deportes
Projecto Soldado Cidadão	M. Defensa

Fuente: Elaboración OIT, 2007.

sea del conocimiento y, por tanto, del uso de los sujetos a los que esos programas están referidos.

De las reflexiones anteriores, se desprenden al menos dos lecciones: la primera es que aun contando con múltiples programas, si éstos no están enmarcados en una política pública y en un plan de acción nacional, ni responden a un marco estratégico determinado, se corre el riesgo de no producir efectos generalizables y permanentes.

La segunda lección es que si no se crean redes institucionales nuevas o se fortalecen las existentes, será prácticamente imposible lograr la concertación de esfuerzos, la distribución de roles y funciones, la identificación de las responsabilidades, la participación de los jóvenes, la captación de inversiones o la planificación y los consensos nacionales o políticas necesarias para poner en marcha políticas nacionales de la juventud.

Para la puesta en marcha de una política nacional que puede traducirse en un plan nacional para el fomento del empleo juvenil, es necesario conocer

previamente no solamente lo que se está haciendo, sino quién lo está haciendo y de qué manera.

La Red de Empleo Juvenil ha elaborado diferentes lineamientos para apoyar a los países en la planificación de Planes Nacionales de Acción. En ellos recomienda se oriente sobre la importancia de conocer el marco institucional. Una apreciación de este marco relativo al empleo juvenil pasaría por conocer:

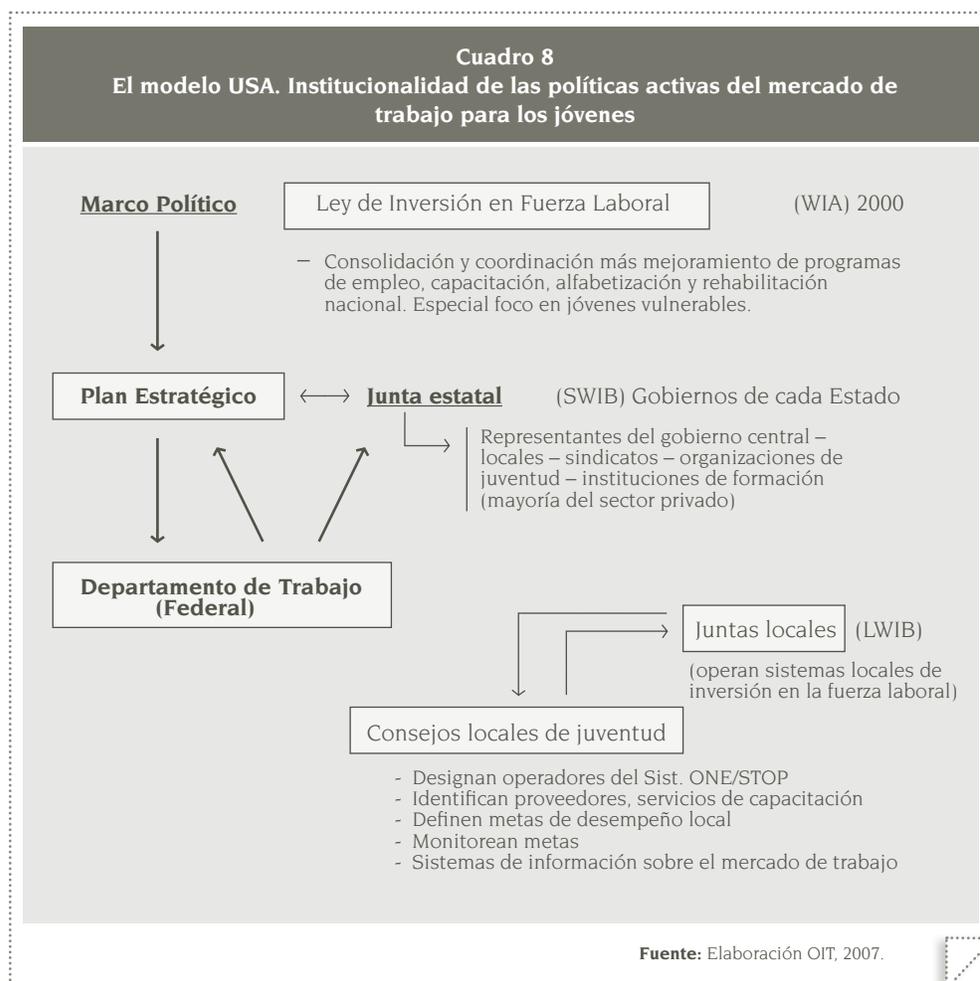
1. Cuál es el primer ministerio o institución responsable.
2. Qué otros ministerios o instituciones tratan el empleo juvenil.
3. Qué mecanismos de coordinación existen.
4. Qué grado de compromiso tienen los servicios públicos de empleo.
5. Qué instancias públicas locales tienen responsabilidad en el tema.
6. Qué mecanismos y grados de coordinación existen entre las instancias públicas, centrales y locales.
7. Qué mecanismos de coordinación existen entre las instituciones de intermediación públicas y privadas.
8. Qué papel desempeñan las organizaciones de empleadores y trabajadores.
9. Iniciativas específicas (políticas y programas).
10. Grado de participación y compromiso de los jóvenes.

Los elementos que se indican: institución responsable, otras instituciones de gobierno concernidas, instancia de coordinación, papel y funcionamiento de la intermediación laboral, el papel y funciones de las instancias locales, y las coordinaciones entre las centrales y las periféricas, muestran la necesidad de una instancia superior que coordine e integre las acciones que otras instancias vayan a desarrollar, sean éstas centrales o periféricas, en un contexto en el que predomine la transversalidad. Pero también conviene recordar que es en el ámbito de lo local en que mejor pueden comprenderse las necesidades de la juventud. Es en ese ámbito, donde la administración y sus servicios están más cerca del ciudadano y donde los programas orientados al empleo juvenil pueden y deben estar disponibles.

3. Un modelo posible

Una “buena práctica” en funcionamiento, que responde en gran medida a las dificultades y problemas abordados en este documento, es un modelo puesto en

práctica en los Estados Unidos de Norte América y que presenta una institucionalidad viable y operativa para las políticas activas del mercado de trabajo para los jóvenes (ver cuadro 8).



El sistema tiene varias características fundamentales. La primera es la fuerte participación y descentralización de los Estados y de las comunidades locales, tanto en la formulación del plan estratégico como de su implementación y control. La segunda es el énfasis puesto en las instituciones privadas, tanto en las Juntas Estatales como en las locales. La tercera es el énfasis puesto en facilitar la interrelación entre oferta y demanda de trabajo por medio de la institución de la “ventanilla única” o centros One Stop.

Los 1,800 centros One Stop o de ventanilla única ubicados en varias localidades de los Estados Unidos permiten a los usuarios recibir una evaluación de sus niveles de habilidades y conocimientos, obtener información sobre diversos servicios de empleo, recibir asesoría sobre programas de capacitación y asistencia disponibles, e información sobre la calidad de cada uno de ellos. Asimismo, permiten recibir asesoría vocacional y profesional, y acceder a la información actualizada sobre el mercado de trabajo. Estos centros son seleccionados y autorizados por las Juntas Locales de Inversión (LWIB) a través de un proceso competitivo, y cuentan con instituciones asociadas que los complementan y/o prestan servicios a través del mismo. El centro debe ser el punto único de reunión de los servicios e información especificados anteriormente. En cada uno de estos centros los usuarios pueden encontrar información y pueden recibir asistencia directa sobre una diversidad de programas locales y estatales, así como de programas desarrollados por los Departamentos de Trabajo, Educación, Salud, Seguridad Social y Justicia, entre otros, los cuales deben tener representantes ubicados en el centro o vinculados al mismo.

Al estar circunscritos a una localidad, los centros One Stop están en contacto permanente con empleadores, colegios comunitarios, escuelas, proveedores de servicios, estudiantes, jóvenes fuera del sistema escolar y otros usuarios potenciales. El contacto con los empleadores se facilita a través de Juntas locales que supervisan y orientan el trabajo de los centros y donde el sector privado tiene una representación mayoritaria. En materia de uso de los servicios del centro, encuestas revelan que los empleadores los contactan en general para contratar a trabajadores poco calificados; aunque en algunos casos particulares los centros han diseñado estrategias de selección de todo el personal en conjunto con empresas (GAO, 2006). Sin embargo, depende del liderazgo y efectividad de cada centro lograr relaciones estrechas con el sector privado y ser reconocido como un ente idóneo para reclutar y seleccionar trabajadores.

El sistema cuenta con un portal en Internet (www.careeronestop.org) que incluye tres servicios básicos: un localizador de servicios, donde pueden ubicarse todos los centros one-stop del país; un sistema de intermediación laboral (America's Job Bank) donde los buscadores de empleo pueden colocar sus hojas de vida y los empleadores sus ofertas de empleo, y un sistema de información del mercado laboral (America's Career InfoNet) que contiene perfiles de ocupación, salarios, requerimientos educativos y niveles de crecimiento de las diversas industrias. Este portal completa el sistema de fuerza laboral, centrado principalmente en la capacitación, con otras herramientas de las políticas activas de mercado de trabajo como los sistemas de información e intermediación.

4. Reflexión final

El análisis y evaluación de los planes de acción para la promoción del empleo juvenil⁴ muestra con claridad que en muchos países se están intentando dar respuestas a este problema y que se está aprendiendo a lo largo del proceso. Algunas conclusiones que se pueden extraer de estos análisis son relevantes para el tema que nos ocupa.

Las políticas y acciones orientadas a abordar el empleo juvenil requieren de un tratamiento integrado y coherente que “prepare a los jóvenes para su ingreso en el mercado laboral y al mismo tiempo, prepare al mercado de trabajo para la recepción de los jóvenes”. En definitiva, hay que abordar el problema o la situación de los jóvenes y el empleo desde el lado de la oferta y de la demanda.

Si tenemos en cuenta que la inmensa mayoría de los países focaliza sus acciones en el lado de la oferta (educación – formación – emprendimientos), la coherencia e integración que se requiere está lejos de verse satisfecha. Si no se diseñan e implementan políticas que resulten en el aumento de las oportunidades reales de empleo para los jóvenes, esas posibilidades no se harán realidad y los retornos esperados por las altas inversiones que los países efectúan para entrenar a los jóvenes se verán enormemente mermados.

Como viene demandando y promoviendo la OIT, y con ella el conjunto de las Naciones Unidas, la creación de empleo para los jóvenes debe ser un objetivo prioritario de las políticas nacionales y no un subproducto, o si se prefiere un “efecto colateral” de políticas más generales.

⁴ Ver *Global Analysis and Eval. of (NPYE) Nat. Plans on Youth Employment – UN General Assembly* (19 Jul. 2005) y *Revision of Nat. Plans of Youth Employment / Putting Commitment into Action – YEN* (Julio 2006).

BIBLIOGRAFÍA

ABDALA, Ernesto; JACINTO, Claudia; SOLLA, Alejandra (coordinadores). *La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva*. En: Trazos de la formación, 21. Montevideo: OIT-CINTERFOR, 2005.

AUER, Peter y CAZES, Sandrine. *Employment stability in an age of flexibility: evidence from industrialized countries*. Ginebra: ILO, 2002.

BALARDINI, Sergio. *Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina*. En: Políticas públicas de juventud en América Latina: Políticas nacionales, O. Dávila (ed.). Viña del Mar: CIDPA Ediciones, 2003.

<http://www.cidpa.org/txt/publicaciones/volumen1/sergio%20balardini.pdf>

BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *Situación actual de la legislación iberoamericana en materia de juventud y adolescencia*. Madrid: Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), 2001.

BRUNI CELLI, Josefina y OBUCHI, Ricardo. *Adolescents and young adults in Latin America. Critical decisions at a critical age: young adult labor market experience, Research Network Working Paper, N° R-468*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2002.

CACHÓN, Lorenzo (comp.). *Juventudes y empleos: perspectivas comparadas*. Madrid: Instituto de la Juventud, 2000.

CELADE. diciembre, 2000. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/6135/P6135.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

CEPAL/OIJ. *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Santiago de Chile: CEPAL/OIJ, 2004. http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/20266/CEPAL_OIJ.pdf

CEPAL. *Juventud, pobreza y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, 2003. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/13520/L575.pdf>

_____ (2003b) *Juventud e inclusión social en Iberoamérica* (LC/R.2108). Santiago de Chile: CEPAL, noviembre, 2003.

_____ **-UNICEF-SECIB** *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica* (LC/G.2144). Santiago de Chile: CEPAL-UNICEF-SECIB, setiembre, 2001.

_____ **-FNUAP-CELADE** (2000) *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos*. Santiago de Chile: CEPAL-FNUAP-CELADE, 2000.

_____ *Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo*. En: Serie Población y desarrollo, N° 9. Santiago de Chile: CEPAL, 2000. <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro101/libro101.pdf>

CHILLAN, Yuri. *La institucionalidad pública de juventud en Iberoamérica: análisis y perspectivas*. Madrid: Instituto Universitario José Ortega y Gasset, 2001.

DÁVILA, Oscar (Ed.) *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*. Viña del Mar: CIDPA ediciones, 2003. <http://www.cidpa.org/publicaciones.asp>

DIEZ DE MEDINA, Rafael. *Jóvenes y empleo en los noventa*. Montevideo: OIT-CINTERFOR, 2001.

FAWCETT, Caroline. *Latin American youth in transition: a policy paper on youth unemployment in Latin America*. Panamá: Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre, 2001.

GODFREY, Martin. (2003) *Youth employment policy in developing and transition countries: Prevention as well as cure*. Washington, DC: World Bank Social Protection Discussion Paper No. 0320, octubre, 2003.

JACINTO, Claudia. *Jóvenes y la calidad de los empleos: resultados del programa Entra 21*. En: Serie de Aprendizaje N° 3. EUA: Fundación Internacional de la Juventud (IYF), 2007. <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro319.pdf>

_____ **y GALLART, María A.** (coordinadoras) (1998) *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: OIT- CINTERFOR, 1998.

KRAUSKOPF, Dina. *La construcción de políticas de juventud en Centroamérica, Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*. O. Dávila, (ed.), Viña del Mar: CIDPA Ediciones, 2003. <http://www.cidpa.org/txt/publicaciones/volumen1/dina%20krauskopf.pdf>

NACIONES UNIDAS. *Informe sobre la juventud mundial*. 2005. New York: Naciones Unidas, 2005. <http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/wyr05book.pdf>

OIT. *Empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente*. Informe VI, Promoción del empleo de los jóvenes: abordar el desafío. 93.ª reunión de la OIT, 2005. <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/inclus/index.htm>

_____ *Un buen comienzo: trabajo decente para los jóvenes*. Documento informativo Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: el camino a seguir, Ginebra, 13-15 de octubre de 2004. Ginebra: OIT, 2004. <http://www.ilo.org/public/english/employment/yett/download/tribkes.pdf>

_____ *Tendencias mundiales del empleo juvenil*. Ginebra: OIT, 2004. <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/getysp.pdf>

_____ *Employing youth: promoting employment-intensive growth*, Informe preparado para el Simposio Interregional sobre Estrategias para Combatir el Desempleo y Marginalización de los Jóvenes. Ginebra: OIT, 13-14 de diciembre, 1999.

_____ *Programa internacional para la erradicación del trabajo infantil coordinación subregional para América del Sur*. <http://www.oit.org.pe/ipec>

OIJ. <http://www.oij.org>

RODRÍGUEZ, Ernesto. *Juventud, crisis y políticas públicas en el Uruguay: un esquemático balance de los años noventa y propuestas para esta primera década del nuevo siglo*. En: Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales, O. Dávila, (ed.), Viña del Mar: CIDPA Ediciones, 2003. <http://www.cidpa.org/txt/publicaciones/volumen1/ernesto%20rodr%EDguez.pdf>

_____ *Capacitación y empleo de jóvenes en América Latina*. Montevideo: CINTERFOR, 1995.

UNICEF. NY. *Poverty reduction begins with children*. <http://www.unicef.org/pubsgen/poverty>

**EDUCACIÓN Y EMPLEO JUVENIL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

MARÍA ARTETA

DIRECTORA ADJUNTA

**OFICINA SUBREGIONAL DE LA OIT PARA CENTROAMÉRICA, HAITÍ,
PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA**

ÍNDICE

1. Mejorar la educación es clave para mejorar la oferta y la demanda de empleo juvenil	79
2. Sistemas escolares en América Latina	80
3. El reto de la cobertura	81
4. El reto de mejorar la calidad y la pertinencia	85
5. Las respuestas para mejorar la cobertura y calidad de la educación	89
6. Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas	91
7. El reto de la financiación	94
8. Un programa de acción para la OIT	95
9. Fomentar el diálogo social en las propuestas de reforma educativa de la región	98
10. Promover los programas de transferencias condicionadas, becas y otros subsidios para la educación secundaria y la formación profesional	99
11. Educación empresarial e intermediación laboral en la escuela secundaria	100
12. Promover el empleo decente para los jóvenes	101
Bibliografía	102

Educación y empleo juvenil en América Latina y el Caribe

1. Mejorar la educación es clave para mejorar la oferta y la demanda de empleo juvenil

La educación y la formación son factores clave en la preparación de los jóvenes para el mundo del trabajo. En América Latina y el Caribe, el completar el ciclo de enseñanza secundaria formal, 12 años de educación, se ha transformando en un requisito mínimo para acceder a un trabajo decente. El desempleo y subempleo afectan en mayor medida a las personas con menor nivel de educación y menos calificaciones¹. Una baja escolaridad también es asociada con el trabajo infantil, baja remuneración y escasa calidad de empleo, la exclusión social, la segmentación del mercado de trabajo y del círculo vicioso de la pobreza transmitida de una generación a otra².

La educación también tiene un impacto en la demanda de empleo. Existe un creciente consenso en que el desarrollo social y económico de América Latina debe basarse en cambiar la ventaja comparativa hacia un mayor valor agregado, un aumento en la productividad del empleo y una mayor equidad. Una población mejor educada es clave para esta estrategia de desarrollo para la región. El concepto de juventud de las Naciones Unidas incluye los jóvenes adolescentes (15 a 17 años) y los jóvenes adultos (18 a 24). Lo deseable es que los adolescentes permanezcan en el sistema educativo y los adultos tengan la posibilidad de un ingreso ordenado al mercado de trabajo o educación superior.

El reto es considerable. A pesar del aumento en la cobertura de la educación, no se ha generalizado una educación básica de calidad para todos y la escolaridad de los jóvenes que entran a la fuerza de trabajo es, en muchos casos, precaria y se distribuye de manera muy desigual. La exclusión de la educación y la formación es con frecuencia sistémica y asociada con la gran desigualdad que existe en la región. Los jóvenes que abandonan la escuela antes de completar su educación, los que no reciben una educación de calidad y los que se encuentran en situación de

¹ En algunos países, como por ejemplo Honduras, Guatemala y Nicaragua, la tasa de desempleo es más alta para las personas más educadas, especialmente los jóvenes. Esto se debe no solo a que ellos puedan ser más selectivos en el empleo que aceptan, sino también a que la demanda es de empleos de baja calidad y muchos de los trabajadores se encuentran sub-empleados. Sin embargo, existe una correlación entre los niveles escolares alcanzados y el tipo y calidad del empleo. En general el mercado laboral ofrece salidas naturales a mediano y largo plazo a aquellos con mejor educación.

² OIT. *El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente Promoción del empleo de los jóvenes: abordar el desafío*. Informe Conferencia Internacional del Trabajo, 93a reunión. Ginebra: OIT, 2005.

riesgo pertenecen de manera desproporcionada a las poblaciones indígenas y afro descendientes, y a sectores sociales y regionales desfavorecidos.

Si se quiere aumentar el empleo juvenil y la calidad de este empleo en América Latina y el Caribe, hay que mejorar la cobertura, la calidad y la equidad de la educación formal.

2. Sistemas escolares en América Latina

Existen diferentes esferas educativas en América Latina que son relevantes para la educación y formación de jóvenes: la escuela formal, los sistemas de formación vocacional y los programas de educación no formal.

El sistema de educación formal, la educación pre-escolar, la escuela primaria, secundaria y la educación superior pública, financiado y administrado por el Estado, es el sistema más importante. Es un sistema vasto y complejo que sirve a millones de niños y jóvenes. En teoría y, algunas veces con garantía constitucional, la escuela obligatoria en la región es gratuita. Muchos sistemas escolares exigen a los padres y alumnos el pago de cuotas o suplementos para útiles escolares y aun para salarios de los maestros. Los años de escuela obligatoria han ido aumentando.

La educación privada cubre a un pequeño porcentaje de la población; pero en los últimos años se ha ido expandiendo, en algunos países extraordinariamente, porque la clase media busca mejores oportunidades para sus hijos frente a la baja calidad del sistema público. La fuga de la clase media y la expansión del sector privado es en detrimento del sector público de la educación que pierde un importante apoyo político. Esta tendencia ha exacerbado la desigualdad en la educación.

Los sistemas de formación profesional están conformados por instituciones orientadas específicamente a la capacitación para el trabajo y la formación. En América Latina, a diferencia de Europa, la mayoría de la oferta para la formación técnica y profesional no forma parte de la escuela pública formal. Aunque existen algunos países que tienen escuelas secundarias técnicas, en general, estas instituciones operan de manera semi-independiente del sistema escolar y se orientan a una formación especializada. Es usual que las instituciones de formación profesional públicas tengan una adscripción institucional a otras dependencias, gubernamentales y no a los ministerios de educación. Las instituciones privadas de formación profesional también han proliferado con una calidad muy desigual en los últimos años.

El tercer tipo de programa escolar de América Latina corresponde a los programas de educación no formal o de educación popular. Una buena parte de ellos surgieron

para cubrir las deficiencias del sistema escolar formal para muchos grupos sociales más pobres o excluidos y se caracterizan por ser organismos no gubernamentales (ONGs). Son de una gran diversidad, respaldados por iglesias de distintos credos, asociaciones civiles, grupos empresariales, políticos o culturales, entre otros. La importancia de estos programas es que brindan a los jóvenes pobres que han abandonado la escuela una segunda oportunidad de recibir una educación o preparación para el trabajo. Por tratarse de programas enfocados y contando con frecuencia con maestros o profesores sumamente motivados por su ideología y vocación religiosa, muchos de estos programas han sido pioneros en desarrollar métodos y prácticas innovadores y pertinentes para atender las necesidades de este segmento de población.

Existe una gran segmentación de la educación en América Latina. Los jóvenes que se benefician de las bondades del crecimiento económico y tienen oportunidad a un empleo de calidad (en el marco del concepto de trabajo decente de la OIT) son aquellos con un alto nivel educativo, egresados de establecimientos con buenos niveles de calidad, que en gran medida significa una educación privada. La estratificación del sistema educativo por segmentos socio-económicos significa que la educación es un elemento importante de diferenciación social, causa y a la vez consecuencia de la persistente desigualdad en la región.

Este breve ensayo enfoca los desafíos del sector público y formal de educación enfatizando en la secundaria pública; describe los programas que actualmente lleva a cabo la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el sector educativo, para promover la empleabilidad de los jóvenes y propone otras líneas de acción para la organización.

3. El reto de la cobertura

La región en su conjunto se acerca al logro de una cobertura universal de la enseñanza primaria, ya que la tasa neta de escolarización (TNE)³ alcanzaba el 96% por término medio en el 2004. Los promedios esconden una gran diferencia entre los países y dentro de los mismos países, entre los sectores rurales y urbanos y la gran deficiencia en la cobertura escolar que existe en las poblaciones indígenas y muchas zonas rurales⁴.

³ UNESCO define la Tasa Neta de Escolarización (TNE). Número de alumnos escolarizados del grupo en edad oficial de cursar un determinado nivel de enseñanza, expresado en porcentaje de la población de ese grupo de edad.

⁴ UNESCO- PREAL. *Seguimiento de educación para todos*, 2006. Consultado en: http://www.unesco.org/education/GMR2006/full/latinamercar_es.pdf

Pese al alto nivel global de acceso a la enseñanza primaria, la terminación de los estudios primarios sigue representando un importante problema. En más de la mitad de los países de la región, menos del 80% de los alumnos de una cohorte ingresada en la escuela primaria llega a cursar el último grado de ésta. Las tasas de supervivencia en la escuela primaria oscilan entre un 45% en las Islas Turcos y Caicos y un 99% en Chile. En algunos países como la República Dominicana, Guyana y Nicaragua, menos del 60% de los niños que ingresan en la escuela primaria llegan al último grado⁵. Además, no todos los niños que alcanzan el último grado de primaria lo terminan.

Otro reto considerable es el de la escolarización después de la edad oficial de ingreso. Es importante notar que los niños y niñas que ingresan a la escuela tardíamente tienen mucha más probabilidad de abandonar la escuela, ya que presentan mayores índices (o grados) de repitencia. Cuanta más edad tienen los niños y las niñas a su ingreso a la escuela, menos probabilidad tienen de permanecer en ella. La sobre edad afecta dos resultados clave: la transición de la escuela primaria a la escuela secundaria y el abandono de escuela primaria y secundaria, y seguir siendo un problema importante, particularmente, en los segmentos más vulnerables de la población.

Las tasas de escolaridad y conclusión no significan que los niños asisten regularmente a la escuela. En general, la información sobre asistencia no se recopila regularmente en los países de América Latina por lo que es muy difícil obtener datos sobre este importante indicador. Encuestas llevadas a cabo por los programas de cooperación de la OIT contra el trabajo infantil indican que en los sectores más excluidos, muchas veces, casi la mitad de los niños matriculados no asisten a la escuela con regularidad.

La cobertura de la educación secundaria es mucho menor que la de la educación primaria. Aunque la escolarización en la enseñanza secundaria ha aumentado está todavía muy por debajo de países de otras regiones con ingresos *per capita* comparables. En 2004, había 57 millones de alumnos matriculados en este nivel de enseñanza, un aumento del 8% desde 1999, y la tasa bruta de escolarización (TBE)⁶ aumentó, en ese mismo tiempo, del 80% al 86%⁷. Sin embargo, la tasa neta

⁵ Data para el 2004. *Ibid.*

⁶ UNESCO define la Tasa Bruta de Escolarización (TBE). Número de alumnos matriculados en un determinado nivel de enseñanza, independientemente de su edad, expresado en porcentaje de la población del grupo en edad oficial correspondiente a ese nivel de enseñanza. UNESCO-PREAL, (2006.) *Op.cit.*

⁷ *Ibid.*

de escolarización es mucho más baja⁸. En promedio, solo un poco más de un 50% de los niños y niñas que empiezan la escuela primaria terminan la secundaria y el número de niños pobres y en las zonas rurales es muy inferior a este promedio –en muchos casos no alcanza ni el 10%. La tasa de conclusión de la escuela secundaria es el indicador educativo más importante que separa a los países de mayor ingreso en la región (por ejemplo, Argentina o Chile) y de los de menor ingreso (por ejemplo Haití u Honduras)⁹.

En 2004, el número de estudiantes de la región matriculados en la enseñanza superior se cifraba aproximadamente en unos 15 millones, esto es, unos 4 millones más que en 1999¹⁰. La TBE en la enseñanza superior sobrepasó el 20% en la mitad de los países para los que UNESCO tiene datos. En Argentina, Bermudas, Chile, Panamá y Venezuela, los niveles de participación en la educación superior sobrepasan el 40%¹¹. A pesar del aumento continuo, solo una pequeña porción del grupo de población en edad de cursar este nivel de enseñanza puede acceder a él.

Para la mayoría de los países de la región el reto principal en la cobertura escolar y en general, el reto educativo más importante, es ampliar la escuela secundaria. El Banco Mundial indica que en la región es necesario concentrar los esfuerzos en que los jóvenes terminen la educación secundaria superior. Para hacerlo, es imperioso desarrollar más la infraestructura educativa al nivel secundario. Muchos países cuentan con suficientes escuelas primarias –aunque los niños y las niñas tengan que ser atendidos en varios turnos, las escuelas sean multigrado o unidocentes y aunque muchas estructuras tengan condiciones precarias. Este no es el caso de la educación secundaria donde realmente falta mucha infraestructura y hay gran escasez de maestros y profesores de secundaria y, por otra parte, los padres no están dispuestos a que sus hijos viajen largas distancias para ir a la escuela secundaria, incluso por razones de inseguridad ciudadana, o no disponen de los recursos para pagar el transporte.

Para los padres, el costo de la educación secundaria es mucho mayor que el costo de la escuela primaria, no solamente por el transporte sino por el costo de libros y útiles escolares que en América Latina, en general, son asumidos por las

⁸ Según la CEPAL la tasa neta de matrícula en la secundaria al año 2001 era de 70%, con importantes diferencias entre los países. Ver http://www.eclac.cl/dds/noticias/desafios/2/26532/Desafios_Nro3_esp.pdf

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

familias. Su costo es muy significativo para las familias pobres, en algunos casos se estima que puede llegar a más del 20% del ingreso anual *per capita* de estas familia por estudiante¹². Además, el costo de oportunidad de ir a la escuela, aumenta según aumenta la edad. A partir de la adolescencia, los niños y niñas trabajando, pueden obtener una remuneración comparable a la de un adulto, o asumir responsabilidades de adultos en las tareas domésticas. Esto hace que la retención escolar en la secundaria sea mucho más difícil que en la educación primaria. Otro elemento a considerar es que muchos alumnos abandonan la primaria antes de completarla porque saben que no tendrán la oportunidad de asistir a la secundaria.

Es necesario llevar a cabo programas que compensen a los pobres el costo privado que tiene la educación, mejorando así el retorno privado que ellos reciben de la educación. El retorno público de la educación es muy superior al retorno privado y justifica la inversión y el subsidio del Estado. Aunque otros factores son importantes, el costo de la educación es determinante para que muchos estudiantes abandonen la escuela para comenzar a trabajar. Como se mencionó, el costo de oportunidad aumenta con la edad de los jóvenes. Por lo tanto, medidas compensatorias son particularmente importantes para mejorar la transición de la primaria a la secundaria, donde muchos niños y niñas abandonan su educación y para que los jóvenes permanezcan en la secundaria. Esto puede hacerse con préstamos, becas y otros subsidios como las transferencias en efectivo condicionadas.

Datos de las encuestas de hogares muestran que, además del sexo, otros factores como el lugar de domicilio, los recursos económicos de las familias y el nivel de educación de la madre pueden influir considerablemente en las probabilidades de que los niños no asisten a la escuela. Una mayoría de los niños sin escolarización son de familias rurales. En el conjunto de la región el 60% de los que no van a la escuela residen en el área rural. Las probabilidades de que los niños pertenecientes al grupo formado por los hogares más pobres se queden sin escolarización son tres veces mayores que las de los niños del grupo formado por las familias más acomodadas. La disparidad en este ámbito cobra proporciones notables en Nicaragua, Perú y Venezuela¹³.

Para mejorar la escolarización en la región hay que desarrollar programas que atiendan y den una segunda oportunidad a los niños, las niñas y los jóvenes que han abandonado la escuela. Hasta muy recientemente, ésta era la tarea de la escuela no

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

formal o de educación popular, como mencionamos anteriormente, en su mayoría en manos de ONGs o grupos religiosos o comunitarios. En los últimos años, los sistemas formales de educación han desarrollado programas pilotos que permiten la reinserción escolar, muchos de ellos con horarios flexibles que facilitan a los adolescentes estudiar y trabajar y con la posibilidad de una escolarización acelerada. Ejemplos de programas exitosos incluyen, Aula Abierta en Costa Rica y Telesecundaria en México.

4. El reto de mejorar la calidad y la pertinencia

A la dificultad de continuar expandiendo la cobertura escolar¹⁴ hay que añadir el reto mucho más complejo de mejorar la calidad y pertinencia de la educación a todos los niveles. Un gran número de egresados de la escuela primaria no adquieren los conocimientos más elementales y básicos. Hay un número considerable que adquiere competencias muy escasas en lectura, escritura y aritmética o matemáticas. Es necesario notar que la baja calidad de la escuela primaria y secundaria es una de las causas importantes de la deserción escolar, y que tiene como consecuencias el fracaso escolar, una disminución en el interés de los estudiantes en permanecer en la escuela y muchas veces un salario menor al esperado para los estudiantes que terminan la escuela secundaria. La repetición escolar es altamente ineficiente porque aumenta el costo de educar a los menores ya que, aunque permanezcan en la escuela, no avanzan de grado¹⁵.

Los estudios sobre la calidad, en contraste a cobertura, demuestran que la región está rezagada frente a otras regiones. Información reciente de encuestas y de pruebas estandarizadas indican las deficiencias en la educación recibida por los niños en América Latina¹⁶. Pruebas estandarizadas –en materia de ciencia y tecnología, y de adquisición de aptitudes básicas– muestran que en América Latina, los alumnos obtienen resultados muy inferiores a los de los países de la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico (OECD). Los resultados de la prueba realizada por el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA en sus siglas en inglés) en 2003 mostraron que el 80% de los niños en Perú, el 56% en Brasil, el 48% en Chile y el 44% en Argentina y México no realizan tareas

¹⁴ Particularmente en los países donde todavía no se ha logrado cobertura universal de la educación primaria como por ejemplo, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Turcos y Caicos, Guyana y en Haití.

¹⁵ DI GROPELLO, Emanuela (Ed.).di Gropello, Editor, (2006) *Secondary Education in Latin America and East Asia Improving Efficiency and Resource Mobilization*. Washington D.C.: The World Bank, 2006.

¹⁶ Por ejemplo, los resultados de la Tercera Encuesta Internacional sobre Matemáticas y Ciencia (TIMSS)realizada en 2003.

elementales como hacer inferencias de baja dificultad, encontrar el significado de partes definidas de un texto y usar algún conocimiento para entenderlo, mientras el promedio para los países de la OCDE es de 18%¹⁷.

Muchos factores pueden explicar el insuficiente aprovechamiento escolar en los países de la región. Algunos de ellos son la escasez de maestros, la alta proporción de alumnos por docentes, la escasez de libros y útiles escolares, así como el escaso nivel de calificación y formación del profesorado¹⁸.

Los problemas de calidad se encuentran en todos los niveles la escuela primaria, secundaria y superior. La calidad de la educación varía significativamente entre la educación pública y la educación privada en detrimento del sistema público. Sin embargo, el reto de mejorar la calidad y pertinencia de la escuela secundaria es particularmente difícil ya que ésta tiene que cumplir con dos propósitos importantes: proveer las competencias y la formación suficiente para los jóvenes que planean entrar en el mercado de trabajo, y al mismo tiempo, preparar a los que desean continuar sus estudios en la educación superior. Compaginar estos dos propósitos proveyendo igualdad de oportunidades a todos los estudiantes es un enorme reto. En América Latina ha existido una fuerte corriente que argumentaba a favor de un único currículo para la escuela secundaria, aduce que un currículo diferente para los estudiantes más pobres o en las zonas rurales dificultaría el acceso de estos a la educación superior. Sin embargo, encuestas y estudios llevados a cabo por el Programa Internacional contra la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT (IPEC por sus siglas en inglés) indican una fuerte preferencia de los jóvenes y padres de estos sectores por una educación más práctica y mejor adaptada a su realidad. Hay que examinar críticamente en que medida las políticas educativas en la región han sido, o pueden ser, eficientes para atender las necesidades y las carencias de los sectores más pobres que incluyen las comunidades rurales, indígenas, afro–descendientes y otros sectores vulnerables. El Banco Mundial sostiene que para aumentar la asistencia a la escuela secundaria no es suficiente proveer infraestructura escolar sino que es necesario mejorar la calidad, en particular la pertinencia y proveer soluciones al costo que enfrentan las familias más pobres¹⁹.

¹⁷ CEPAL. Desafíos, Boletín de la infancia y adolescencia. Numero 3, Agosto 2006. *El derecho a la educación. Una tarea pendiente para América Latina y el Caribe*. Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia. Número 3, Agosto 2006. Consultado en: http://www.eclac.cl/dds/noticias/desafios/2/26532/Desafios_Nro3_esp.pdf

¹⁸ UNESCO-PREAL, 2006. *Op.cit.*

¹⁹ BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial, 2007: el desarrollo y la próxima generación*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2006. Consultado en: <http://www.worldbank.org/wdr2007>

La currícula escolar no prepara a los jóvenes para el mundo del trabajo y un mayor énfasis debe darse a adquirir las destrezas y competencias que el mercado laboral demanda. Adecuar la currícula de las escuelas para que los estudiantes obtengan las destrezas requeridas por el mercado de trabajo es una tarea compleja. Se requiere en primer lugar información del mercado y luego modificar los planes de estudio, formar maestros y brindar a las escuelas los materiales y la tecnología que permitan a los estudiantes aprender. Un currículo técnico también puede dotar de competencias que garanticen un trabajo a los estudiantes y posibilitar los estudios en carreras técnicas. Las necesidades son muchas veces diferentes en zonas distintas. El problema es complejo. Adecuar la currícula de los estudiantes en las zonas rurales a su entorno, no debe limitarles el acceso a una educación superior. Los datos indican que cuanto más práctica es la educación, más es valorada por los adolescentes y por los padres, especialmente por las poblaciones más desfavorecidas.

Una recomendación generalizada es desarrollar programas académicos en los primeros años de secundaria para enseñar a los estudiantes a aprender y permitir más flexibilidad, tanto a nivel regional como al estudiante, en los últimos años de secundaria. Esta propuesta es compleja de ejecutar y costosa, pues requiere más maestros, recursos para la planificación y en muchos casos infraestructura escolar²⁰.

La brecha educativa de indígenas es enorme y representa un desafío. Los expertos coinciden en la conveniencia de la escolarización en la lengua materna, especialmente en la escuela primaria. Existen programas de educación bilingüe exitosos en muchos países pero la cobertura es insuficiente, no hay infraestructura escolar en las zonas indígenas y hay una gran escasez de maestros bilingües y materiales en las lenguas indígenas.

Además, la mayoría de los niños en América Latina solamente reciben tres o cuatro horas de clase al día, como mucho. La escasez de infraestructura escolar significa que las escuelas tienen dos, y, a veces, tres, turnos por escuela. Los maestros reciben con frecuencia un sobre sueldo por turno adicional. Un resultado de la brevedad del horario escolar es que América Latina tiene la proporción más alta de cualquier región de niños que estudian y trabajan al mismo tiempo. La probabilidad de que un niño o niña abandone la escuela es más alta si está trabajando. Algunos países, notablemente Brasil, han aprobado leyes que obligan

²⁰ *Ibid.*

al Estado a aumentar el número de horas escolares. El costo es importante ya que el número de escuelas y de maestros tendería casi a duplicarse. En el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2005, se señaló que en algunos países de América Latina y el Caribe constituían un motivo de preocupación el escaso dominio de los maestros sobre el plan de estudios, las prácticas pedagógicas rígidas y la falta de libros de texto y otros materiales didácticos, así como el tiempo lectivo insuficiente, elemento fundamental para conseguir un mejor aprendizaje²¹.

Las preocupaciones con respecto a la calidad y a la pertinencia de la capacitación básica se plantean en un contexto de aumento de la demanda de aptitudes avanzadas, como la capacidad de resolver problemas, esencial para muchos sectores de la economía.

Es necesario también un esfuerzo de renovación de la educación universitaria. Los sectores de la educación superior, en particular las universidades que utilizan el modelo clásico, no fueron concebidas para responder a la masificación de la educación superior y muchas no han actualizado sus cursos académicos lo que resulta en una alta tasa de abandono de los estudios universitarios. Existe además una escasez de jóvenes siguiendo carreras en las ciencias, ingeniería y otras materias tecnológicas. Esta es una debilidad sistémica ya que no hay suficientes maestros de matemáticas y ciencias en las escuelas secundarias. Para asumir el reto de desarrollar las economías de la región, añadir un mayor valor agregado a la producción, mejorar la productividad interna y la competitividad externa se necesita una significativa expansión y transformación de la educación superior y universitaria.

Por otra parte, en muchos países, por ejemplo, en Brasil y Nicaragua, el Estado subsidia significativamente la educación superior, resultando que a diferencia de la escuela primaria y secundaria, las universidades públicas son de mejor calidad que las privadas. En esos países los estudiantes que ingresan a las universidades públicas se han graduado, en su mayoría, en escuelas secundarias privadas ya que los estudiantes de escuelas públicas no han recibido una educación de suficiente calidad como para garantizar su acceso. Esta política exacerba la desigualdad; pero es muy difícil de cambiar debido al costo político de retirar un privilegio que beneficia en su mayoría a la clase media.

La desigualdad de la cobertura se repite en la calidad de la oferta escolar disponible para distintos sectores de la población. Ésta se correlaciona claramente con las

²¹ UNESCO-PREAL, (2006) *Op.cit.*

desigualdades sociales, económicas, políticas, geográficas y étnicas que afectan a la población latinoamericana. Aunque los estudios prueban que en promedio, hay un retorno privado a la educación en América Latina, éste aumenta considerablemente con la conclusión de la escuela secundaria y con la escuela superior. Es interesante notar que los estudios muestran que el retorno privado de la educación para los sectores más pobres que, aunque positivo, es mucho menor que para la clase media o alta²². El retorno de la educación privada secundaria a la que tiene acceso este segmento de la población es mayor que el de la educación pública²³. Esto se debe en gran medida a la baja calidad de educación a la que tienen acceso los pobres; pero también a la falta de contactos e información sobre el mercado de trabajo.

La baja calidad de la educación a la que tienen acceso combinada con la incertidumbre del retorno privado de la educación y se explica la razón por la que los pobres y las familias en las zonas rurales tienen una menor demanda de educación. Para paliar el desequilibrio no es suficiente proveerles acceso, sino que es necesario proveerles acceso a una educación de mayor calidad y esto tiene que comenzar lo más temprano posible.

5. Las respuestas para mejorar la cobertura y la calidad de la educación

En general los sistemas educativos de América Latina y el Caribe son mejores hoy de lo que eran hace 20 años. A pesar de las deficiencias, en la actualidad hay más escuelas en todos los niveles y más estudiantes asistiendo a la escuela. Poco a poco, algunos países han comenzado a evaluar y medir no solo la matrícula sino el aprovechamiento escolar de sus estudiantes. Los recursos para la educación han aumentado, dado el creciente convencimiento del sector público y del privado de que la inversión en la educación es un pre-requisito para la equidad y el crecimiento económico de la región.

Sin embargo, la inversión en la educación todavía no es suficiente. El Banco Mundial estima que el gasto promedio por estudiante, en la escuela secundaria, en el año escolar 2002–2003 era de US \$1,375 o 18 % del ingreso promedio *per capita*, en comparación a US \$2,042 y 20% en el sudoeste de Asia y un promedio de US \$6,688 por estudiante o un 26% del ingreso *per capita* en los países del OECD²⁴. En

²² DE FERRANTE, David; MALONEY, William F., and SÁNCHEZ-PÁRAMO, Carolina. *Closing the gap in education and technology*. Washington D.C: The World Bank, 2003.

²³ Banco Mundial, (2006). *Op.cit.*

²⁴ *Ibid.*

promedio, la región invierte 4.4% del PIB versus 5.5% promedio en los países del OECD²⁵. Si la región va a cerrar la brecha educativa existente y llegar al nivel de desarrollo al que aspira, será necesario aumentar de manera considerable tanto la inversión como la eficiencia de esa inversión²⁶.

Desde la década del noventa, la mayoría de los países de América Latina ha llevado a cabo reformas escolares dirigidas a elevar la calidad de la educación, mejorando el nivel y la profesionalización de los profesores, descentralizando la toma de decisiones y renovando la currícula escolar. La experiencia de dos décadas de innovación provee un menú de repuestas a los retos de mejorar el acceso y la calidad de la educación.

Experiencias exitosas para mejorar el acceso a la educación incluyen:

- Programas de educación a distancia (Telesecundaria en México).
- Programas de escuelas multi-grados para las áreas rurales o de escasa densidad poblacional (Escuela Nueva en Colombia).
- Programas de educación que proveen flexibilidad de horario (por ejemplo, horario nocturnos) para aquellos estudiantes que han abandonado la secundaria (Aula Abierta en Costa Rica).
- Políticas y programas que disminuyen la repetencia de grados y la sobre edad.
- Programas de educación bilingüe con lenguas autóctonas en las comunidades indígenas.
- Expandir los programas de educación pre-escolar, en particular en los sectores menos privilegiados. La evidencia es clara: cuanto antes empiecen a estudiar los niños, menos problemas tendrán de sobre edad y repetición, y aumenta la probabilidad de que permanezcan en la escuela.

El programa IPEC de la OIT ha tenido gran éxito en mejorar la re-incorporación escolar, mejorando los resultados educativos y la detención con programas de nivelación y refuerzo escolar que complementan el horario escolar, en los sectores más excluidos de la población.

Las experiencias exitosas para mejorar la calidad de la educación en América Latina incluyen:

²⁵ UNESCO-PREAL, 2005.

²⁶ Banco Mundial, (2006) *Op.cit.*

- Mejorar la formación de los profesores (incluyendo formación a distancia, como por ejemplo en Brasil).
- Introducción de pruebas estandarizadas: Aunque su introducción ha sido controvertida, existe creciente evidencia de que ella ayuda a mejorar calidad de la educación porque permite focalizar la atención y los recursos en las escuelas donde los estudiantes tienen mayores dificultades.
- Programas para focalizar recursos en las zonas y en las escuelas más pobres. Esto implica, en muchos casos, crear programas compensatorios para dotar a las escuelas en estas comunidades con mejor infraestructura y útiles escolares, programas de alfabetización para los padres y capacitación para los maestros como ha hecho México con el CONAFE²⁷.
- Extensión del horario escolar y del año escolar.
- Aumentar los presupuestos para libros de texto y útiles escolares.

Aunque existen varios programas pilotos para mejorar la pertinencia de la currícula escolar, en particular al mercado de trabajo, una reforma curricular que permita una educación flexible, la posibilidad de una formación técnica y las destrezas para que los estudiantes sean capaces de continuar aprendiendo al entrar a la fuerza de trabajo, es todavía una tarea pendiente.

En general también hay que mejorar la capacidad gerencial y técnica de los sistemas escolares para mejorar el uso eficiente de los recursos disponibles y posibilitar la aplicación de los programas pilotos más exitosos a escala nacional.

6. Programas de Transferencias Condicionadas en Efectivo

La variable más importante que determina la probabilidad de que un niño en América Latina y el Caribe termine la secundaria es la educación de sus padres. Las familias con menos educación tienden a ser pobres y éstas tienden a no invertir en la educación de sus hijos que es un pre requisito para acceder a un trabajo decente y escapar de la pobreza. En los últimos años, varios países de América Latina se han implementado con éxito programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas (TEC) o transferencias condicionadas. Estos programas son, como su nombre lo indica, programas de asistencia social que proporcionan una cierta cantidad de dinero en efectivo a los hogares pobres de forma regular, con la condición de que

²⁸ Ver <http://sftp.conafe.edu.mx/mportal7>

los beneficiarios cumplan ciertos requisitos orientados a su desarrollo humano, tales como enviar a sus hijos a la escuela o participar en programas de salud pública (vacunación, visitas regulares al médico, entre otros). Son por lo tanto, un medio de usar incentivos financieros para motivar a los participantes o ciudadanos a adoptar comportamientos que quizás no sean de su interés personal en lo inmediato, pero que son importantes para la sociedad²⁸. Los programas de TEC más antiguos y conocidos de América Latina y el Caribe son en Brasil: Bolsa Escola (Beca escolar), conocido en la actualidad como Bolsa Familia. (Fecha de inicio 2001); Brasil: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI–Programa para la erradicación del trabajo infantil (1996) y en México: Progresá, programa de educación, salud y alimentación; conocido en la actualidad como Oportunidades (1997)²⁹. La escala de los programas de TEC varía considerablemente, desde programas piloto modestos que cubren algunos miles de hogares y con presupuestos de unos cuantos millones de dólares de los EUA, hasta programas más importantes que abarcan millones de hogares con presupuestos anuales de alrededor de los 2.000 millones de dólares de los EUA, como es el caso en Brasil y México. El monto de la subvención se paga generalmente de forma mensual o bimestral, y puede depender del número de niños aptos en el hogar, la edad, el grado de educación y el sexo de éstos, la duración del programa, entre otros factores. Los pagos se hacen normalmente a las mujeres de la familia. Además del requisito de mantener un mínimo de asistencia escolar (normalmente el 80 a 90 por ciento del tiempo), es posible que el componente educativo conlleve condiciones adicionales, tales como la participación de los niños en actividades extraescolares (como es el caso del programa PETI), lo que es una forma de reducir el tiempo disponible para trabajar en actividades no relacionadas con su educación³⁰.

Los programas de TEC son esencialmente intervenciones centradas en la demanda que intentan fomentar el uso de los servicios sociales. Para que las intervenciones centradas en la demanda funcionen, es evidente que deben existir

²⁸ TABATAI, Hamid. *Erradicación del trabajo infantil: La promesa de los programas de transferencias en efectivo condicionadas (TEC)*, OIT- IPEC: mayo 2006. mimeo.

²⁹ Entre los programas que se han iniciado recientemente podemos destacar: Chile: Chile Solidario, también incluye a las personas de edad avanzada, con la condición de visitas regulares al centro de salud. (2003), Colombia: Familias en Acción. (001), Costa Rica: Superémonos. (2000), Avancemos (2005), Ecuador: Bono de Desarrollo Humano, El Salvador: Red Solidaria, incluye la expansión paralela de los servicios sociales para satisfacer la nueva demanda en zonas específicas. (2005), Honduras: PRAF II, programa de asignación familiar, Jamaica: PATH (Programa para el desarrollo a través de la salud y educación (2002), Nicaragua: Red de Protección Social (RPS). (2000), Perú: Juntos, un nuevo programa anunciado por el Gobierno.

³⁰ Tabatai (Mayo 2006.), *Op.cit.*

servicios sociales, como escuelas, maestros y clínicas, y que estos servicios deben ser de una calidad suficientemente buena.

Existe una gran variedad de estudios de evaluación que han valorado el impacto de diversos programas de TEC sobre una amplia gama de resultados: pobreza y consumo de alimentos, asistencia y rendimiento escolares, desigualdad de género, efectos demográficos, relaciones dentro del hogar y relaciones sociales comunitarias, sin mencionar el trabajo infantil (al que nos referiremos en la siguiente sección). En líneas generales, las conclusiones son similares y positivas, lo que sugiere que los programas de TEC sí producen resultados prometedores con respecto a sus objetivos principales³¹.

A pesar de sus ventajas, los programas de TEC no dejan de tener también inconvenientes. Es posible que sea necesaria una gran cantidad de recursos para financiar las transferencias, alcanzar grandes poblaciones y mantener los programas durante el tiempo suficiente para obtener resultados sostenibles. La necesidad de datos puede ser considerable para los procesos de selección, seguimiento y evaluación, lo que puede significar una desventaja importante para muchos de los países menos desarrollados donde se conoce de la información. Asimismo, la disponibilidad y calidad adecuada de los servicios sociales son requisitos esenciales que no siempre se cumplen. Deben incluirse en los programas opciones de salida apropiadas con el fin de evitar la dependencia a largo plazo por parte de los beneficiarios. Entre las alternativas en forma de prueba, actualmente se encuentran aquellas que implican la reducción de beneficios después de un cierto tiempo o el establecimiento de un tiempo límite de participación en el programa de los hogares beneficiarios. En otros casos, se le ha dado importancia al desarrollo de oportunidades complementarias para aquellos beneficiarios que deben salir de su programa y que necesitan de otro tipo de ayuda para mantener los beneficios conseguidos. Estas oportunidades pueden significar programas de creación de empleo, cursos de formación profesional y facilidades de micro financiación, especialmente dirigidos a los jóvenes³².

Además, los críticos de las TEC han apuntado que sería mejor dirigir los millonarios recursos de estos programas hacia mejorar la infraestructura y la calidad de la educación y que estas medidas en sí mismas aumentarían la demanda de la educación. La experiencia indica que efectivamente, aumentar la cobertura

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

sin aumentar la calidad no mejora los resultados educativos y no es suficiente para mejorar la oportunidad de los jóvenes de acceder a un empleo decente, mejorar la productividad de los trabajadores y reducir la pobreza³³.

7. El reto de la financiación

Se necesitan programas ambiciosos si se va romper el círculo vicioso en que se encuentran los pobres de la región. Cuando se examina la escala de las intervenciones necesarias para lograr una cobertura y una calidad de educación suficientes para alcanzar la equidad de oportunidades, la formación que contribuya a la empleabilidad de los jóvenes y la mejora en la productividad de la fuerza laboral, está claro que es necesario aumentar la inversión en la educación de una manera considerable. La inversión en la educación ha aumentado significativamente; sin embargo, América Latina invierte no solo menos en términos absolutos que otras regiones, sino también menos proporcionalmente. La expansión en la cobertura no ha sido siempre acompañada con una expansión comparable en la inversión en la educación. En consecuencia, la educación, muy en particular la educación secundaria, está mal financiada en relación con el ingreso *per capita* de los países cuando se compara con países en otras regiones.

Para financiar dichos programas es necesario redirigir recursos fiscales a la educación y en muchos casos, implementar reformas fiscales, aunque esto sea una tarea difícil para cualquier gobierno. Para mejorar el acceso y la cobertura a corto plazo, los países tienen que mejorar su eficiencia en la utilización de recursos y ser innovadores en obtener recursos del sector privado. Además, deben tratar de focalizar los programas hacia los sectores más pobres y marginalizados. Las reformas que han promovido la descentralización de la toma de decisiones han contribuido a mejorar la eficiencia en la utilización de recursos y deben continuar.

Sin embargo, como indica el Banco Mundial en su informe de desarrollo de 2007³⁴ que se enfoca en la juventud, América Latina ha presentado durante los últimos tres años su mejor crecimiento económico en décadas. Esto permite una oportunidad de impulsar las reformas fiscales necesarias. Al mismo tiempo, el crecimiento poblacional de la región se ha desacelerado, lo que significa que en algunos casos, los cohortes de estudiantes que comienzan su escolarización son menores que los precedentes. Esto permite una llamada “ventana de oportunidad

³³ *Ibid.*

³⁴ Banco Mundial, (2006.) *Op.cit.*

demográfica” donde los países podrán aumentar los recursos por estudiante sin que esto signifique un gran peso en términos de inversión³⁵.

8. Un programa de acción para la OIT

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) a lo largo de su historia ha reconocido la importancia de la educación para la promoción de la justicia social, la creación de empleo, sobre todo el empleo juvenil, así como favorecer el desarrollo de una fuerza laboral preparada y competitiva frente a la globalización. Las Normas Internacionales del Trabajo de la OIT (los Convenios 138 y 182 sobre edad mínima del trabajo y las peores formas de trabajo infantil, el Convenio 142 y la Recomendación 195 sobre el desarrollo de recursos humanos), contemplan el derecho de los niños y niñas a la educación y de los trabajadores a una formación adecuada y continua como un derecho inalienable. El conocimiento de la OIT del mundo del trabajo y su composición tripartita, con la participación de gobiernos, empleadores y trabajadores, así como su especialización en las relaciones laborales le permiten asumir un rol en el desarrollo de políticas públicas para el fortalecimiento de los sistemas educativos³⁶.

La OIT desarrolla actualmente tres iniciativas importantes:

Departamento de Actividades Sectoriales

Con participación tripartita, la OIT viene elaborando dentro de su Departamento de Actividades Sectoriales (SECTOR) un programa para el sector de la educación. La competencia especial de la OIT en este ámbito radica en la calidad de su conocimiento sobre las prácticas de contratación, desarrollo profesional, salarios, condiciones de empleo y relaciones de trabajo de los docentes con miras a la calidad y a la reforma de la educación. Desde 1950, su actividad se ha centrado en la investigación, la promoción y el intercambio de información sobre las normas y las prácticas más oportunas. Estas cuestiones son importantes porque la remuneración del personal docente representa entre 60 y 95% de los gastos anuales de los presupuestos de educación³⁷.

Después de varios años de investigación, una Recomendación internacional (Recomendación OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente) fue

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Organización Internacional del Trabajo, (2005), *Op.cit.*

³⁷ Para más información ver <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/sectors/educat.htm>

aprobada en 1966 por una conferencia intergubernamental especial convocada por la UNESCO, en colaboración con la OIT. La Recomendación contiene más de 150 directrices sobre política educativa planes de estudio, formación del personal docente, empleo y condiciones de trabajo, así como, la participación del personal docente en la adopción de decisiones. La OIT promueve la aplicación de esta recomendación por los gobiernos, los empleadores del sector privado de la educación y los sindicatos de personal docente, en la toma de decisiones sobre las políticas, la legislación y los convenios colectivos que les afectan, los directores de establecimientos de enseñanza y los inspectores, desde la educación parvularia hasta la enseñanza secundaria y técnica³⁸. El Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos (CEART) se reúne periódicamente para valorar los resultados de la aplicación de la Recomendación y estudiar los problemas pendientes.

Esta es una experiencia valiosa, de cooperación entre la OIT y la UNESCO y de diálogo con los sindicatos de educadores que podría extenderse a otros ámbitos tales como la reforma de la currícula escolar de la escuela secundaria para hacerlo más relevante al mundo del trabajo, o la mejora de la calidad de la educación y otras áreas.

La erradicación del trabajo infantil

La lucha contra el trabajo infantil ha sido una prioridad de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde su fundación en 1919. La gran ofensiva contra el trabajo de niñas y niños se inicia en 1992, año en que se crea el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). Actualmente, es el programa de cooperación técnica más grande de la OIT, que tiene como objetivo prevenir y erradicar la explotación económica de niños y adolescentes, fortaleciendo la capacidad de los países para enfrentarla, sensibilizando a la sociedad sobre los riesgos y consecuencias de esta situación y brindando atención integral a niños y adolescentes que trabajan, sus familias y sus comunidades³⁹.

Tras 10 años de labor en América Latina y el Caribe, la OIT ha contribuido a sensibilizar a los gobiernos y dotado de estrategias, metodologías y herramientas que hoy son utilizadas por diferentes países de la región para enfrentar el trabajo infantil. Particularmente, estudios y evaluaciones han demostrado que el trabajo infantil es una de las causas, no el resultado, del abandono escolar, y que afecta el desempeño influyendo a la vez en la deserción. El IPEC ha venido ejecutando programas pilotos de reinserción, de refuerzo escolar, y de formación técnica– o profesional.

³⁸ <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/sectors/educat.htm>

³⁹ <http://www.ilo.org/ipeclang--es/index.htm>

A pesar de este importante esfuerzo todavía queda mucho por hacer. En América Latina y el Caribe, el problema del trabajo infantil está muy relacionado con la transición de la primaria a la secundaria y la retención en la escuela secundaria. Por lo tanto, las soluciones al problema del trabajo infantil están estrechamente vinculadas con la atención de las necesidades del sistema escolar, en particular la calidad, el retorno privado de la educación y con mejorar las oportunidades de los jóvenes pobres para tener acceso a un empleo de calidad al completar sus estudios. Mientras que en América Latina y el Caribe 9,5 millones de jóvenes entre 15 y 24 años están desempleados, 5,7 millones de niños y niñas continúan trabajando por debajo de la edad mínima de admisión al empleo⁴⁰.

Un enfoque integral dirigido a reducir el trabajo infantil, mejorar el acceso y la calidad de la educación formal y a mejorar las oportunidades de empleo juvenil tiene más probabilidades de ser exitoso pues ninguno de estos importantes objetivos puede lograrse en forma aislada, deben irse alcanzando en forma simultánea. Ya existe una experiencia acumulada en los países de América Latina sobre cuáles iniciativas y políticas propician este ciclo necesario para el desarrollo de las economías de la región, la creación de empleos decentes y la eliminación de la pobreza. El reto es llevar estas experiencias y proyectos pilotos a mayor escala y lograr una verdadera transformación de la educación formal y profesional. La OIT y el programa IPEC están orientando su énfasis, de la ejecución de proyectos piloto hacia la cooperación técnica en la evaluación de programas existentes y el desarrollo de políticas públicas tendentes a lograr estos cambios.

CINTERFOR

La OIT en América Latina cuenta además con el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR), un servicio técnico creado en 1963 y establecido en Montevideo, Uruguay. Actúa como núcleo de un sistema constituido por las instituciones y organismos de formación profesional de los Estados Miembros de la OIT en las Américas y España⁴¹. Impulsa y promueve el desarrollo de las instituciones formadoras de recursos humanos, a través del intercambio de experiencias entre ellas, con base en estudios e investigaciones, la información y documentación, y la transferencia de metodologías

⁴⁰ DEMA REY, Guillermo. *Desigualdad, pobreza y trabajo infantil*. IPEC, Boletín Encuentros, setiembre-diciembre Septiembre-Diciembre 2007. Consultado IPEC consultado en: <http://www.oit.org.pe/ipec/alcentros/interior.php?notCodigo=1530>

⁴¹ Para más información ver www.cinterfor.org.uy

y tecnologías propias de la formación profesional; y contribuye a la preparación del personal directivo, técnico y docente de las instituciones de la región. CINTERFOR ha promovido programas y políticas para hacer accesible los cursos, conocimientos y experiencias adquiridos por estos centros a las poblaciones más excluidas y vulnerables del Continente. El Centro cuenta con un valioso observatorio de experiencias donde se identifican modelos y programas exitosos.

Este conocimiento, experiencia práctica y su valiosa red de especialistas hace de CINTERFOR un recurso útil para formular propuestas no solo en el área de formación profesional sino también en la educación formal, en particular la educación secundaria. Hay una gran demanda para crear escuelas secundarias que brinden educación técnica e incorporar la formación técnica y profesional en los currículos de la escuela formal y estrechar la cooperación entre los centros de formación vocacional y el sistema escolar. CINTERFOR puede fomentar el acercamiento de sus miembros y los centros de formación profesional, a los Ministerios de Educación.

Además de los esfuerzos que llevan a cabo los programas de SECTOR, IPEC y CINTERFOR, hay otras líneas de acción donde la OIT podría contribuir para mejorar la empleabilidad de los jóvenes, a través de la educación formal.

9. Fomentar el diálogo social en las propuestas de reforma educativa de la región

Uno de los retos que han enfrentado las reformas educativas en los países ha sido la resistencia de los maestros y los sindicatos de maestros. Éstos no han sido o no se han sentido consultados en los procesos de reforma educativa. Muchas de sus preocupaciones, como la mejora de condiciones y remuneración, no han sido reflejadas en estos procesos. Las organizaciones sindicales son actores claves en la gobernabilidad del cambio. El crecimiento económico de los últimos años está reactivando las demandas sindicales por mejoras salariales en casi todos los países de la región. Según un estudio, entre 2003 y 2006, el 60% de las huelgas y protestas se asociaron con reivindicaciones salariales–laborales. Sólo el 23% de los conflictos se vinculó con las orientaciones de la política educativa⁴². Es importante vincular las propuestas de profesionalización de los maestros con las demandas de mejores condiciones de trabajo.

⁴² PALAMIDESI, Mariano y LEGARRALDE, Martín. *Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: condiciones para el diálogo*. Presentación en: Diálogo Regional de Política – Red de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo, setiembre 2006. Consultado en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=846471>

Desarrollar propuestas de reforma curricular pertinentes al mundo del trabajo permitiría a los Ministerios de Educación, los organismos internacionales y establecimientos académicos beneficiarse de un diálogo entre el sistema escolar, incluyendo a los maestros y profesores, conocedores de la realidad en el aula de clase, y los empleadores, articuladores potenciales de las brechas existentes entre la educación primaria, secundaria y superior y el mercado de trabajo. Las asociaciones de empresarios también tienen un rol a jugar en las discusiones sobre reforma curricular y pertinencia de la educación.

Un diálogo fluido entre gobiernos, sindicatos de maestros y empresarios también contribuiría significativamente con el apoyo a una mayor inversión en la educación y las medidas fiscales necesarias para conseguirla. Los mandantes de la OIT son claves para conseguir un apoyo político para estas reformas.

En los ámbitos nacionales, subregional y regional, la OIT puede proporcionar espacios de diálogo y discusión que permitan articular propuestas concretas y consensuadas entre estos sectores para avanzar en las reformas educativas y curriculares a distintos niveles, y contribuir a institucionalizar espacios permanentes para este diálogo.

10. Promover los programas de transferencias condicionadas, becas y otros subsidios para la educación secundaria y la formación profesional

La experiencia de los programas pilotos del IPEC es que retirar a los niños del trabajo y reinsertarlos en la escuela es mucho más factible que hacerlo con los adolescentes. A través del IPEC, la OIT en América Latina ha comenzado a analizar y promover los programas de transferencias condicionadas como una política pública eficaz para la reducción del trabajo infantil y la permanencia escolar. El costo de oportunidad para los adolescentes es mucho más alto, por lo que es de particular importancia compensar o subsidiar la educación secundaria. En colaboración con otros organismos internacionales, la OIT puede asumir el rol de promotor de la expansión de los programas de transferencias condicionadas para cubrir la educación secundaria, y del desarrollo de programas pilotos para estudiar la factibilidad e impacto de dichos programas a fin de subsanar los costos, incluyendo los de oportunidad de los jóvenes por participar en programas de formación profesional formales e informales.

Sería importante también examinar y comparar los costos y beneficios de los programas de transferencias condicionadas versus otras inversiones, como becas o en infraestructura y útiles escolares para la escuela secundaria y los programas de formación vocacional y de profesores.

11. Educación empresarial e intermediación laboral en la escuela secundaria

La OIT ha tenido experiencias piloto exitosas en desarrollar e implementar programas de desarrollo empresarial en las escuelas secundarias, como en Perú. Además de ser de gran interés para la inversión laboral de los jóvenes estos programas promueven una cultura empresarial en general. La OIT puede proveer asistencia técnica para expandir estos programas a otros países y llevar a mayor escala los programas pilotos.

Se ha documentado que fomentar mejor y más información sobre el mundo y el mercado de trabajo en las escuelas, tiene un impacto positivo en las decisiones de los adolescentes y de los jóvenes de permanecer en la escuela y ayuda en la transición de la escuela de trabajo⁴³.

En América Latina la información sobre empleos y mercado laboral reside mayormente en programas de bolsas de trabajo en los institutos vocacionales y en los Ministerios de Trabajo. A menudo, los jóvenes no reciben suficiente información, orientación ni asesoramiento sobre las oportunidades del mercado de trabajo la secundaria. El asesoramiento y la orientación sobre oportunidades y competencias, ayuda a los jóvenes a superar su inexperiencia y la falta de contactos. La orientación puede ser muy sencilla incluyendo información sobre la diferencia en ingresos de aquéllos que completan secundaria y los que no lo hacen, cuáles cualidades esperan los empleadores de sus trabajadores y charlas de distintos trabajadores en las escuelas. Consejeros calificados con acceso a información actualizada sobre las oportunidades del mercado de trabajo pueden contribuir eficazmente a ajustar la cantidad y la calidad de la oferta y la demanda de empleo y a reducir la duración del desempleo. Existe evidencia según la cual es recomendable que este tipo de orientación sobre el mercado de trabajo se dé en las escuelas. Chile ha comenzado un programa para proveer servicios de orientación vocacional basados en los colegios. Según el Banco Mundial, los resultados son promisorios⁴⁴.

La magnitud de la inversión, la complejidad de las reformas necesarias y el tamaño y dimensión de los sistemas educativos formales en los países de la región significan que los cambios necesarios para lograr una educación con la cobertura suficiente, de calidad y pertinente para todos los sectores de la población tiene que ser, forzosamente, la tarea y el compromiso de muchos actores: el Estado, la academia, la sociedad civil, las organizaciones internacionales, los bancos

⁴³ Banco Mundial, 2006, *Op.cit.*

⁴⁴ *Ibid.*

desarrollo y las comunidades mismas. Existe un gran recorrido: comprensión de los retos, un consenso en grandes rasgos del camino a seguir y sobre la importancia de mejorar la educación para lograr la equidad y el desarrollo económico y programas exitosos.

12. Promover el empleo decente para los jóvenes

La aspiración de trabajo decente y, muy particularmente, trabajo decente para los jóvenes en la región, no va ser posible mientras no mejore la educación a todos los niveles, tanto en el sistema formal como en el sistema de educación profesional. En esta inmensa tarea, la OIT puede contribuir dentro de sus competencias y su experiencia a acercar el mundo de la educación al mundo del trabajo, a incorporar en la educación formal la educación profesional, a fomentar un diálogo entre gobiernos, organizaciones de empleadores y sindicatos de educadores para impulsar las reformas necesarias, difundiendo el conocimiento adquirido por sus programas así como la cooperación horizontal entre los países de la región y promoviendo políticas públicas que incorporen estos conocimientos, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial, 2007: el desarrollo y la próxima generación.* Washington D.C.: Banco Mundial, 2006. Consultado en: <http://www.worldbank.org/wdr2007>

_____ *Informe sobre el desarrollo mundial, 2007. Aspectos destacados de la región. El desarrollo y la próxima generación América Latina y el Caribe.* Washington D.C.: Banco Mundial, 2007. Consultado en: http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2007/Resources/1489782-1158076428141/2007030565ESes_LAC.pdf

CEPAL. *El derecho a la educación. Una tarea pendiente para América Latina y el Caribe.* Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia. Numero 3, Agosto 2006. Consultado en: http://www.eclac.cl/dds/noticias/desafios/2/26532/Desafios_Nro3_esp.pdf

DE FERRANTE, David; MALONEY, William F. y SÁNCHEZ-PÁRAMO, Carolina. *Closing the Gap in Education and Technology.* Washington D.C.: The World Bank, 2003.

DEMA REY, Guillermo. *Desigualdad, pobreza y trabajo infantil.* IPEC, Boletín Encuentros, setiembre-diciembre 2007. Consultado en: <http://www.oit.org.pe/ipece/alencuentros/interior.php?notCodigo=1530>

DI GROPELLO, Emanuela (Ed.) *Secondary education in Latin America and East Asia Improving efficiency and resource mobilization.* Washington D.C.: The World Bank, 2006.

OIT. *El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente. Promoción del empleo de los jóvenes: abordar el desafío.* Informe Conferencia Internacional del Trabajo, 93a reunión. Ginebra: OIT, 2005.

PERRY, Guillermo; ARIAS, Omar; LÓPEZ, Humberto y MALONEY, William. *Reducción de la pobreza y crecimiento. Círculos virtuosos y círculos viciosos.* Washington D.C.: The World Bank, 2006.

PALAMIDESSI, Mariano y LEGARRALDE, Martín. *Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: condiciones para el diálogo.* Presentación en: Diálogo Regional de Política – Red de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo, setiembre 2006. Consultado en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=846471>

TABATAI, Hamid. *Erradicación del trabajo infantil: la promesa de los programas de transferencias en efectivo condicionadas (TEC)*. OIT- IPEC: mayo 2006. mimeo.

UNESCO-PREAL. *Seguimiento de educación para todos, 2006*. Consultado en: http://www.unesco.org/education/GMR2006/full/latinamercar_es.pdf

**REFLEXIÓN SOBRE LOS PROBLEMAS DE CALIDAD
DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL. MECANISMOS PARA
HACER MÁS TRANSPARENTE EL MERCADO FORMATIVO**

MIGUEL CALDERÓN

PREJAL - OIT

ÍNDICE

1. Introducción	109
2. Conceptos	110
3. Experiencias	110
3.1 Mecanismos tradicionales	111
3.2 Registros sobre una oferta desordenada y sin información de retornos	111
3.3 Normas técnicas aplicadas al servicio de formación y capacitación	112
3.4 Sistemas de acreditación de personas	112
3.5 Alternativas desde la demanda	113
4. Salidas	113
4.1 Desde la oferta	113
4.2 Desde la demanda	114

Reflexión sobre los problemas de calidad de la formación profesional. Mecanismos para hacer más transparente el mercado formativo

1. Introducción

Los modelos de formación y capacitación desde la década de los 50 han ido evolucionando de cara a un mercado que demanda cada día más calificaciones y enfrenta nuevos retos. Sin embargo, las estrategias de ampliación de la cobertura, especialización, diversificación de niveles y acercamiento al mercado de trabajo han sido desiguales en la región. Mientras en algunos países coexisten modelos contributivos de tipo dual con institucionalidades permeables a la demanda, otros mantienen estructuras tradicionales, basadas en una oferta con tendencias académicas y reformas a través de programas de limitado alcance.

En estos sistemas subsiste un problema de calidad –común con las brechas existentes en la educación básica– que se traduce en la falta de pertinencia y efectividad de la oferta. Por otro lado, se genera una proliferación desarticulada y desordenada de certificaciones y cualificaciones, que compiten por un mercado orientado en su mayor parte por intuiciones, prestigios sociales vigentes y modas.

Existe una oferta generalmente gratuita financiada con recursos públicos, que subvencionan los costos de formación. La inversión pública en esta oferta es escasa, poco planificada y de baja calidad. En los 90, se acentuaron las reformas que incentivaron la participación de inversionistas privados en la formación profesional, lo que hizo crecer la oferta. Estas reformas, en muchos casos, estuvieron concentradas en especialidades y niveles financieramente rentables, aunque socialmente de escaso retorno. Tales institucionalidades subsisten a la par de las organizaciones con participación empresarial y la formación en empresa, que según diversos estudios nacionales, tienen mayores retornos pero limitada cobertura.

En este contexto, la oferta no satisface a la demanda en términos cualitativos y excluye a los colectivos de menores recursos. Los costos complementarios no asumidos por el estado o el precio de la capacitación en el mercado privado deben ser asumidos por los beneficiarios y sus familias. La orientación de esta inversión se da por diversas vías, siendo las más consultadas las referencias personales, la publicidad y en mucho menor grado los sistemas vocacionales o de información sociolaboral.

En el mercado laboral se puede observar esta distorsión cuando los jóvenes hasta los 24 años cuentan con mayores niveles de formación que otros grupos

etarios; sin embargo sus tasas de desempleo y subempleo son mayores, así como la inadecuación laboral en muchas estadísticas nacionales. Uno de los elementos que concurren a profundizar y mantener estas brechas es la escasa calidad de la formación y capacitación recibida, en el contexto de un mercado formativo con escasa regulación y transparencia.

2. Conceptos

La formación y la capacitación constituyen un mecanismo privilegiado por los jóvenes para agregar valor a su producto ("bien experiencia", Chacaltana, 2005). Sin embargo, los retornos de las organizaciones de formación y capacitación son muy escasos, debido fundamentalmente a la calidad de las condiciones iniciales, la articulación con la demanda productiva y del mercado laboral, y la falta de transparencia del mercado formativo en relación a sus demandantes (trabajadores, jóvenes con educación básica completa o desertores en edad laboral, padres de familia). Por ello, en una lógica integral, un sistema nacional debe lograr cubrir estándares mínimos en tres dimensiones:

- Internas: Las condiciones iniciales de formación y capacitación están relacionadas directamente con la capacidad instalada (infraestructura, equipamiento, servicios básicos) y los recursos humanos (plana docente, equipo administrativo).
- Externas: La articulación con la demanda productiva tiene relación con la oferta: ocupación, nivel, competencias técnicas y de empleabilidad, adecuación y pertinencia. Otro aspecto de la articulación establece relación con la demanda laboral: qué grado de intensidad de mano de obra se puede colocar en el mercado laboral sin producir distorsiones del tipo sobreoferta.
- Del mercado formativo: La transparencia del mercado formativo guarda relación con la información que transmite al usuario del servicio, la exposición de sus resultados en el mercado laboral y la exposición de su inversión en el bien experiencia demandado.

Un sistema nacional de formación profesional debe lograr que sus unidades de gestión (instituciones formativas), cumplan estándares mínimos en esas tres dimensiones, con la finalidad de asegurar una permanencia en el mercado basada en la dimensión de sus logros internos, externos y de mercado.

3. Experiencias

Las experiencias de los sistemas de formación han estado centradas en la oferta, a través de los denominados mecanismos tradicionales y registros, que intentaban

controlar las condiciones iniciales para la participación de las instituciones de formación en el mercado formativo. Estos mecanismos son comunes a los países de América Latina y han tenido resultados similares. Las experiencias desde la demanda son escasas, casi nulas, debido a la falta de iniciativa en la toma de decisiones por parte de los organismos encargados de su regulación, por la preeminencia en los mercados formativos de una sólida oferta privada (en términos financieros y de inversión) y por la falta de estrategias para informar a los beneficiarios y hacer frente a usos sociales que privilegian los elementos simbólicos (títulos, el ser profesional) antes que los vocacionales y de oportunidad en el mercado laboral. A continuación reseñaremos los mecanismos y experiencias relevantes en este aspecto.

3.1 Mecanismos tradicionales

Los países tienen en común mecanismos de autorización y registro de las instituciones públicas y privadas de formación en los Ministerios de Educación y Trabajo, fundamentalmente, de acuerdo a los niveles y modalidades que atienden. Consisten en la presentación de condiciones iniciales y proyecciones de desarrollo, con revisiones y supervisión periódicas de metas de atención y mantenimiento de las instalaciones. Esta institucionalidad coexiste con los modelos históricos de atención a los sectores industriales originados en los 50–70 bajo el modelo industrial de desarrollo de los países y que aún tienen vigencia y resultados en los mercados nacionales. La supervisión que sobre ellos realizan entidades estatales suelen ser insuficientes e ineficientes. Estos mecanismos han existido en las décadas de mayor acentuación de la falta de calidad, siendo ésta un síntoma de su ineficacia y falta de respuesta a las nuevas demandas de desarrollo.

3.2 Registros sobre una oferta desordenada y sin información de retornos

La coexistencia de modelos institucionales ha generado en las dos últimas décadas reformas de la formación profesional centradas en las dimensiones internas y externas: reformas de condiciones iniciales (nuevas inversiones en equipamiento e infraestructura), de formadores (formación magisterial continua), de currículo (métodos constructivos, prácticos y de alternancia), de metodologías de acercamiento con el empresariado (enfoque basado en competencias), experiencia de financiamiento directo y de impulso del mercado formativo (programas jóvenes, tipo Chile Joven o Projoven). Frente a un contexto tradicional de falta de información de efectividad (ya que solo se conocen por los registros oficiales las condiciones de partida) se filtra la oferta en registros más rigurosos, que en el caso de los programas jóvenes intentaban acreditar nuevos elementos vinculados a lo externo,

como compromisos o cartas de intención de empresas (vínculo con el entorno) y la generalización de enfoques basados en la demanda. Sin embargo, la escasa cobertura de estos programas (alta inversión sobre escaso porcentaje de jóvenes en situación de pobreza), aunada a la casi nula difusión de los logros de las entidades de capacitación, hicieron que estos registros estuvieran limitados a los programas; es decir, sus resultados (positivos o no) no eran de dominio público. En estos tiempos, la proliferación de registros especializados como una forma de restringir el mercado a instituciones con condiciones iniciales de calidad fue creciente, encontrando una dispersión de esfuerzos, ya sean en entidades del estado como en sectores que brindan servicios de capacitación.

3.3 Normas técnicas aplicadas al servicio de formación y capacitación

La presión de la competencia en el mercado formativo obliga a adoptar nuevas estrategias de posicionamiento, como el uso voluntario de normas técnicas tipo ISO adecuadas a instituciones de formación u otras certificaciones de calidad reconocidas a nivel regional o mundial. Ante la evidencia de un mercado desarticulado y de baja calidad, los países optan por desarrollar normas técnicas nacionales, como el Sence de Chile o el Indecopi del Perú. Su característica principal es que la presión de la competencia genera un sistema de gestión de calidad permanente, que acerca a las instituciones al cumplimiento de estándares mínimos en la producción del servicio formativo o de capacitación. Sin embargo, la aplicación de normas técnicas de calidad tiene algunos aspectos que la limitan: al ser voluntaria, muchas instituciones no optan por ella; resulta onerosa para una gran cantidad de centros y no tiene una cobertura significativa. Por otro lado, las instituciones estatales requieren en muchos casos de arreglos institucionales que no necesariamente dependen de ellos (ejemplo: manejo financiero no independiente, regulaciones cruzadas, entre otros).

3.4 Sistemas de acreditación de personas

Obliga al desarrollo de un sistema de gestión de calidad, mide impacto y resultados y busca, a través de canales públicos, brindar información sobre las capacidades reales del trabajador. Estos sistemas se han desarrollado como sistemas nacionales o estatales en Canadá, Estados Unidos y los sistemas GNVQ (formación) y NVQ (cualificaciones laborales) ingleses. En el caso de España, el Incual aparece como una institución que administra las cualificaciones nacionales y de manera descentralizada en las Comunidades Autónomas. Estas experiencias se ubican ya en un enfoque desde la demanda. Sin embargo, el único acercamiento

de América Latina a este tipo de opciones se da en el programa Conocer de México, aplicado a la certificación de personas, lo que brinda al mercado laboral un mensaje directo de las capacidades certificadas del trabajador, e indirecto del centro donde se formó (si no se trata de un trabajador empírico). Otra experiencia importante, aunque sectorialmente menor al Conocer se da en Chile Califica, y experiencias de menor envergadura se han realizado en Colombia (Sena), Perú (Cenfotur), Instituto da Hospitalidade (Bahía, Brasil).

3.5 Alternativas desde la demanda

Han existido dos fuentes fundamentales: el posicionamiento desde los demandantes del servicio (jóvenes, trabajadores y familias) y desde los empleadores. La primera fuente es utilizada generalmente por empresas privadas de opinión, que publican la percepción de los usuarios sobre el prestigio de carreras e instituciones (basados en referencias personales de efectividad, prestigio social y moda). La segunda fuente es la patente preferencia de empresas (sea en selección propia o en avisos públicos) de favorecer determinadas cualificaciones según los centros de formación donde fueron adquiridas, basadas en experiencias anteriores o prestigio. Estas últimas prácticas atentan contra las normativas nacionales antidiscriminatorias y son prohibidas en casi la totalidad de países. Esta situación es generada, al margen de sus consideraciones éticas, por la proliferación de instituciones y cualificaciones de escasa calidad y efectividad en el mercado.

La convergencia de las intuiciones del mercado de usuarios y la información patente y existente en el mercado laboral puede generar una información de uso orientador, que no rompa la coexistencia de la normativa antidiscriminatoria y la transparencia del mercado. Las opciones pasan por la optimización de los sistemas de información (Futuro laboral de Chile), la producción de nuevos items en las encuestas nacionales o los observatorios sociolaborales.

4. Salidas

4.1 Desde la oferta

- Registro y Acreditación: los registros de instituciones de formación y capacitación deben complementarse con información de la demanda, y acreditarse desde ella. Esto es posible a través de mecanismos combinados y de información abierta que permita la toma de decisión del usuario, a través de la certificación

de las condiciones iniciales y acreditación de resultados en el mercado de las instituciones de formación. De esa manera, los registros resultarán más efectivos.

- Referentes y normas técnicas nacionales: las normas técnicas garantizan procesos permanentes de calidad, no solo condiciones de inicio y resultados. Brindan sostenibilidad a la producción del servicio formativo a través de una gestión basada en la calidad. La experiencia de Senati (Perú) y su participación en la elaboración de una Norma Nacional, así como las Normas de Sence respaldan esta iniciativa. La estrategia estaría basada en su generalización a la oferta.

- Métodos de transparencia del gasto en formación: en el mercado formativo actual, la distorsión y sobreoferta han llegado a un nivel tal que es posible encontrar dos instituciones que ofertan las mismas carreras a precios similares, y tener resultados muy diferentes en el mercado laboral. Una alternativa de depuración del mercado en el largo proceso de homologación cualitativa de la oferta es la transparencia de la inversión o gasto real en la formación. Una información transparente al inversor (estudiante, trabajador, padre de familia) sobre cuánto invierte realmente la institución en la capacitación puede brindar un elemento adicional de decisión y transparencia del mercado. La metodología de las superintendencias (de banca, por ejemplo) obliga en los países a brindar información sobre gastos, portes, intereses y demás por un crédito. De manera análoga, se propone que las instituciones brinden dicha información, al ser el resultado de un proceso formativo visible solamente en el mediano plazo posterior al mismo servicio.

4.2 Desde la demanda

Si bien los procesos e instrumentos desde la oferta han sido ya puestos en ejecución, los mecanismos desde la demanda no encuentran referentes importantes, ni procesos establecidos como experiencia en la región. Sin embargo, es un hecho que los empleadores (principales consumidores del bien experiencia puesto en valor en el mercado laboral) conservan información relevante que puede ayudar a orientar el mercado formativo. Ante esta afirmación, habría que contemplar las siguientes salvedades:

Primero, existen áreas de información que pueden replicar distorsiones del mercado, como por ejemplo la preferencia de niveles universitarios para mandos medios o semicalificados.

Segundo, los perfiles demandados pueden responder a puestos u ocupaciones donde priman contratos precarios o en situación de informalidad laboral.

Tercero, puede haber un desconocimiento o diferentes niveles de información sobre la oferta formativa y de capacitación, que cimienta prejuicios generalizados sobre las instituciones de formación. O simplemente ocultar preferencias por su negativa a brindar espacios de capacitación a sus trabajadores.

Las estrategias posibles de orientación desde la demanda pueden reseñarse en los siguientes medios:

- Encuestas Nacionales: indagación directa sobre la PEA ocupada, acerca de nivel educativo, especialidad, centro de formación, ingresos y permanencia laboral. Demanda una mediana inversión y tendría regularidad anual.
- Sistemas de información laboral: medio de difusión de información, similar a la experiencia web de futuro laboral (Chile). Su fuente pueden ser las encuestas nacionales y también información desde los empleadores sobre sus demandas cualitativas en relación a la oferta formativa de sus trabajadores. Al ser su universo menos estructurado, contaría con información referencial no necesariamente confiable en términos estadísticos. No implica una gran inversión y sus resultados pueden ser de rápido logro.
- Observatorios sociolaborales: se relacionan al punto anterior y constituyen un proceso más elaborado y de mayor inversión, al estar ligados a aquellos instrumentos de lectura permanente del mercado laboral y productivo. Tienen la ventaja en algunos países como Colombia y Perú (en menor escala) de estar sectorizados y descentralizados, por lo que podrían brindar información directa de las localidades, aspectos que un esfuerzo nacional demandaría mayores recursos.
- Información de retornos de la formación: si bien no es una estrategia independiente, sino un instrumento más que puede acompañar a los registros o la información sociolaboral de la demanda, es preciso elaborar una propuesta comunicativa que permita al común de los usuarios comprender la lógica y la información que brinda el retorno.

**JUVENTUD Y EMPLEO EN ESTADOS UNIDOS:
PRINCIPALES ELEMENTOS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS
DE MERCADO DE TRABAJO**

MARÍA CLAUDIA CAMACHO P.

**ESPECIALISTA DEL DEPARTAMENTO DE DESARROLLO SOCIAL Y EMPLEO
DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS**

ÍNDICE

1. Introducción	121
2. El marco orientador de las políticas activas de mercado de trabajo, particularmente para la juventud	123
La institucionalidad del sistema: las juntas estatales y locales de inversión en la fuerza laboral y los consejos locales de juventud	124
El enfoque sobre la juventud	125
3. El Sistema One - Stop para la provisión de servicios de capacitación y empleo	128
4. El énfasis en la educación como principal medio para lograr la inserción laboral juvenil, y la importancia de la educación alternativa	130
5. La prioridad asignada a los jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad	132
Los Cuerpos de Trabajo (JobCorps)	133
El programa YouthBuild	134
6. La preeminencia de la orientación a la demanda en las políticas activas de mercado de trabajo	135
Iniciativa de capacitación laboral de alto crecimiento	136
7. La necesidad de lograr una mayor coordinación intersectorial y el compromiso manifestado en la alianza “Una Visión Compartida para la Juventud”	138
La alianza “Una Visión Compartida para la Juventud”	138
8. Conclusión	140
Bibliografía	142

Juventud y empleo en Estados Unidos: principales elementos de las políticas activas de mercado de trabajo

1. Introducción

En los Estados Unidos viven hoy más de 41 millones de jóvenes que representan el 13% de la población total. De ellos, 29 millones (70%) son blancos, 6.4 (15%) son hispanos, 5.5 (13%) son afroamericanos, y 52% son hombres (Censo 2006). Las condiciones de vida y las posibilidades educativas y laborales de este heterogéneo grupo son diversas y están determinadas por su nivel socioeconómico, género, localización geográfica y origen étnico o racial.

En materia educativa, el principal desafío lo representa la tasa nacional de graduación, que se calcula en 68% a nivel secundario; es decir que casi un tercio de los estudiantes de secundaria no culminan sus estudios a tiempo. Esta situación resulta más problemática para los hombres y para las minorías: la tasa de graduación de las mujeres es 72% frente a 64% para los hombres; de otro lado, se calcula que la mitad de los estudiantes afroamericanos no culmina la secundaria a tiempo, mientras que solamente el 53% de los estudiantes hispanos lo logra (Swanson, 2004). Los desertores escolares experimentan periodos más largos de desempleo y son más proclives a tener problemas con la justicia. En efecto, el 16% de los hombres desertores escolares entre 18 y 24 años han sido detenidos por la justicia por lo menos una vez; esta tasa es de 30% para los afroamericanos (Wald y Martinez, 2003).

La tasa de desempleo de los jóvenes es entre dos y tres veces mayor que la tasa de desempleo para el total de la población. Datos de julio de 2007 establecen la tasa de desempleo en 11.1% para los hombres jóvenes y 10.4% para las mujeres (BLS 2007) y muestran variaciones importantes según origen étnico o racial, siendo de 9.3% para los jóvenes blancos, 20.5% para los afrodescendientes, 7.7% para los asiáticos y 11.8% para los latinos.

Otra de las preocupaciones centrales de la política de juventud es la denominada juventud inactiva o desconectada, que se refiere a aquellos jóvenes fuera de la escuela y del mercado de trabajo. Alrededor de 5.6 millones de jóvenes se encontraban en esta situación en 2003, principalmente en zonas urbanas marginadas y comunidades pobres. De ellos, 3.1 millones son mujeres y 2.5 millones son hombres, aunque esta brecha se ha ido cerrando considerablemente. Entre 2000 y 2003 el número de

jóvenes hombres inactivos creció en 26%, mientras que esta tasa fue de 9% para las mujeres del grupo (Sum et al 2004).

El nivel educativo impacta directamente la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo, verificándose una reducción en las tasas de desempleo e inactividad a medida que aumenta el número de años de educación. Además, el nivel de educación tiene fuertes implicaciones en materia salarial: en 2005 el salario promedio de una persona con estudios secundarios fue \$583 dólares por semana, ascendía a \$699 para aquellos con un título postsecundario y \$1.013 para aquellos con más de cuatro años de educación postsecundaria (DOL 2006). Adicionalmente, las proyecciones de empleo para la década 2004–2014, estiman que el empleo total aumentará en 18.9 millones de puestos de trabajo (alrededor de 13% de crecimiento), de los cuales, el 63% deben ser ocupados por trabajadores que cuenten con algún tipo de educación post-secundaria (DOL 2006).

Todo lo anterior hace que las políticas de juventud hagan énfasis en lograr mayores niveles de educación, lo que resulta imperativo no solamente para mejorar las posibilidades de desarrollo laboral y personal de los jóvenes, sino para garantizar que la economía estadounidense cuente con la fuerza laboral necesaria para mantener y aumentar sus niveles de crecimiento.

Además de las políticas educativas, el gobierno federal desarrolla una serie de políticas activas de mercado de trabajo¹ para la juventud, orientadas a mejorar sus condiciones de empleabilidad y acceso al mercado de trabajo y que son objeto de estudio del presente artículo.

Los instrumentos y programas de las políticas activas de mercado de trabajo en los Estados Unidos conforman un universo complejo, cuyo estudio exhaustivo y detallado escapa el propósito de este artículo. El objetivo es más bien identificar y analizar los elementos más sobresalientes y relevantes de estas políticas, con el fin de lograr una mejor comprensión de sus prioridades, orientaciones y formas de operación a nivel federal. Cabe mencionar que el país tiene un esquema de gobierno descentralizado que permite una multiplicidad de acciones y políticas a nivel de los estados; sin embargo, las políticas federales que aquí se analizan impactan directa e indirectamente las iniciativas desarrolladas a nivel subnacional.

¹ Estas políticas se refieren a medidas para la efectiva integración del mercado laboral que incluyen servicios públicos de empleo (intermediación), capacitación laboral, programas de creación de empleo, servicios de información sobre el mercado de trabajo e incentivos a la contratación (Auer et al, 2006). Este artículo hace énfasis en los programas de capacitación laboral y los servicios de empleo, dado que son las PAMT que tienen mayor relevancia en la atención a la juventud.

La revisión de los principales instrumentos de política y de varios programas desarrollados por el gobierno federal revela, por lo menos, seis elementos sobresalientes de las políticas de mercado de trabajo para los jóvenes:

- 1) La existencia de un marco orientador, que establece la institucionalidad del sistema de inversión en la fuerza laboral y sus enfoques de atención para la juventud.
- 2) La centralidad del sistema One-Stop para la provisión de servicios de capacitación y empleo.
- 3) El énfasis en la educación, como principal medio para lograr la inserción laboral juvenil, y la importancia de la educación alternativa.
- 4) La prioridad asignada por los programas federales a los jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad.
- 5) La preeminencia de la orientación a la demanda que permea la legislación, las políticas y los programas implementados.
- 6) La necesidad de lograr una mayor coordinación intersectorial y el compromiso manifestado en la alianza “Una Visión Compartida para la Juventud”.

Este artículo está dividido en seis secciones, donde se analiza cada uno de estos elementos y se incluyen ejemplos de programas e iniciativas específicas.

2. El marco orientador de las políticas activas de mercado de trabajo, particularmente para la juventud

En julio de 2000 entró en vigencia la Ley de Inversión en la Fuerza Laboral – Workforce Investment Act (WIA), aprobada por el Congreso para “consolidar, coordinar y mejorar los programas de empleo, capacitación, alfabetización y rehabilitación vocacional de los Estados Unidos”². Esta Ley fija un marco orientador para las políticas activas de mercado de trabajo en el país dirigidas a la población adulta, a los trabajadores desplazados y a los jóvenes entre 14 y 21 años que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

En la actualidad esta Ley rige de facto, debido a que su expiración formal se dio en 2003 y el Congreso de los Estados Unidos aún no ha aprobado su reautorización. Sin embargo, los componentes que se destacan en esta sección,

² Workforce Investment Act of 1998, 105th Congress of the United States of America.

seguirán vigentes bajo una eventual nueva legislación³, según se constata en los proyectos de ley en el Congreso.

La WIA reemplazó a la Ley de Alianza en la Capacitación Laboral – Job Training Partnership Act (JTPA) que rigió al sistema desde 1983⁴, luego de un proceso de elaboración que tardó casi una década. Al replantear sustancialmente el sistema de inversión en la fuerza laboral, la WIA hizo varios aportes importantes. A continuación se resaltan aquellos más relevantes para nuestro análisis: 1) la institucionalidad del sistema que permite la articulación de distintos niveles de gobierno y 2) el enfoque sobre la atención a la juventud. Otro de los grandes aportes de esta ley fue la creación del sistema One–Stop, que se analizará más adelante.

La institucionalidad del sistema: las juntas estatales y locales de inversión en la fuerza laboral y los consejos locales de juventud

La WIA reconoce que es en el nivel local donde mejor pueden comprenderse las necesidades de la juventud y de la población en general y por ende, donde deben diseñarse y ejecutarse los programas de capacitación y empleo⁵. Por ello creó los sistemas estatales y locales de inversión en la fuerza laboral, que articulan los programas en esos niveles.

A nivel estatal, la Ley ordenó la conformación de una Junta Estatal (State Workforce Investment Board – SWIB), responsable de diseñar el Plan Estratégico de Inversión en la Fuerza Laboral que define las necesidades del estado en materia de capacitación, las estrategias y programas propuestos, los procedimientos de coordinación entre los programas financiados a nivel federal y estatal, la operación del sistema One–Stop, así como la estrategia estatal de capacitación y empleo para la juventud. Este plan es presentado por el gobernador de cada estado al Departamento de Trabajo para su consideración. En la revisión de algunos planes estatales⁶ se constata que los estados incorporan programas financiados por el gobierno federal a través de la WIA, así como otros financiados a nivel estatal y

³ Existen dos proyectos de Ley en curso actualmente en el Congreso: H.R. 27 Job Training Improvement Act of 2005, aprobado por la Cámara de Representantes en marzo de 2005 y actualmente bajo consideración del Senado y S. 1021 Workforce Investment Act Amendments of 2005, aprobado por el Senado en junio de 2006 y actualmente bajo consideración de la Cámara.

⁴ La WIA sustituye a la JTPA y modifica la Ley Wagner-Peyser de 1933 que estableció el servicio público de empleo, para que dicho servicio haga parte del sistema One-Stop.

⁵ La WIA otorga un rol central a las localidades, al otorgarles el 85% de los fondos para atender a adultos y jóvenes, mientras que los estados reciben el restante 15%.

⁶ La revisión de los planes estatales para Arizona, Virginia y Maryland confirma la incorporación de estos componentes.

local; esto incluye programas de capacitación juvenil y otros servicios de apoyo a la juventud. Los planes permiten entonces una mejor planeación y articulación de las iniciativas de apoyo a los jóvenes, independientemente de sus ejecutores y fuentes de financiamiento.

Cada Junta Estatal cuenta con representantes del gobierno estatal y de gobiernos locales, sindicatos, organizaciones que trabajan con la juventud, instituciones de capacitación y representantes del sector privado. El rasgo más sobresaliente de esta Junta es que la mayoría de sus miembros deben representar al sector privado.

La Junta Estatal designa localidades que deben establecer Juntas Locales (Local Workforce Investment Boards – LWIB) encargadas de operar los sistemas locales de inversión en la fuerza laboral. Estas Juntas tienen la misma composición de las Juntas Estatales (la mayoría de sus miembros representa al sector privado) y deben designar a los operadores del sistema One-Stop, identificar proveedores de servicios de capacitación, definir metas de desempeño locales negociadas con la Junta Estatal y el gobernador, monitorear esas metas y ayudar a desarrollar el sistema de información sobre el mercado de trabajo. Las Juntas elaboran planes locales que deben ser aprobados por el gobernador, con el apoyo de la Junta Estatal, lo que permite mantener una coherencia con el plan estatal.

Dentro de cada Junta Local existen los Consejos Locales de Juventud que desarrollan los componentes del plan local relacionados con la juventud, recomiendan proveedores de servicios y coordinan los programas e iniciativas locales para la juventud.

Esta institucionalidad (Juntas Estatales, Juntas Locales y Consejos Locales de Juventud) reconoce a las localidades como operadoras centrales del sistema, permite una mejor articulación de los esfuerzos locales y estatales de capacitación, sean o no financiados con recursos federales, y facilita una mayor coherencia entre los lineamientos definidos en el nivel central (i.e. por el Departamento de Trabajo) y los programas de los niveles subnacionales.

El enfoque sobre la juventud

La WIA hizo un aporte sustancial a los programas dirigidos a la juventud al incorporar elementos de teorías del desarrollo juvenil, que reconocen que los jóvenes no van a ingresar exitosamente al mundo laboral y a la vida adulta únicamente a través de los programas tradicionales de capacitación y entrenamiento (Brown y Thakur, 2006). Bajo este reconocimiento, los programas de juventud deben incorporar, además de la capacitación, actividades de tutoría, educación alternativa,

asesoría profesional, liderazgo, servicio comunitario, consejería y estrategias de prevención de deserción escolar (recuadro 1).

Los programas de juventud y sus proveedores⁷ son definidos y seleccionados por las Juntas Locales de inversión en la fuerza laboral, en conjunto con los Consejos Locales de Juventud, y reciben recursos del presupuesto federal según una fórmula

Recuadro 1
Integralidad de los programas de juventud de la WIA

Cada localidad debe asegurar que los programas de juventud cubran en conjunto los siguientes servicios, agrupados en 4 categorías:

- Avances educativos: tutorías, certificación de estudios secundarios, capacitación en destrezas.
- Preparación para el empleo: pasantías, empleo de verano, capacitación laboral.
- Liderazgo y ciudadanía: servicio comunitario, actividades culturales
- Apoyo a la juventud: formación con tutores, consejerías, servicio de guardería, seguimiento por 12 meses luego de completar el programa.

Fuente: Título I de WIA (1998).

que consulta indicadores de desempleo y número de jóvenes en mayor desventaja. Estos recursos se complementan con fondos estatales, locales y privados, lo que resulta cada día más apremiante debido a la disminución de recursos federales en años recientes.

Los programas se destinan a atender a jóvenes de bajos ingresos, que tienen entre 14 y 21 años y que enfrentan una o más de las siguientes limitantes para entrar al mercado de trabajo: no están en la escuela, tienen deficiencias en niveles de alfabetización, no tienen un hogar o están en orfanatos, están esperando un hijo o son padres/madres, están siendo juzgados, o bien necesitan ayuda para completar un programa educativo o para asegurar un trabajo. La ley establece que por lo menos 30% de los fondos destinados al nivel local para estos programas deben ser invertidos en jóvenes que no están en la escuela. Los proyectos de ley y las recomendaciones del gobierno federal sugieren aumentar este porcentaje, en línea con la creciente prioridad que se otorga a atender a los jóvenes fuera del sistema escolar.

Además de los programas de juventud, la ley creó las Donaciones de Oportunidad Juvenil (Youth Opportunity Grants), que se otorgaron en el año 2000 por medio

⁷ Las Juntas Locales definirán los proveedores de estos programas, que pueden ser centros One-Stop, organizaciones comunitarias, colegios comunitarios, institutos de capacitación, entre otros.

de un proceso competitivo a 36 de las localidades más pobres del país. Estas donaciones se otorgaron a proyectos integrales de atención para los jóvenes en mayor situación de riesgo, que incluyeron actividades de servicio comunitario, recreación, desarrollo de capacidades de liderazgo y destrezas sociales, entre otros. El objetivo central fue apoyar a las localidades rurales y urbanas más pobres a desarrollar iniciativas innovadoras que complementaran los programas de Cuerpos de Trabajo (JobCorps), los programas de juventud de WIA y cualquier otro programa federal, estatal y local, con el fin de mejorar los niveles de educación y la inserción laboral de la juventud (ETA, 1998).

Los recursos entregados a las localidades fueron considerables respecto a sus presupuestos y se utilizaron de acuerdo a sus prioridades. La idea de las donaciones fue dar una gran flexibilidad a la localidad para definir el proyecto, de tal forma que pudiera utilizar todo tipo de herramientas para lograr vincular a los jóvenes a un empleo o al sistema educativo. Ello dependía de las condiciones particulares y las necesidades más apremiantes de los jóvenes y por tanto, los proyectos financiados tuvieron componentes tan diversos como clases de paternidad responsable, terapia psicológica, construcción de canchas de tenis y subsidios salariales.

La amplia discrecionalidad otorgada a las localidades, que les permitió individualizar sus servicios, se considera una de las mayores fortalezas de este programa. Esta flexibilidad se vio reforzada por asistencia técnica y capacitación a trabajadores sociales y consejeros de juventud de las localidades, otorgada por el Departamento de Trabajo.

Si bien no se ha completado una evaluación de impacto, una encuesta realizada a las instituciones beneficiarias revela que más de 91,000 jóvenes fueron atendidos, de los cuales 80,000 completaron el programa y de ellos un poco menos de la mitad logró terminar la secundaria, entrar a la universidad o encontrar un empleo (GAO 2005a). El 36% de aquellos que entraron a la universidad y el 62% de los que encontraron un empleo se encontraban fuera del sistema escolar cuando ingresaron al programa. Además, estas instituciones coincidieron en que las donaciones beneficiaron a sus comunidades.

La Administración de Empleo y Capacitación (ETA)⁸ del Departamento de Trabajo financia y supervisa los componentes de juventud de la WIA y recientemente ha

⁸ La ETA es una dependencia del Departamento de Trabajo que tiene como misión "contribuir al eficiente funcionamiento del mercado de trabajo de los Estados Unidos por medio de la provisión de capacitación laboral de alta calidad, empleo, información del mercado de trabajo y servicios de nivelación de ingresos, primordialmente a través de los sistemas estatales y locales de desarrollo de la fuerza laboral".

redirigido su atención a los jóvenes más necesitados, como se verá en la sección 4. En los proyectos de ley en curso se da mayor prioridad a la atención de jóvenes fuera del sistema escolar, incluyendo jóvenes infractores y jóvenes con discapacidad (Simon, 2006).

El enfoque de atención a la juventud del sistema de inversión en la fuerza laboral, fundamentalmente la integralidad de los servicios, es considerado por los centros académicos y organizaciones de la sociedad civil como un avance considerable de la legislación.

3. El Sistema One–Stop para la provisión de servicios de capacitación y empleo

El sistema de inversión en la fuerza laboral tiene como eje central el sistema One–Stop o de Ventanilla Única, que permite a empleadores y buscadores de empleo acceder, en un único lugar, a información y servicios disponibles en materia de capacitación, educación y empleo. Este sistema es quizás una de las fortalezas más importantes de las políticas activas de mercado de trabajo en Estados Unidos, particularmente para la juventud, en la medida en que es el punto de contacto entre los jóvenes y la mayoría de los servicios a su disposición.

El sistema opera a través de centros One–Stop ubicados en varias localidades donde los usuarios pueden recibir una evaluación de sus niveles de habilidades y conocimientos, obtener información sobre diversos servicios de empleo, recibir asesoría sobre programas de capacitación y asistencia disponibles e información sobre la calidad de cada uno de ellos, recibir asesoría vocacional y profesional, y acceder a información actualizada sobre el mercado de trabajo. Estos centros son seleccionados y autorizados por las Juntas Locales de Inversión (LWIB) a través de un proceso competitivo, y cuentan con instituciones asociadas que los complementan y/o prestan servicios a través del mismo; en todo caso, el centro debe ser el punto único de reunión de los servicios e información especificados anteriormente. En cada uno de estos centros los usuarios pueden encontrar información y pueden recibir directamente asistencia sobre una diversidad de programas locales y estatales, así como de programas desarrollados por los Departamentos de Trabajo, Educación, Salud, Seguridad Social y Justicia, entre otros, los cuales deben tener representantes ubicados en el centro o vinculados al mismo⁹. Debido a que en

⁹ En los centros debe reunirse información y/o provisión de servicios de por lo menos diecisiete programas del gobierno federal, que incluyen Cuerpos de Trabajo (Job Corps), programas de juventud, adultos y trabajadores desplazados de WIA, seguro de desempleo, atención a veteranos de guerra y adultos mayores, entre otros.

los centros se reúnen consejeros y representantes de varias agencias y programas, el desafío es lograr procedimientos integrados de atención en beneficio de los usuarios¹⁰.

En varios casos estos centros implementan directamente los programas de juventud de la WIA, destinados a los jóvenes más vulnerables de acuerdo a los parámetros de la ley. En estos casos, los jóvenes reciben asistencia personalizada a través de un consejero, con quien diseñan un plan estratégico para lograr encontrar un empleo, que incluye asistencia psicosocial y tutoría permanente y hace uso de los servicios disponibles en el centro y a través de las instituciones asociadas.

Al estar circunscritos a una localidad, los centros están en contacto permanente con empleadores, colegios comunitarios, escuelas, proveedores de servicios, estudiantes, jóvenes fuera del sistema escolar y otros usuarios potenciales. El contacto con los empleadores se facilita a través de las Juntas Locales, que supervisan y orientan el trabajo de los centros y donde el sector privado tiene una representación mayoritaria. En materia de uso de los servicios del centro, encuestas revelan que los empleadores los contactan en general para contratar a trabajadores poco calificados; aunque en algunos casos particulares los centros han diseñado estrategias de selección de todo el personal en conjunto con empresas (GAO 2006). Sin embargo, depende del liderazgo y efectividad de cada centro lograr relaciones estrechas con el sector privado y ser reconocido como un ente idóneo para reclutar y seleccionar trabajadores¹¹.

Actualmente existen en el país más de 1,800 centros One-Stop que proveen todos los servicios especificados y alrededor de 1,400 centros afiliados. Además, el sistema cuenta con un portal en Internet (www.careeronestop.org) que incluye tres servicios básicos: un localizador de servicios, donde pueden ubicarse todos los centros one-stop del país; un sistema de intermediación laboral (America's Job Bank) donde los buscadores de empleo pueden colocar sus hojas de vida y los empleadores sus ofertas de empleo y un sistema de información del mercado laboral (America's Career InfoNet) que contiene perfiles de ocupación, salarios, requerimientos educativos y niveles de crecimiento de las diversas industrias.

¹⁰ GAO (2003). Si bien la ley WIA establece que los programas federales mencionados provean servicios a través del sistema One-Stop, no se requiere que el personal de los centros sea entrenado para entender toda la gama de programas, corriendo el riesgo de que los usuarios deban entrevistarse con diferentes consejeros para encontrar, ellos mismos, el servicio adecuado a sus necesidades.

¹¹ Entrevista con Howard Feldstein, Director del Centro de Empleo de Arlington, Virginia.

Este portal completa el sistema de fuerza laboral, centrado principalmente en la capacitación, con otras herramientas de las políticas activas de mercado de trabajo como los sistemas de información e intermediación.

4. El énfasis en la educación como principal medio para lograr la inserción laboral juvenil, y la importancia de la educación alternativa

A nivel federal la prioridad para garantizar que los jóvenes tengan un trabajo productivo y puedan asumir los roles de la vida adulta es la educación. El énfasis de atención es lograr que los jóvenes ingresen al sistema educativo, que completen como mínimo su educación secundaria u obtengan un título equivalente (General Equivalency Degree – GED). Al ingresar al sistema educativo se entiende que los jóvenes van a seguir un camino ascendente hacia mayores conocimientos, habilidades y destrezas, que les permitirán encontrar un trabajo acorde a sus calificaciones y expectativas.

Este es el énfasis general; sin embargo, la política federal reconoce que hay ciertos sectores de la población juvenil para los cuales el sistema educativo no es una opción viable y que para ellos deben establecerse estrategias específicas. Estas estrategias son el eje de las políticas activas de mercado de trabajo y dentro de ellas ha cobrado especial relevancia la educación alternativa. Los programas que se analizan en la sección 5 pertenecen a esta categoría.

La educación alternativa, que incluye la educación vocacional, se entiende como toda escuela o programa para atender a los jóvenes que no están progresando en el sistema educativo tradicional (kinder a grado 12, último grado de secundaria), sea porque están fallando académicamente o porque tienen alguna dificultad de aprendizaje o problema psicosocial (recuadro 2).

Se calcula que existen más de 20,000 programas y escuelas alternativas en operación, que se concentran especialmente en distritos escolares con una alta proporción de estudiantes de minorías étnicas o con altos niveles de pobreza (Aron, 2006). Estos programas incluyen academias de carrera (Career academies), programas de acceso a los colegios comunitarios, academias de educación nocturna, así como programas de mucha trayectoria como los Cuerpos de Trabajo (JobCorps). A pesar de la cantidad de programas disponibles, los distritos educativos reportan que la demanda por estos servicios excede su capacidad (Martin y Brand, 2006).

Varias agencias federales que incluyen a los Departamentos de Educación, Trabajo y Justicia, supervisan iniciativas de educación alternativa, según los

Recuadro 2
El caso de ISUS: educación alternativa para jóvenes infractores

Improved Solutions for Urban System (ISU) opera escuelas alternativas en Dayton, Ohio y su modelo de atención ha sido avalado por el Departamento de Trabajo, dados los excelentes resultados que muestra en educación, empleo y reinserción social de jóvenes infractores.

Los jóvenes reciben educación secundaria y entrenamiento en un oficio altamente demandado, a través de un currículo práctico basado en competencias que es diseñado en conjunto con empleadores.

La atención personalizada, la combinación de educación-capacitación (que permite obtener diploma de secundaria y certificados de ocupaciones), y los fuertes vínculos con el sector privado y la comunidad, se consideran las bases de su éxito, que incluye una alta tasa de colocación (85%) de sus graduados.

Fuente: Martin y Halperin, 2006; Weltz, 2005

programas bajo su responsabilidad¹². Algunos programas trabajan con los jóvenes en edad escolar, otros solamente trabajan con los jóvenes que han abandonado el sistema escolar (como aquellos del Departamento de Trabajo) y otros solamente atienden a jóvenes con ciertas condiciones (de salud mental por ejemplo, en el caso de los programas del Departamento de Salud). Es decir, existen múltiples programas federales que deberían coordinarse, lo que no está sucediendo (Martin y Brand, 2006). Los proveedores de estos programas se ven perjudicados por esta falta de coordinación y por la inflexibilidad de los presupuestos federales, que hace que estrategias integrales de atención sean muy difíciles de lograr.

Al margen de estos problemas de coordinación, los programas de educación alternativa son considerados exitosos en atender a los grupos de jóvenes más difíciles de incorporar a la educación formal. Varios programas analizados muestran las siguientes fortalezas, que les permiten llegar a estos jóvenes ‘inalcanzables’: cuentan con horarios flexibles, tienen una razón estudiante–profesor pequeña, desarrollan planes académicos individualizados, tienen un enfoque de competencias, utilizan métodos de enseñanza innovadores y currículos modificados (Brown y Kraemer, 2006).

La prioridad que dan las políticas de mercado de trabajo a la educación vocacional se ha reforzado recientemente con la nueva visión para la juventud de la ETA, presentada en 2004, que la incluye como un área de énfasis en los programas financiados por WIA. Además, la ETA se ha comprometido en verificar que estos programas cumplan con los estándares establecidos para la educación tradicional, con el fin de garantizar que los jóvenes atendidos reciban educación de la mayor calidad.

¹² A nivel federal, la regulación de la educación alternativa y su financiación están definidas por las leyes: WIA, Perkins de educación vocacional y tecnológica, Educación para individuos con discapacidad (IDEA) y No child left behind. Estas últimas tres leyes están a cargo del Departamento de Educación.

5. La prioridad asignada a los jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad

Las políticas de mercado de trabajo surgieron en la Gran Depresión de los 30 (Auer et al, 2006) para hacer frente a los altísimos niveles de desempleo y desocupación, y desde sus inicios se han concentrado en atender a aquellos en situación de mayor desventaja en el mercado laboral. Con respecto a la juventud, los programas implementados a nivel federal se han dirigido prioritariamente a los jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad¹³, que han incluido múltiples subgrupos como jóvenes de bajos ingresos, inactivos, padres/madres y con problemas psicosociales, entre otros.

En 2002, la Casa Blanca conformó un Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Juventud en Desventaja para elaborar los lineamientos de una política integrada de juventud a nivel federal, consultando la situación de los jóvenes y los programas existentes en todas las instituciones federales¹⁴. El informe de este Grupo, presentado en 2003, es la hoja de ruta de atención a la juventud, y sus recomendaciones han impactado las prioridades gubernamentales, la operación de programas y la coordinación interagencial. Este informe estableció que los recursos públicos para atender a la juventud deben dirigirse a los jóvenes en desventaja, particularmente los jóvenes que se encuentran al cuidado del estado (foster care), jóvenes infractores, aquellos que son hijos de padres en prisión y jóvenes migrantes.

Retomando esta recomendación, la ETA, en su nueva visión para la juventud, estableció que sus programas atenderían a estos grupos de jóvenes de manera prioritaria, así como a aquellos que se encuentran fuera del sistema escolar. Los sistemas estatales y locales de inversión en la fuerza laboral deben seguir estos lineamientos.

En la atención a jóvenes infractores y jóvenes al cuidado del estado, la ETA desarrolla modelos de programas con base en experiencias exitosas (como el caso de ISUS en Ohio) y continúa financiando iniciativas locales. También trabaja con los Departamentos de Educación y Agricultura para desarrollar modelos de capacitación y educación secundaria para trabajadores migrantes entre 16 y 21 años de edad.

A nivel federal existen dos programas de mercado de trabajo que se consideran emblemáticos en la atención de la juventud más necesitada del país: los Cuerpos

¹³ Estos incluyen los programas de la Ley Comprensiva de Empleo y Capacitación (CETA) en los 70 y del JTPA, el Programa de Capacitación y Educación en el Verano (STEP) que operó de manera independiente hasta la aprobación de WIA y el programa JobStart que operó en los 80.

¹⁴ El objetivo principal del Grupo de Trabajo fue lograr mayores niveles de efectividad, responsabilidad y coordinación entre todos los programas federales que atienden a la juventud.

de Trabajo (JobCorps) y el programa Juventud Constructora (YouthBuild). Estos programas se analizan a continuación dada su cobertura, relevancia e impacto.

Los Cuerpos de Trabajo (JobCorps)

JobCorps sobresale como el programa de educación y capacitación más amplio y comprensivo de Estados Unidos para la juventud en desventaja. Opera desde 1964 y atiende a jóvenes de bajos ingresos entre 16 y 24 años que reciben entrenamiento en un oficio, completan su educación secundaria o reciben un título equivalente, hacen la transición hacia un empleo y reciben servicios de consejería hasta 12 meses después de completar el programa, todo esto bajo un esquema residencial.

El programa cuenta con 122 centros a lo largo de todo el país, donde los jóvenes reciben alojamiento, comida, atención médica básica y estipendios quincenales. Algunos de estos centros cuentan además con servicios de guardería. Al ingresar al programa los jóvenes diseñan con un asesor un plan de desarrollo laboral personalizado y permanecen en el centro hasta completar sus objetivos y durante un máximo de dos años. Los estudiantes reciben capacitación aplicada en más de 100 ocupaciones y una vez graduados son asesorados para obtener un empleo, principalmente a través de las alianzas del centro con el sector privado.

Los graduados de JobCorps tienen una de las tasas de colocación más altas de los programas de capacitación: aproximadamente 90% de ellos consiguen trabajo en el sector privado, se enlistan en el ejército o continúan su educación a nivel universitario¹⁵.

Dado su carácter residencial es un programa muy costoso; anualmente su costo asciende a \$1.5 miles de millones de dólares y atiende a alrededor de 60.000 nuevos participantes (Schochet et al, 2006). En 2001, se completó una evaluación de impacto que arrojó los siguientes resultados: comparados con un grupo de control, los participantes en el programa aumentaron en más de 1,000 horas (o casi un año de estudio) el tiempo dedicado a educación y capacitación; recibieron un mayor número de certificados vocacionales y diplomas de equivalencia de educación secundaria (GED), e incrementaron sus ingresos al inicio del tercer año posterior al grado, este aumento persistió hasta el final del periodo de seguimiento (resultando en un aumento del 12% en el año 4). Adicionalmente, se redujeron en casi 16% el número de arrestos y sentencias condenatorias (Schochet et al, 2001). Estos resultados, así como

¹⁵ Descripción del programa en http://jobcorps.dol.gov/docs/jc_flier.pdf

una importante base de defensores a nivel legislativo y gubernamental, han garantizado la sostenibilidad de este programa durante sus más de cuarenta años de operación.

El programa YouthBuild

El programa Juventud Constructora (YouthBuild) atiende a jóvenes entre 16 y 24 años de bajos ingresos que han abandonado el sistema educativo. Muchos de ellos han estado en prisión y a través del programa encuentran una forma de reintegrarse a su comunidad.

Mientras están en el programa, cuya duración oscila entre 6 y 24 meses, los jóvenes estudian para recibir un diploma de secundaria o un título equivalente y reciben capacitación en un oficio específico. Paralelamente construyen o rehabilitan viviendas para familias de bajos ingresos en sus propias localidades, en un ambiente que enfatiza el desarrollo de habilidades de liderazgo y la ética de servicio.

YouthBuild surgió en 1978 como una iniciativa no gubernamental para jóvenes fuera del sistema escolar en Harlem, Nueva York. En 1991 este programa había sido replicado en 14 ciudades y sus positivos resultados hicieron que en 1992 fuera autorizado como programa federal por el Congreso de Estados Unidos¹⁶. Desde entonces, recibe recursos del presupuesto federal que han ido aumentando gracias a un fuerte apoyo legislativo; estos fondos son complementados con recursos estatales y donaciones. Sin embargo, estos recursos resultan insuficientes para atender la alta demanda del programa; en 2005 alrededor de 14,000 jóvenes no pudieron ser admitidos por falta de recursos.

El programa es operado por organizaciones de base y agencias públicas en más de 225 comunidades rurales y urbanas. A nivel federal, el Departamento de Vivienda manejó el programa desde 1993 hasta septiembre de 2006, fecha en la que pasó a ser competencia del Departamento de Trabajo, bajo ETA. Este acertado traspaso¹⁷, que reconoce que el eje central de este programa es la capacitación, va a permitir una mayor coordinación del programa con el sistema de inversión en la fuerza laboral y con otras iniciativas de la ETA (como el programa de aprendizaje). Además, la ETA se encuentra encaminando

¹⁶ Cranston-Gonzalez National Affordable Housing Act, P.L. 102-550.

¹⁷ El traspaso fue una recomendación del Informe del Grupo de Alto Nivel sobre Juventud en Desventaja (2003), para lograr una mayor coordinación entre YouthBuild y el sistema One-Stop.

el programa hacia una mayor orientación a la demanda en la definición de las áreas de capacitación, y definiendo el esquema de reporte para que cumpla con los Indicadores Comunes¹⁸.

Desde 1994, más de 60,000 jóvenes han recibido capacitación del programa y han construido más de 15,000 unidades de vivienda de bajo costo. Un estudio de caso reciente reveló que luego de siete años de haberse graduado del programa, el 75% de los jóvenes entrevistados se encontraba en la universidad o tenía un empleo que pagaba casi el doble del sueldo mínimo por hora (Hahn et al, 2004). Este programa cuenta con gran apoyo de legisladores, autoridades locales y comunidades, y reiteradamente la Conferencia Nacional de Alcaldes y el Grupo de Congresistas Afroamericano han solicitado duplicar los fondos del programa, dado que se reconoce como un excelente vehículo para capacitar a los jóvenes al tiempo que los hace partícipes del desarrollo de sus comunidades.

6. La preeminencia de la orientación a la demanda en las políticas activas de mercado de trabajo

La orientación a la demanda de los servicios de capacitación y empleo en Estados Unidos ha tomado fuerza en años recientes y ahora aparece como una constante en la legislación, los documentos de política y varios programas puntuales. El concepto de “demand-driven” está detrás de la institucionalidad del sistema de inversión en la fuerza laboral, lo que puede verificarse en la composición de sus juntas estatales y locales. Además, los documentos estratégicos del Departamento de Trabajo y de la ETA hacen reiteradas menciones al mismo y algunas de ellas incluyen: “El Departamento trabajará por desarrollar un sistema de fuerza laboral orientado a la demanda para que el país permanezca competitivo en la economía mundial” (DOL, 2006) y “las realidades de la economía global hacen imperativo que los sistemas de inversión pública en la fuerza laboral para la juventud se orienten a la demanda” (ETA, 2004). Además, varios programas puntuales, como JobCorps, YouthBuild, el programa de aprendizaje y algunas otras líneas de financiamiento del gobierno federal están incorporando más insistentemente al sector privado en la definición de sus estrategias de intervención y sus planes de estudio.

¹⁸ Workforce3one (2006 a). Los programas de capacitación y empleo del Departamento de Trabajo deben apuntar a un conjunto de Indicadores Comunes: avances en lectoescritura y habilidades matemáticas, colocación exitosa en educación post-secundaria o en un empleo, obtención de diplomas o certificados reconocidos por la industria.

El compromiso con esta orientación sustenta el concepto de “e3” que la ETA está colocando en la base de sus acciones. Este concepto estipula que la educación, el empleo y el desarrollo económico deben entenderse como ámbitos interdependientes que tienen una relación circular: la educación debe ser la base del empleo, la creación de empleo sustenta el desarrollo económico y este desarrollo determina las prioridades de la educación.

Como parte del concepto de “e3” el Departamento de Trabajo creó el portal workforce3one.org que busca instalar una cultura de orientación a la demanda en el sistema de fuerza laboral a través de seminarios virtuales y otras herramientas de difusión de información.

Orientado por el concepto de interdependencia de educación, empleo y desarrollo económico, el Departamento de Trabajo también lanzó recientemente la estrategia de Innovación de la Fuerza de Trabajo en el Desarrollo Económico Regional (Workforce Innovation in Regional Economic Development, WIRED) que brinda capital semilla a alianzas estratégicas regionales (compuestas por líderes industriales, económicos, agentes educativos y de capacitación) para que desarrollen y creen nuevas destrezas y talentos en la fuerza laboral, en apoyo a visiones económicas unificadas a nivel regional, definidas por las alianzas mismas.

A continuación se presenta una iniciativa concreta del gobierno federal, donde puede verse cómo opera efectivamente el concepto de orientación a la demanda.

Iniciativa de capacitación laboral de alto crecimiento

El Departamento de Trabajo, a través de ETA, desarrolla desde 2003 la Iniciativa de Capacitación Laboral de Alto Crecimiento (High Growth Job Training Initiative)¹⁹, que es un perfecto ejemplo de la orientación a la demanda promovida por el gobierno federal en materia de capacitación. Esta iniciativa responde a la preocupación manifestada por las industrias de alto crecimiento en el país sobre la dificultad de encontrar trabajadores con competencias adecuadas, lo que representa un enorme desafío para el sistema de inversión de la fuerza laboral y una gran oportunidad para la inserción de los jóvenes.

La iniciativa se dirige exclusivamente a los catorce sectores económicos de mayor crecimiento, definidos por ETA según su potencial de creación de empleos

¹⁹ Esta iniciativa es coordinada directamente por el Grupo de Relaciones con las Empresas de ETA y puede consultarse en: <http://www.doleta.gov/business/> Con base en esta iniciativa se crearon en 2005 las Donaciones para comunidades en capacitación laboral (Community-Based Job Training Grants), también administradas por este Grupo y que buscan fortalecer a los colegios comunitarios.

y el uso creciente de tecnología e innovación, y que incluyen a la biotecnología, la industria aeroespacial, los servicios de salud, las tecnologías de la información y la manufactura avanzada, entre otros. Esto hace que esta iniciativa sea una alternativa para la creación de empleo y una estrategia para garantizar mayor competitividad en los sectores más pujantes del país.

A través de la iniciativa se financian proyectos innovadores y definidos conjuntamente por los sectores público y privado para capacitar a trabajadores en ocupaciones donde la industria ha identificado una necesidad. Las alianzas son la piedra angular de esta iniciativa: las empresas de los diversos sectores definen sus requerimientos sobre destrezas y competencias y trabajan con los proveedores de capacitación para definir sus contenidos; los colegios comunitarios y otros proveedores brindan la capacitación, y el sistema público de fuerza de trabajo (con sus centros One-Stop y otros servicios) vincula a los jóvenes y adultos desempleados con las empresas y los proveedores de capacitación. Los proyectos deben demostrar estas alianzas, incluyendo la vinculación de una junta estatal o local de inversión en la fuerza laboral o de un centro One-Stop, según están definidos por la ley WIA.

En el sector de la salud, por ejemplo, ETA llevó a cabo foros a nivel nacional con la presencia de representantes de hospitales, clínicas y otros proveedores de servicios, para definir las necesidades de fuerza laboral y elaborar perfiles de ocupaciones. Además ha financiado alrededor de 20 proyectos demostrativos, dentro de los que se encuentran varios proyectos con colegios comunitarios que han capacitado a jóvenes de acuerdo a currículos y perfiles de competencias desarrollados en conjunto con hospitales y centros de salud. Varios proyectos incluyen el entrenamiento dentro de estas instituciones, bajo el modelo del Programa de Aprendizaje, también operado por la ETA. Bajo este modelo los empleadores se contactan con sindicatos, centros de capacitación y colegios comunitarios y elaboran conjuntamente un programa de aprendizaje, que debe contener cronograma de entrenamiento, esquema de pagos ascendente, compromiso de supervisión y metas de desempeño²⁰.

Los proyectos de la iniciativa cierran el círculo de orientación a la demanda y permiten el acceso efectivo de los jóvenes al mercado de trabajo. La capacitación es brindada de acuerdo a las necesidades de los empleadores, que participan en la definición de los contenidos de la capacitación y brindan entrenamiento en el lugar de trabajo a jóvenes aprendices.

²⁰ El Programa de Aprendizaje existe desde 1937; pero en años recientes se ha reorientado para centrarse en las industrias de mayor crecimiento.

Además, la iniciativa se complementa con el sistema de información www.careervoyages.gov, que opera a través de una página web desarrollada por los Departamentos de Trabajo y Educación para dar información a estudiantes, padres, asesores profesionales y buscadores de empleo en general, sobre las industrias de mayor crecimiento, los perfiles de puestos de trabajo y sus requerimientos académicos.

7. La necesidad de lograr una mayor coordinación intersectorial y el compromiso manifestado en la alianza “Una Visión Compartida para la Juventud”

Las políticas activas de mercado de trabajo para jóvenes son ejecutadas principalmente por el Departamento de Trabajo; sin embargo, existen varios programas de capacitación e inserción laboral que son competencia de otros Departamentos federales. Esto hace que a nivel local los ejecutores de programas deban acceder a varias fuentes de financiamiento, estén sujetos a diversos medios de control y corran el riesgo de definir iniciativas desarticuladas. Si bien las Juntas Estatales y Locales de inversión en la fuerza laboral deben propender por una mayor articulación, la existencia de compartimentos estancos (o los denominados silos) a nivel federal hace más difícil la coordinación de esfuerzos en el nivel local.

Esto fue reconocido por el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre Juventud en Desventaja de la Casa Blanca, que estableció que programas coordinados y bien diseñados podrían ofrecer a los jóvenes desconectados de las instituciones y los servicios públicos, oportunidades para tener una transición exitosa hacia las responsabilidades de la vida adulta.

La alianza “Una Visión Compartida para la Juventud”

En respuesta a este informe, en el 2004 los Departamentos de Educación, Trabajo, Salud y Justicia crearon la alianza “Una Visión Compartida para la Juventud”, con el compromiso de imprimir un enfoque de colaboración a los esfuerzos nacionales, estatales y municipales que atienden a la juventud más necesitada. En particular, estos Departamentos conformaron un grupo interagencial para asegurar la coordinación, comunicación y colaboración sugerida por el informe de la Casa Blanca. Esta alianza incluye ahora a otras instituciones públicas que tienen a su cargo la prestación de servicios para la juventud como el Departamento de Vivienda, el Instituto de Seguridad Social y la Corporación para el Servicio Comunitario.

La alianza opera a través de un grupo interagencial que se reúne bimensual o trimestralmente, bajo el liderazgo del Departamento de Trabajo. Cada Departamento ha designado un representante en este grupo, lo que permite una comunicación

clara y permanente. El grupo cuenta además con un ‘escritorio de soluciones’, que es una herramienta virtual para recibir consultas y dar respuestas de manera consensuada. Esta herramienta ha resultado eficaz y es un componente importante de la labor que realiza a nivel estatal.

Entendiendo que es en el nivel subnacional donde se da la provisión de servicios para la juventud y que es allí donde deben hacerse operativos los postulados de la alianza, el grupo interagencial planteó una estrategia de tres fases para involucrar a los estados en esta visión compartida (recuadro 3).

Recuadro 3
Connecticut: los postulados de la “Visión compartida” en acción

Luego de participar en el foro regional de la alianza de “Visión compartida” el equipo interagencial de Connecticut logró posicionar la agenda de juventud y la prioridad de coordinación al más alto nivel, con la promulgación de la Ley Estatal sobre Política Juvenil, aprobada por la Asamblea General en julio de 2006. La ley ordena la conformación del Comité del Futuro Juvenil, que reunirá a legisladores y funcionarios de todos los sectores de la alianza para orientar la provisión de los servicios de juventud y mejorar las comunicaciones entre las agencias que los administran. Además, establece los resultados esperados de la política de juventud bajo un enfoque integral. Los contenidos de esta ley y su promulgación misma son una aplicación concreta de la “Visión compartida”.

Fuente: Entrevista a G.Weltz, ETA.

En la primera fase se realizaron foros regionales que reunieron a 45 de los 50 Estados del país. En ellos se crearon equipos estatales con la participación de instituciones gubernamentales de los sectores de la alianza, organizaciones y líderes de la sociedad civil, para elaborar estrategias interagenciales de atención a la juventud. En la segunda fase se realizaron foros de asistencia técnica avanzada en los que participaron los equipos estatales que habían avanzado en la elaboración de sus estrategias de juventud. El tema de empleo, en particular la transición de los jóvenes al mercado de trabajo es uno de los principales componentes de estas estrategias de juventud, y su abordaje tiene un énfasis muy fuerte en orientar la capacitación hacia las necesidades de la demanda de trabajo, consistente con los esfuerzos a nivel nacional.

La tercera fase consiste en la ejecución de proyectos piloto en 16 estados del país durante 2007 y 2008, que permitan verificar en la práctica la coordinación interagencial. Los Estados seleccionados recibirán financiamiento para desarrollar su estrategia de juventud, en concordancia con la visión compartida y serán asesorados permanentemente por las instituciones de la alianza a través del

escritorio de soluciones. Si bien los resultados de estos proyectos aún están por verse, su operación puede arrojar valiosos aprendizajes para los programas de juventud.

Lograr una verdadera coordinación institucional en los programas dirigidos a la juventud en general y de aquellos relativos a su preparación para el trabajo requiere un fuerte compromiso gubernamental y legislativo. De hecho, la legislación tiene disposiciones en materia de financiamiento, contratación y control que dificultan esta coordinación. Además los esfuerzos por lograr estrategias integradas de intervención en el nivel local requieren del liderazgo y la colaboración de todos los proveedores de servicios, sean estos públicos o privados.

En este contexto la alianza de la “Visión Compartida” es solamente un elemento, pero su potencial no puede desconocerse. A través de ella las agencias federales encuentran un punto de encuentro y coordinación, y además, podrán asesorar y orientar conjuntamente el diseño y ejecución de estrategias integrales de juventud en los estados.

8. Conclusión

Las políticas activas de mercado de trabajo para la juventud en Estados Unidos se revelan como un componente esencial de la estrategia de desarrollo del país. Si bien son intervenciones a nivel microeconómico que buscan el mejor funcionamiento del mercado de trabajo, tienen connotaciones en materia de política social y política económica a nivel macro. De un lado, estas políticas buscan mejorar la empleabilidad y las condiciones de acceso al mercado de trabajo de la juventud, particularmente la juventud en mayor desventaja, en la que se encuentran aquellos desertores del sistema escolar, los jóvenes infractores y los jóvenes migrantes; esto está sustentado en argumentos de equidad y desarrollo social. De otro lado, estas políticas son consideradas centrales para el crecimiento económico, como lo sustentan documentos estratégicos y programáticos del gobierno federal. El objetivo es capacitar a la juventud con las destrezas necesarias para impulsar el fortalecimiento del sector empresarial, en particular en las industrias de alto crecimiento del país.

En un sistema de gobierno descentralizado, las políticas educativas y las intervenciones en el mercado de trabajo se desarrollan fundamentalmente a nivel de los estados. Existen múltiples programas de capacitación y empleo juvenil implementados por los gobiernos del orden subnacional y por una amplia gama de organizaciones no gubernamentales que merecen un análisis detallado y que

pueden ser objeto de un estudio posterior. Sin embargo, las políticas federales impactan directa e indirectamente las iniciativas desarrolladas a nivel subnacional y por ello fueron analizadas en el presente artículo.

Existen varios elementos característicos de las políticas activas de mercado de trabajo para la juventud en Estados Unidos que pueden aportar valiosos aprendizajes para el diseño de políticas en otras latitudes: 1) la existencia de un marco orientador a nivel legislativo, que sienta las bases institucionales y los lineamientos del sistema de fuerza laboral; 2) la centralidad del sistema One-Stop para la provisión de servicios de capacitación y empleo, que permite a los jóvenes acceder en un único punto a varios de los servicios a su disposición; 3) el énfasis en la educación y la importancia de la educación alternativa; 4) la prioridad asignada a los jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad y la existencia de iniciativas que muestran resultados en términos de colocación laboral e inserción social; 5) la preeminencia de la orientación a la demanda a través de alianzas con el sector privado, y 6) la necesidad de una mayor coordinación intersectorial y el compromiso a nivel federal en ese sentido.

Hay otros elementos importantes de las políticas activas de mercado de trabajo que pueden ser parte de una futura agenda de investigación como sus sistemas de monitoreo y evaluación, orientados a metas e indicadores concretos, y las actividades de promoción del emprendimiento y el desarrollo de habilidades empresariales, entre otras.

Por último, cabe señalar que las políticas activas de mercado de trabajo para los jóvenes deben hacer parte de estrategias integrales de juventud que reconozcan la diversidad de este grupo, que atiendan sus necesidades particulares según género, nivel socioeconómico y origen étnico o racial, pero fundamentalmente, que dimensionen y liberen su enorme potencial.

BIBLIOGRAFÍA

ARON, Laudan. *An overview of alternative education.* Washington D.C: The Urban Institute, 2006.

AUER, Peter; EFENDIOGLU, Umit y LESCHKE, Janine. *Active labour market policies around the world. Coping with the consequences of globalization.* Geneva: International Labour Office, 2006.

BROWN, David y THAKUR, Mala. *Workforce development for older youth.* En: *New Directions for Youth Development*, No. 111, Fall 2006. Wiley Periodicals, Inc.

BROWN, Betsy y KRAEMER, Jacqueline. *Academic programs in alternative education: an overview.* Washington D.C: National Center on Education and the Economy, 2006.

HAHN, Andrew; LEAVITT, Thomas; McNAMARA, Erin y DAVIS, James. *Life after YouthBuild.* Boston: Brandeis University, Heller School for Social Policy and Management, 2004.

JEKIELEK, Susan; COCHRAN, Stephanie y HAIR, Elizabeth. *Employment programs and youth development: a synthesis.* Washington D.C: Child Trends, 2002.

MARTIN, Nancy y BRAND, Betsy. *Federal, State and Local Roles Supporting Alternative Education.* Washington D.C: American Youth Policy Forum, 2006.

MARTIN, Nancy y HALPERIN, Samuel Halperin. *Whatever it takes: how twelve communities are reconnecting out-of-school youth.* Washington D.C: American Youth Policy Forum, 2006.

NATIONAL COLLABORATIVE ON WORKFORCE AND DISABILITY. *The Right Connections: Navigating the Workforce Development System.* En: *InfoBrief No. 13*, Feb. 2005. Washington D.C: 2005.

_____. *The Workforce Development System and the Professional Development of Youth Service Practitioners: why professional development?.* En *InfoBrief No. 19*, Feb. 2006. Washington D.C: 2006.

SCHOCHET, Peter; BURGHARDT, John y GLAZERMAN, Steven. *National Job Corps Study: the impacts of Job Corps on Participants' Employment and Related Outcomes.* Princeton: Mathematica Policy Research Inc, 2001.

SCHOCHET, Peter; McCONNEL, Sheena y BURGHARDT, John. *National Job Corps Study: Finding Using Administrative Earnings Records Data.* Princeton: Mathematica Policy Research Inc, 2003.

SIMON, Martin. *Side-by-Side Comparison of Titles I and III Key State and Local Provisions in the WIA Reauthorization Bills and Proposals.* Washington D.C: NGA Center for Best Practices, 2006.

STATE OF ARIZONA (2005). *Strategic Two-Year State Workforce Investment Plan 2005-2007.* Consultado en enero de 2007 en: <http://www.azcommerce.com/doclib/WRKFORCE/Cover%20Page%20and%20Table%20of%20Contents.pdf>

STATE OF MARYLAND (2005). *Maryland's Demand-Driven Workforce Investment Plan 2005-2007.* Consultado en enero de 2007 en: <http://www.dllr.state.md.us/wdplan>

STATE OF VIRGINIA (2005) *2005-2007 WIA and Wagner-Peyser State Plan.* Consultado en enero de 2007 en: <http://www.vec.virginia.gov/vecportal/wia/pdfs/vaplan.pdf>

SUM, Andrew; KHATIWADA, Ishwar y PALMA, Sheila. *Still young, restless and jobless: the growing employment malaise among U.S. teens and young adults.* Boston: Center for Labor Market Studies, Northeastern University.

SUM, Andrew; KHATIWADA, Ishwar, POND, Nathan y TRUB'SKYY, Mykhaylo. *Left behind in the labor market: labor market problems of the Nation's out-of-school, young adult population.* Boston: Center for Labor Market Studies, Northeastern University, 2002.

SWANSON, Christopher. *Who graduates? Who doesn't? A statistical portrait of public high school graduation.* Washington D.C: The Urban Institute, 2004.

U.S. Bureau of Labor Statistics, BLS. *Employment status of the civilian noninstitutional population 16 to 24 years of age by sex, race and ethnicity April - July, 2007.*

U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration, ETA (1998). *The Workforce Investment Act of 1998.* Disponible en: <http://www.doleta.gov/usworkforce/wia/plaintext.pdf>

_____. *ETA's New Strategic Vision for the Delivery of Youth Services Under the Workforce Investment Act.* Training Employment and Guidance Notice No.3-04. Washington D.C: 2004.

U.S. Department of Labor, DOL (1999). *Notice of Availability of Funds and Solicitation for Grant Applications (SGA) – Youth Opportunity Grants.* Billing Code: 4510-30.

_____. (2006) *Strategic Plan 2006 – 2011*, disponible en: http://www.dol.gov/_sec/stratplan/main.htm

U.S. Government Accountability Office, GAO (2003) *Report to Congressional Requesters: One-Stop Centers implemented strategies to strengthen services and partnerships, but more research and information sharing is needed*, GAO-03-725. Washington D.C.

_____ (2005a) *Report to Congressional Requesters: Youth Opportunity Grants – Lessons can be learned from program, but Labor needs to make data available*, GAO-06-53. Washington D.C.

_____ (2005b) *Report to Congressional Requesters: WIA - Labor should consider alternative approaches to implement new performance and reporting requirements*, GAO-05-539. Washington D.C.

_____ (2006) *Report to Congressional Requesters: Employers found one-stop centres useful in hiring low-skilled workers; performance information could help gauge employer involvement*, GAO-07-167. Washington D.C.

WALD, Michael y MARTINEZ, Tia. *Connected by 25: Improving the Life Chances of the Country's Most Vulnerable 14-24 Year Olds*. Palo Alto, California: Stanford University, 2003.

WELTZ, Greg. *Youth vocational education and training in the United States*, artículo impreso entregado personalmente.

WHITE HOUSE Task Force For Disadvantaged Youth (2003). *Final Report*. Washington D.C: 2003. Disponible en: www.acf.hhs.gov/programs/fysb/content/docs/white_house_task_force.pdf

WORKFORCE3ONE (2006 a). *Webinar: Opportunity for YouthBuild Public Comment*, que tuvo lugar el 13 de diciembre de 2006 a través de <http://www.workforce3one.org>

**TRABAJO DECENTE PARA LA JUVENTUD
PROPUESTAS Y EXPERIENCIAS SINDICALES**

GERARDO CASTILLO

**ESPECIALISTA REGIONAL DE LA OIT
EN EDUCACIÓN OBRERA**

ÍNDICE

1. Introducción	149
2. Propuestas	150
2.1 El ámbito institucional	150
2.2 La sociedad civil	151
2.3 El sindicalismo	152
3. Experiencias	153
3.1 El ámbito institucional	153
3.2 La sociedad civil	154
3.3 El sindicalismo	154
Bibliografía	156

Trabajo decente para la juventud. Propuestas y experiencias sindicales

1. Introducción

La relación de los trabajadores organizados con respecto a la juventud y el trabajo decente ha sido recurrente y sostenida. El sindicalismo siempre ha defendido el trabajo en los jóvenes, no solamente en la inserción de ellos al mercado laboral, sino en la inserción justa a dicho mercado.

Las políticas y programas en la región han funcionado como paliativos; pero no como solución al problema del déficit de trabajo decente juvenil. Esto es, no han sido capaces de revertir el nivel de exclusión social de mujeres y hombres jóvenes.

El diálogo social y la participación de los jóvenes en la PEA constituyen premisas básicas para generar el grado necesario de cohesión social. Solamente así se cumplirán los objetivos en base a la solidaridad y la responsabilidad social de los diferentes actores.

Por ello, la participación de los jóvenes en el mercado de trabajo no se reduce al estudio y análisis de algunos indicadores –siendo el más usual el desempleo–, sino que incorpora propuestas y experiencias concretas que pueden ser eficaces. En este sentido, las cuestiones claves de la integración laboral juvenil deben contemplar los siguientes aspectos:

1. Empleo: a) el tener un puesto de trabajo; b) el estar subempleado (trabajador a tiempo parcial, contrato temporal o un trabajo con productividad insuficiente).

2. Calidad del trabajo: a) los puestos de trabajo a los que acceden los jóvenes están dentro de la economía informal, en un alto porcentaje; b) la mayoría de los nuevos empleos en la región pertenecen a la economía informal; c) la baja calidad del empleo es una característica de la economía informal. Los jóvenes trabajan muchas horas a cambio de bajos salarios y en condiciones precarias (sin protección social, libertad sindical o negociación colectiva); d) los trabajos peligrosos que muchos jóvenes entre 15 y 18 años realizan¹.

¹ Ver OIT. *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*. Informe Global con Arreglo al Seguimiento de la Declaración de la OIT Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. Ginebra: OIT, 2006.

3. Desempleo: a) las altas tasas de desempleo juvenil (siendo aún mayores para las jóvenes); b) el tiempo de desempleo, que es un factor que acrecienta el deterioro del capital humano².

Así, los sindicatos han asumido un criterio integral sobre la problemática del empleo juvenil: no es posible lograr el acceso de los jóvenes a un trabajo decente sin el ejercicio pleno de sus derechos. Sobre todo en una región donde la presencia del trabajo informal es alta, y en la cual la población joven representa la principal fuerza laboral; por ello, es posible recopilar y ordenar propuestas y experiencias basadas en acuerdos de congresos como también en sus intentos prácticos por enfrentar el problema.

2. Propuestas

Los trabajadores consideran que el trabajo decente para la juventud debe enfocarse en tres grandes ejes de acción: el plano institucional, la sociedad civil, y al interior de las centrales de trabajadores. En otras palabras, se reconoce que una propuesta sobre el trabajo decente para la juventud debe ser ante todo articulada en las distintas instancias, a través de una propuesta conjunta, dirigida a cada uno de estos ámbitos.

En este sentido, "...la política de empleo debería dar el mismo peso tanto a la cantidad como a la calidad de los puestos de trabajo que se crean. En las distintas evaluaciones sobre el éxito de las políticas de empleo que se basan en las cifras oficiales de desempleo no se toman en cuenta las repercusiones de las políticas en la calidad de los puestos de trabajo creados (trabajadores desalentados que desearían cambiar de trabajo, cantidad de trabajadores pobres, etcétera)..."³.

2.1 El ámbito institucional

El papel de las instituciones políticas es muy importante para poder abordar el tema, pues en ellas se toman las decisiones que afectan el trabajo para los jóvenes. En este ámbito, el sindicalismo propone el diálogo y la colaboración de distintas instituciones –Gobierno, Parlamentos y Municipalidades– para poder articular políticas conjuntas concretas.

² Ver OIT-PREJAL. *Análisis de políticas y programas de empleo juvenil en el Perú*. Lima: OIT-PREJAL, 2006.

³ Ver Amparo Serrano Pascual. *Políticas de empleabilidad en Europa*. En: *Afrontar el desempleo juvenil: estrategias para empleos decentes*. OIT, Educación Obrera 2004/3, Número 136.

Las propuestas reiteradas son las siguientes:

- En cuanto al gobierno, fortalecer las políticas laborales que asignen mayor importancia al empleo de calidad. Es necesario recalcar que el desempleo no se resuelve precarizando el trabajo, pues empleo y trabajo decente deben ir de la mano (como se señaló en la introducción, el desempleo solamente permite constatar una parte del problema⁴). Por ello se apoyarán e incentivarán políticas concernientes al fortalecimiento del trabajo decente.

- En cuanto a las municipalidades, es necesario reconocer que ellas realizan un papel político muy importante, al menos en dos aspectos trascendentes: a) en los últimos tiempos la descentralización ha cobrado fuerza con las implicancias en la multiplicidad de actores y cercanía con la problemática b) la generación de nuevos puestos de trabajo por medio de nuevos tejidos productivos. La municipalidad, alcaldía, o comuna desarrolla un papel inmediato en la ciudadanía, llevando a cabo políticas públicas directas. Es necesario realizar un vínculo con las comunidades y los distintos gobiernos locales, tanto en la promoción de trabajo como en la capacitación laboral de jóvenes, y en la vinculación de ellos con los sindicatos. Es necesario asignar un carácter concreto a las propuestas bajo la concepción de un sindicalismo abierto a la comunidad.

- Reforzar el papel de la educación. Una educación de calidad fomenta trabajos de calidad. En consecuencia, se necesita participar en proyectos y políticas que tienden a mejorar la educación en los países.

- Promover una participación más fuerte de los jóvenes en la política. Para ello es necesario fomentar espacios de participación en las distintas instituciones políticas y administrativas.

2.2 La sociedad civil

La sociedad civil es el conjunto de ciudadanos que se agrupan en torno a núcleos de interés (organizaciones) de diversa índole, para participar políticamente. Por lo general, su participación suele estar limitada a actividades específicas, distendiendo los objetivos comunes principales. Ante esto, los trabajadores han insistido en la alianza social continental y plantean en materia de empleo lo siguiente:

- Trabajar conjuntamente con las distintas agrupaciones sociales y ONG's vinculadas al sector laboral y con las que realizan trabajos con la población juvenil en campos afines.

⁴ Para más información ver figura 1 en la página 5 del documento OIT *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil*. Ginebra: OIT, 2006.

- Participar con las universidades. Ellas tienen un papel importante que desempeñar en tanto que forman a los jóvenes profesionalmente. Por lo general, su función se ha abocado a la teoría, y por ello el sindicalismo propone programas específicos, participación de seminarios, trabajos con las Federaciones de Jóvenes, trabajos académicos en común, etc., para dar a conocer el problema del trabajo juvenil. De esta forma se presenta una tarea doble: reanudar el diálogo con el mundo académico para enriquecer el conocimiento del mundo laboral, y fortalecer la relación con los jóvenes mismos, incorporándolos antes de sumarse como fuerza de trabajo profesional.

- Vincularse con otros actores, los cuales sin ser políticos pueden facilitar espacios de participación: deporte, equipos de fútbol profesional, instancias gestoras de cultura y entretenimiento, folclor, danzas, teatro etc. La juventud dispone de canales de socialización que no necesariamente están vinculados al poder, y sin embargo, logran captar e identificar a los jóvenes. Es importante retomar estos medios para poder dar a conocer el mundo juvenil, sus ideas y expectativas.

- Vincular el tema del trabajo juvenil a otras problemáticas que también afectan a los jóvenes: acoso sexual, protección sexual, maternidad, drogas, seguridad social, etc. como ejemplo. La labor del sindicalismo es dar respuestas lo más inclusivas posible. En la medida en que se pueda trabajar con otras temáticas relacionadas, la labor puede tener mejor incidencia.

- Apoyar temas hacia los cuales los jóvenes prestan mayor atención: ecologismo, respeto a las minorías, movimientos pacifistas, uso de tecnologías, etc. Esto se vincularía con los llamados “intereses juveniles”, considerando que las nuevas generaciones tienen otro tipo de intereses. Una correcta política laboral no debe descuidarlos, sino alinearse a ellos.

2.3 El sindicalismo

Los sindicatos han abogado por la participación de los jóvenes, han aprobado recomendaciones y cuotas en esa dirección y han realizado cambios en las estructuras que propician la incorporación de los jóvenes en los gremios. Pero a pesar de los avances alcanzados siguen quedando tareas pendientes y sobre todo en materia de empleo. Se reconoce que ha habido una distancia entre los dirigentes gremiales y los problemas vividos por los jóvenes y el mensaje utilizado. Por ello, encontramos propuestas dirigidas a:

- Indagar sobre la percepción que los jóvenes tienen del sindicalismo, y la percepción de lo que debería ser el sindicalismo para ellos. El fin es disminuir

la brecha que hay entre ambos grupos, saber qué piensan los jóvenes sobre el sindicalismo en general, qué expectativas abrigan en materia de ocupación, condiciones, etc.

- Promover proyectos dirigidos a realizar estos cambios y combatir la inmovilidad al interior de los gremios. Implementar secretarías juveniles, capacitando técnicamente a sus miembros en la estrategia dentro de la temática, con mayor peso e incidencia en la toma de decisiones gremiales, así como vocalías, comisiones, consejos. Este tema parece ser algo reiterado, pero debe considerarse, pues significa que queda mucho por avanzar.

- Reconocer la especificidad del trabajo juvenil. El sindicalismo busca adecuarse a la realidad laboral juvenil, a través de actividades en los grupos de trabajadores en la economía informal, servicios, trabajos bajo contratos flexibles.

- Llevar a cabo estrategias de afiliación novedosas. Adecuar el discurso y los medios de comunicación tradicionales de vínculo con los jóvenes, para poder ser una instancia de protección legitimada por los jóvenes.

3. Experiencias

3.1 El ámbito institucional

- Las condiciones que imperan en América Latina son adversas para la juventud, debido a la alta presencia del sector informal, niveles críticos de desempleo, discriminaciones de todo tipo, etc. Las acciones deben focalizarse en apoyar las medidas laborales que incentiven el trabajo de calidad. Los sindicatos tienen mucho que aportar en el diseño de las políticas y programas al ser actores con un vínculo directo y cotidiano con la problemática.

- Denunciar conjuntamente ante las autoridades a aquellas instituciones que incumplen con las normas internacionales de trabajo decente, especialmente las normas de la OIT 138 y 182, no solamente dentro de los canales legales establecidos, sino también a través de infracciones en medios de comunicación, universidades, Internet, etc.

- Promover políticas de reconocimiento sobre la dignidad de los trabajadores. Tal como lo ha propuesto la CLAT. El objetivo es dotar a esta condición de derechos sobre la dignidad y respeto que no puedan obviarse.

- Continuar fortaleciendo los programas IPEC–OIT, los acuerdos tripartitos, y negociaciones colectivas que impiden abusos hacia los jóvenes. El aporte de los

programas IPEC–sindicatos ha sido exitosa en la región, tanto en la denuncia del trabajo infantil, como en lo que respecta a la juventud.

3.2 La sociedad civil

- Proyecto Eremim: Sindicato de Metalúrgicos Osasco–Força Sindical, estado de São Paulo. Mediante la participación de los Sindicatos Metalúrgicos con la comunidad de Osasco, se crearon programas de formación y apoyo dirigidos no solamente a los trabajadores afiliados, sino especialmente a la comunidad. Los programas se han focalizado en la educación de los jóvenes; sin embargo, han servido de ejemplo para entender la alta disposición de los jóvenes y las posibilidades de los sindicatos de abordar el tema del trabajo decente en otras dimensiones (www.aremim.org.br).

- Programa Universitas “Trabajo decente mediante la formación y la innovación”. Participación de OIT junto con las universidades en la incorporación de los conceptos de trabajo decente en los jóvenes estudiantes.

- A través del deporte y la recreación se han logrado crear nexos entre los jóvenes y los trabajadores, utilizando el deporte como un medio para combatir la pobreza.

- Se ha prestado atención a las características específicas de los jóvenes, tomando en cuenta la condición urbano/rural, la condición indígena, estudiantes/trabajador infantil, trabajadores de sector público/sector privado. Tal ha sido el objetivo de Internacional de Servicios Públicos (ISP)–Andina y sus filiales.

- Promoción de boletines electrónicos, creación de foros, utilización de correos, etc., para divulgar la realidad del trabajo de los jóvenes. ISP–Andina.

3.3 El sindicalismo

- Reenfocar el problema del trabajo juvenil, independiente de la afiliación o pertenencia al gremio. Al igual que las políticas tendientes a proteger inmigrantes, discapacitados o mujeres, el sindicalismo busca adecuar su atención a los jóvenes, considerándolos como miembros no directamente insertos, pero vinculados para su protección. La incorporación ha sido más amplia e inclusiva.

- Realización de Cursos–Talleres de formación sindical. CINTERFOR/OIT y el Proyecto “Los sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina” (2005). Mediante la participación conjunta con los jóvenes se ha abordado el tema de la realidad laboral de los jóvenes: sus experiencias y conocimientos.

- Seminario Subregional CSACC, CIOSL/ORIT, OIT/UNIVERSITAS/ACTRAV “Fortalecimiento de la participación de la juventud, en políticas de recreación, salud y empleo” (2006). Desarrollo de programas de fortalecimiento de la capacidad organizativa, así como incentivar su participación en las políticas laborales nacionales.

- Estudios sobre la percepción que los jóvenes tienen sobre los sindicatos. En el 2003, la central italiana CGIL realizó una encuesta entre jóvenes para conocer sus percepciones sobre el sindicalismo. Más allá de los resultados, el estudio evidenció la necesidad y el provecho de establecer un diálogo entre los trabajadores y los jóvenes.

- Proseguir con la experiencia de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI), Perú, en torno a charlas en las escuelas sobre sindicalismo: “Una idea de lo que es un sindicato”.

BIBLIOGRAFÍA

OIT. *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance.* Informe Global con Arreglo al Seguimiento de la Declaración de la OIT Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. Ginebra: OIT, 2006.

_____ *Tendencias mundiales del empleo juvenil.* Ginebra: OIT, 2006.

PREJAL. *Análisis de políticas y programas de empleo juvenil en el Perú.* Lima: OIT- PREJAL, 2006

SERRANO PASCUAL, Amparo. *Políticas de empleabilidad en Europa.* En: *Afrontar el desempleo juvenil: estrategias para empleos decentes.* OIT, Educación Obrera 2004/3, Número 136.

LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS JÓVENES EN AMÉRICA LATINA

JUAN CHACALTANA

MIEMBRO DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL CEDEP

FABIO DURÁN VALVERDE

**ESPECIALISTA EN SEGURIDAD SOCIAL
OFICINA SUBREGIONAL DE LA OIT
PARA LOS PAÍSES ANDINOS**

ÍNDICE

1. Introducción	161
2. Situación de la protección social de los jóvenes en Latinoamérica	161
3. Elementos para una estrategia de extensión de la protección social para los jóvenes	167
Esquemas alternativos para trabajadores no asalariados	167
Solidaridad intergeneracional	168
Subsidio de primas y entrada “suave” al sistema de seguridad social	168

La protección social de los jóvenes en América Latina

1. Introducción

En Latinoamérica existe un déficit de la protección social de los trabajadores jóvenes, que alcanza un nivel significativamente superior al de la fuerza de trabajo total. Los esquemas de protección social vigentes en la región aún no integran elementos que permitan diferenciar los requerimientos específicos de la población joven, y menos aún, las necesidades de diseño de mecanismos particulares de protección social. Se estima que un 32.5% y 28% de los trabajadores entre 15 y 24 años disfrutaban de cobertura por programas contributivos de seguridad social en salud y pensiones, respectivamente. Los indicadores de cobertura varían significativamente entre los países; en aquellos sistemas nacionales donde la cobertura es más alta en general, lo es también mayor para los jóvenes que trabajan. En cuanto a género, no son significativas las diferencias en la capacidad de los sistemas de seguridad social para incluir a los hombres y mujeres jóvenes. Se requiere generar más información y discusión sobre este tema, el cual no parece figurar aún en las políticas de protección social de los países de la región. Como primera aproximación, se pueden señalar algunos elementos determinantes, con la idea de avanzar en la configuración de una estrategia orientada hacia la inclusión de los jóvenes en la seguridad social. Entre ellos, la necesidad de diferenciar las estrategias para el empleo asalariado y no asalariado, la consideración de la carrera de salarios e ingresos a lo largo de la vida activa y su relación con la capacidad contributiva a la seguridad social de los jóvenes, los distintos niveles de incidencia de la enfermedad entre jóvenes y no jóvenes y su efecto sobre los costos de los seguros de salud, y los distintos niveles de calificación de la mano de obra dentro del empleo de los jóvenes.

2. Situación de la protección social de los jóvenes en Latinoamérica

Es posible enfocar la protección social de los jóvenes desde dos distintas categorías estadísticas. Primero, considerando el total de jóvenes que poseen acceso al aseguramiento en los sistemas de seguridad social, ya sea por la vía del vínculo laboral o bien, por la vía del aseguramiento familiar, como dependientes de titulares cotizantes o pensionados. Este documento analizará la protección social de los jóvenes derivada de la relación laboral y por lo tanto, atenderá a un enfoque

contributivo, a partir de una definición restringida pero acorde con la predominancia en Latinoamérica de sistemas de seguridad social de corte bismarckiano.

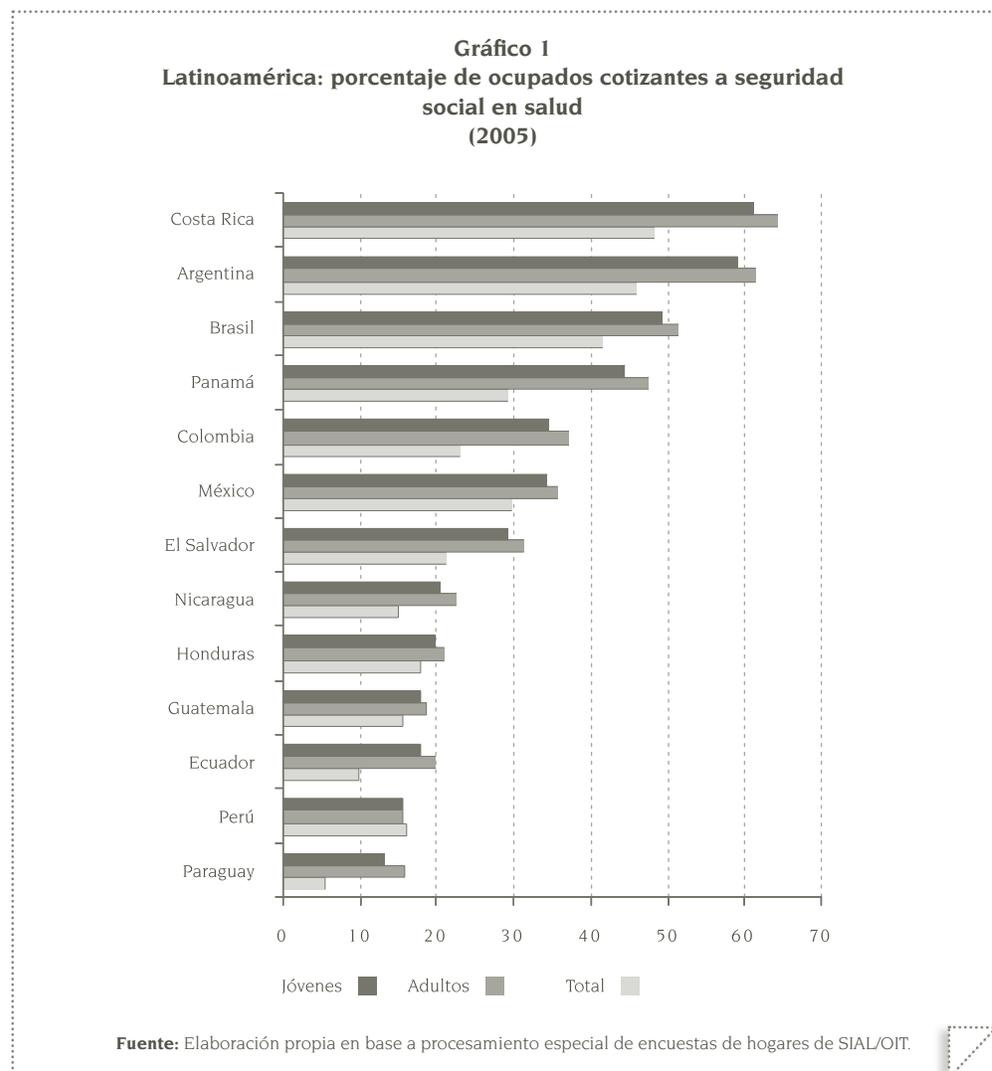
La situación de la protección social de los trabajadores latinoamericanos no es muy alentadora, mucho menos lo es para los trabajadores jóvenes, para quienes los esquemas de protección social vigentes aún no integran elementos que permitan diferenciar los requerimientos específicos de la población joven, y menos aún, las necesidades de diseño de mecanismos particulares de protección (cuadro 1).

Cuadro 1
Latinoamérica. Porcentajes de ocupados con protección social contributiva (2005)

País	Porcentaje de ocupados con seguro de salud			Porcentaje de ocupados afiliados a pensiones		
	Jóvenes	Adultos	Total	Jóvenes	Adultos	Total
Argentina	46.1	61.5	59.2	30.0	42.7	40.9
Brasil	41.7	51.4	49.3	38.5	34.8	35.6
Colombia	23.0	37.2	34.6	15.8	29.5	27.0
Costa Rica	48.2	64.4	61.2	47.2	61.8	58.9
Ecuador	9.7	19.9	17.7	9.7	28.3	25.5
El Salvador	21.3	31.2	29.1	21.3	31.2	29.1
Guatemala	15.6	18.5	17.7	15.6	18.5	17.7
Honduras	17.7	20.8	19.9	17.7	3.3	2.6
México	29.7	35.6	34.3	24.5	32.0	30.5
Nicaragua	15.0	22.6	20.5	15.0	22.6	20.5
Panamá	29.2	47.6	44.5	29.2	47.6	44.5
Paraguay	5.4	15.7	13.2	5.1	17.0	14.1
Perú	16.0	15.4	15.5	4.6	20.5	17.2
Rep. Dominicana	n.d	n.d	n.d	18.1	23.5	22.4
Uruguay	n.d	n.d	n.d	45.4	63.9	61.3
América Latina	32.5	41.6	39.7	28.0	32.2	31.3

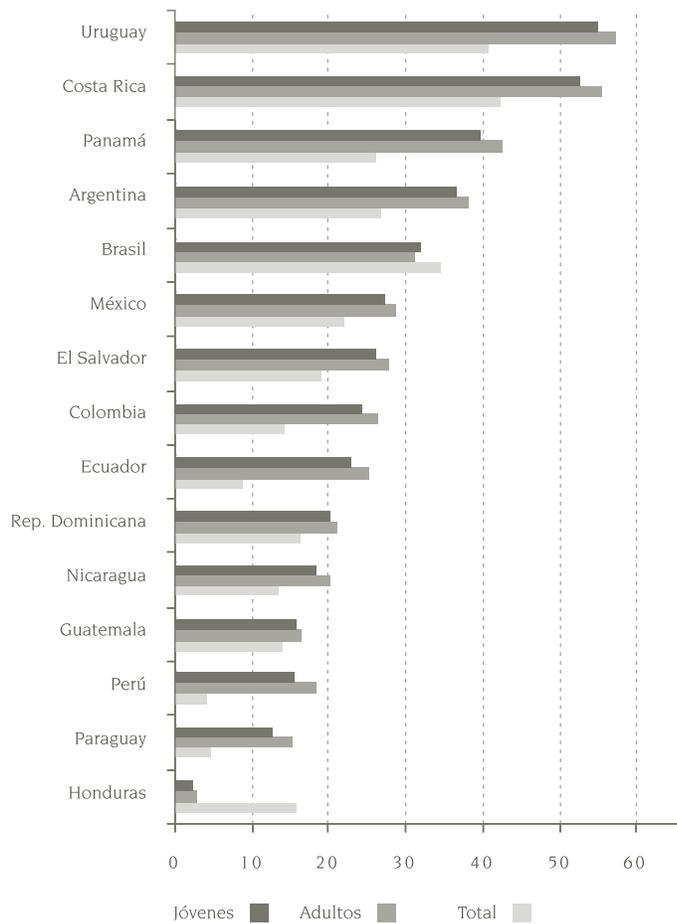
Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento especial de encuestas de hogares de SIAL/OIT.

Se estima que un 38% de los trabajadores latinoamericanos tienen acceso al aseguramiento contributivo en seguros de salud en calidad de cotizantes activos; en los seguros de pensiones la cobertura contributiva es aún mucho más baja y llega solo al 30% de la fuerza de trabajo, aproximadamente. Este déficit se profundiza entre los jóvenes: un 33% y un 28% de los trabajadores jóvenes, son cotizantes a sistemas de seguridad social en salud y pensiones, respectivamente (gráfico 1 y 2).



Según estas cifras básicas, en el momento actual no se puede hablar de una política para la inclusión de los jóvenes en la seguridad social, afirmación que aplica sin excepción para todos los países latinoamericanos. De hecho, el tema

Gráfico 2
Latinoamérica: porcentaje de ocupados cotizantes a pensiones de la seguridad social (2005)



Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento especial de encuestas de hogares de SIAL/OIT.

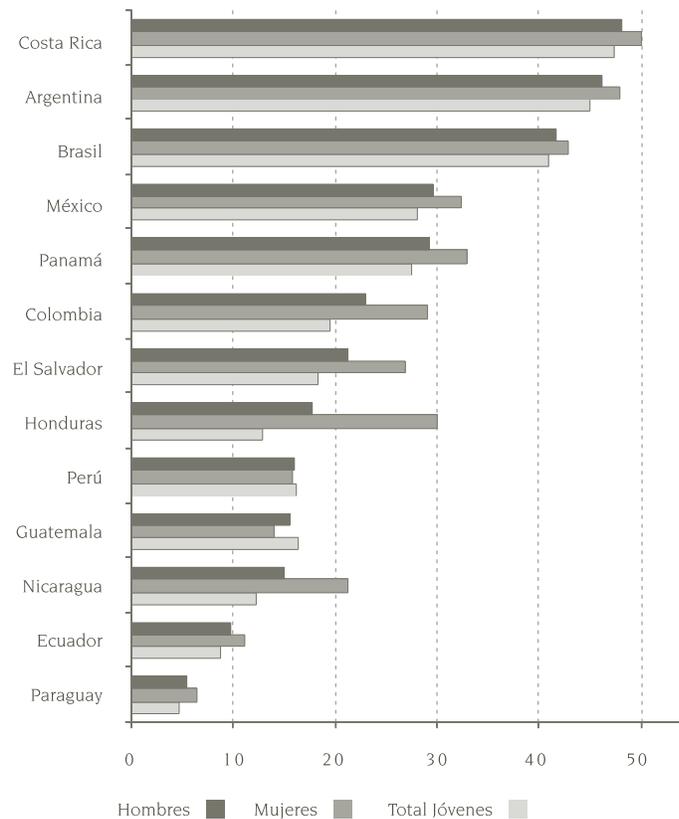
no figura aún en las discusiones sobre protección social en la región. Esto plantea el reto de configurar políticas públicas innovadoras para lograr que más jóvenes tengan acceso a la seguridad social.

Algunos elementos para abonar a la discusión sobre la protección social de los jóvenes tienen que ver con las particularidades en capacidad contributiva a la seguridad social, diferenciación según género y el grado en que el nivel de desarrollo del sistema de seguridad social afecta también la brecha entre jóvenes y no jóvenes.

Como lo evidencian las cifras, entre los países de Latinoamérica existen grandes diferencias en el nivel de desarrollo de los sistemas de seguridad social, que se reflejan en el indicador más significativo, a saber, el nivel de cobertura alcanzado.

En el caso de la cobertura contributiva de los jóvenes, las diferencias en cobertura son muy notables cuando se comparan países conocidos como de baja cobertura, tales como Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú, donde la cobertura de la seguridad social entre los jóvenes oscila entre 5% y 15%, aproximadamente, con países donde la cobertura general más alta también se traduce en una mayor cobertura para los jóvenes, como son los casos de Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay, con coberturas de jóvenes en el orden del 45%, y mucho más uniformes o cercanas entre sí (gráfico 3).

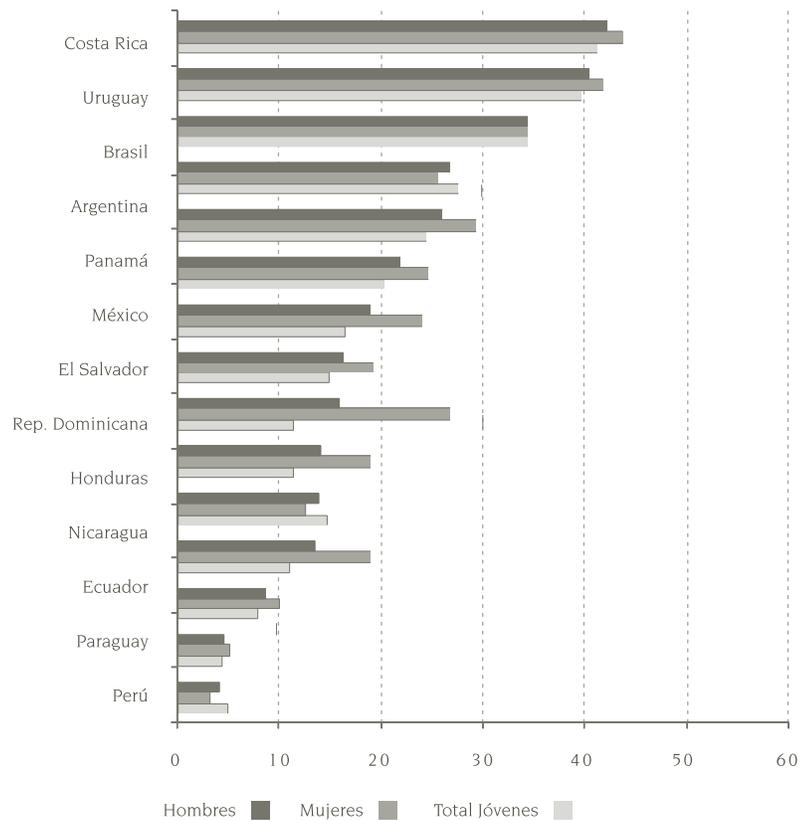
Gráfico 3
Latinoamérica: cobertura contributiva de seguridad social en salud por sexo
(jóvenes 15-24 años)



Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento especial de encuestas de hogares de SIAL/OIT.

Se puede afirmar que, a nivel de género, no son significativas las diferencias en la capacidad de los sistemas de seguridad social para incluir a los hombres y mujeres jóvenes. Los indicadores de protección social de los jóvenes por sexo heredan la misma característica de la población total. Todo parece indicar que la inserción laboral de la mujer, aunque inferior en porcentaje que la de los hombres, parece estar favorecida, en general, por empleos con niveles de protección social usualmente iguales o superiores que las de los hombres (gráfico 4).

Gráfico 4
Latinoamérica: porcentaje de cotizantes a pensiones de la seguridad social, por sexo
(jóvenes 15-24 años)



Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento especial de encuestas de hogares de SIAL/OIT.

La cobertura de los sistemas de pensiones de la seguridad social tiende a ser inferior que la de los sistemas de seguridad social en salud, situación que se replica cuando el análisis se enfoca en los trabajadores jóvenes. De manera que no parecen existir elementos para afirmar que exista una diferencia importante entre jóvenes y no jóvenes, con respecto a la conocida tesis sobre el efecto de la preferencia en consumo presente frente a consumo futuro y su efecto diferenciado entre la cobertura de los programas de salud frente a los de pensiones.

3. Elementos para una estrategia de extensión de la protección social para los jóvenes

Como se ha señalado, es poco lo que se ha avanzado en la región con respecto a las políticas públicas para la inclusión de los jóvenes en los sistemas de protección social. Evidentemente, para avanzar en el tema se requiere la generación de más información y conocimiento, que permita tanto a quienes formulan las políticas como a los gestores de los programas de protección social, elaborar propuestas innovadoras en el tema.

Se pueden señalar algunos elementos determinantes, con la idea de avanzar en la configuración de una estrategia orientada hacia la inclusión de los jóvenes en la seguridad social, a saber:

- a) La diferenciación entre el empleo asalariado y no asalariado, que plantea requerimientos estratégicos muy distintos en materia de seguridad social.
- b) Carrera de salarios e ingresos a lo largo de la vida activa y su relación con la capacidad contributiva a la seguridad social.
- c) Diferenciación en niveles de incidencia de la enfermedad entre jóvenes y no jóvenes y su efecto sobre los costos de los seguros.
- d) Diferentes niveles de calificación dentro del empleo de jóvenes.

Estos elementos, a su vez, condicionan algunas posibles opciones estratégicas para la protección social de los jóvenes, las cuales deben ser discutidas y abordadas con mayor profundidad hacia el futuro. A continuación algunos análisis e interrogantes al respecto.

Esquemas alternativos para trabajadores jóvenes no asalariados

En el caso de los programas de seguridad social en salud, los jóvenes poseen una menor “carga de enfermedad” que los trabajadores adultos y adultos mayores, lo

que traducido a la determinación de primas de financiamiento de seguros de salud, podría significar una “ventaja” para diseñar esquemas de seguros de muy bajo costo, accesibles para una gran proporción de jóvenes no asalariados. Evidentemente, la capacidad de pago con respecto al costo no es la única variable determinante, pero existe suficiente evidencia en el sentido de que es una de las principales variables determinantes de la adhesión contributiva a programas de seguros sociales.

Solidaridad intergeneracional

¿Quiénes se espera que subsidien a quiénes? Los sistemas de seguridad social conllevan intrínseco el concepto de solidaridad: de los hombres con las mujeres, de los jóvenes con los ancianos, de los urbanos con los rurales, etcétera. Por lo tanto, una pregunta válida es si sería posible hablar de la fijación de políticas inclusivas basadas en una solidaridad de los adultos con los jóvenes, al menos en aquellas áreas donde ello sea posible.

Subsidio de primas y entrada “suave” al sistema de seguridad social

Una política de subsidio de primas para los trabajadores jóvenes, podría tomar dos formas: simplemente primas más bajas para los empleados jóvenes, o un aporte contributivo estatal para subsidiar las primas. En resumen, la pregunta sería ¿quién asume el subsidio? El resto de los aportantes no jóvenes o el Estado. En el primer caso, el menor costo laboral podría ser considerado como una estrategia complementaria para incentivar el empleo de jóvenes. Estas medidas podrían ser vistas como instrumentos para procurar una entrada o un “enganche” más “suave” de los jóvenes con el sistema de seguridad social.

Desde el punto de vista económico, sin embargo, habría de considerar el efecto que implicaría una medida de tal naturaleza sobre el empleo de los adultos y adultos mayores, vía la diferenciación de costos laborales asociados a tal política.

Una experiencia innovadora a nivel de Latinoamérica se está desarrollando en México. En enero del 2007, se aprobó la Ley de Primer Empleo, la cual contempla que el Estado asume el pago, en calidad de subsidio, de las cuotas a la seguridad social de los jóvenes empleados. El programa cuenta con fondo inicial de US\$ 300 millones, mediante el cual se busca insertar en el primer empleo a alrededor de 400 mil jóvenes. Entre los aspectos de diseño que contempla este novedoso programa mexicano es que el incentivo funciona a partir del décimo mes de contratación del joven, de modo que alcanzado el décimo mes se reembolsan a la empresa los pagos que realizó durante los meses previos. La lógica de este diseño es evitar que

se convierta en un beneficio temporal y oportunista, y por el contrario, se busca no solo reducir las barreras de acceso de los jóvenes a la seguridad social, sino también reducir la alta rotación del empleo juvenil y así, prolongar la estadía del joven en la empresa. El programa es aún muy reciente y probablemente requerirá ajustes para su optimización; se discute la factibilidad de alcanzar más metas trazadas por el Gobierno, pues a dos meses de creado el programa, se habían inscrito poco más de 2 mil empresas y registrado alrededor de 1,500 trabajadores jóvenes. Un aspecto a señalar en el caso mexicano, es que este tipo de esquemas asume una contratación totalmente formal para el joven, es decir, implica un registro ante las autoridades y por tanto el cumplimiento de todas las obligaciones, no solo laborales sino también tributarias y registrales, lo cual podría reducir el espectro de aplicación de estos programas. En todo caso, se trata de una experiencia interesante que es necesario dar seguimiento en el futuro cercano.

Similarmente, se discute actualmente en Chile un mecanismo para fomentar el empleo formal y la protección social juvenil, mediante el cual –de aprobarse– el Estado subsidiaría las primeras 24 cotizaciones para los trabajadores jóvenes entre 18 y 35 años, con ingresos inferiores a 1.5 veces el salario mínimo. El subsidio estaría constituido por dos componentes: uno para el empleador, equivalente a la mitad de la cotización de un salario mínimo, y un aporte a la cuenta de capitalización individual del trabajador joven por el mismo monto, con lo cual se estima que los trabajadores jóvenes que perciban el salario mínimo alcanzarían una cotización total de hasta 15% de su remuneración y un incentivo a la contratación equivalente al 5% de su salario.

Como se observa, algunas de las posibles políticas para incrementar la protección social de los jóvenes, plantean elementos controvertidos, que habrían de ser abordados y profundizados en el marco de la agenda de trabajo de la promoción del trabajo decente para los jóvenes. Se requiere para ello profundizar la investigación, el conocimiento y el diálogo científico, así como una fuerte dosis de innovación. En cualquier caso, es importante privilegiar la coherencia de los distintos diseños, con el fin de garantizar su aceptación y éxito.

**NOTAS SOBRE PROYECTOS DE EMPRENDIMIENTO JUVENIL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

LUIS GONZÁLEZ

COORDINADOR TÉCNICO PRINCIPAL DEL PROYECTO PREJAL - OIT

ÍNDICE

1. Introducción: la actividad emprendedora en América Latina	175
2. Programas de emprendimiento juvenil: cuestiones preliminares	178
3. Una descripción tentativa de algunos programas de emprendimiento	181
3.1 Sector público	183
3.2 Programas de organizaciones sociales	185
3.3 Algunos programas en el entorno empresarial	188
4. Sectores para el emprendimiento juvenil	191
4.1 Las nuevas tecnologías y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs)	191
4.2 Otras estrategias	197
5. Algunas propuestas para el diseño de programas de emprendimiento	198
Bibliografía	202

Notas sobre proyectos de emprendimiento juvenil en América Latina y el Caribe

1. Introducción: la actividad emprendedora en América Latina

En un mundo crecientemente globalizado, caracterizado por complejo y acelerado proceso de cambio en los patrones del crecimiento, el fomento del tejido empresarial, especialmente de las micro, pequeñas y medianas empresas, aparece como un factor que suscita cada vez mayor interés. En la mayor parte de los países, el sector público y las empresas de mayor tamaño han entrado en una fase de estancamiento en lo referente a su capacidad para absorber la oferta de mano de obra. Por tanto, las políticas y programas de fomento del emprendimiento cobran un claro protagonismo.

Los mecanismos de creación de empresas y su impacto positivo en el crecimiento y el empleo son objeto de estudio en numerosos círculos. Sin embargo, a pesar de ser evidente, este impacto no se deja sentir en el empleo ni en el crecimiento de forma inmediata ni automática, sino que puede demorar hasta 10 años en manifestarse¹.

En este contexto, la promoción del emprendimiento, a través de políticas y programas *ad hoc*, no puede enfocarse como una solución de corto plazo y su virtualidad residirá en su capacidad para impulsar el cambio en el tejido productivo. El perfil de las empresas que debería favorecerse a través de nuevos programas debería diferenciarse del predominante en la estructura de los negocios existentes, y generar así innovaciones sustanciales en el territorio objeto de intervención.

Los índices de la actividad emprendedora en la región² arrojan elevadas tasas de actividad en este campo. Sin embargo, un análisis en detalle de las cifras altera significativamente la interpretación de estas tasas en varios sentidos:

- El índice de autoempleo: Mide la cantidad de individuos que tienen un negocio propio (porcentaje del total de personas empleadas). Sin embargo, no refleja las diferencias de calidad de los negocios de los autoempleados, concentrados

¹ Ver, Pablo Angelelli y Julia Prats citando a Van Stel y Storey (2004). En: Fomento de la actividad emprendedora. Sugerencias para la formulación de proyectos. Washington D.C: BID, marzo 2005.

² Ver, Angelelli y Prats, *Op.cit.*

generalmente en sectores informales y de bajo valor agregado. Por ello, los países de mayor índice de autoempleo no siempre apuntan a mejores condiciones de desarrollo. En América Latina y Caribe, según datos de la OIT para 2002 (OIT, 2004)³, el porcentaje de autoempleados –trabajadores independientes– variaba entre el 20% de Costa Rica al 37% de Honduras, mientras que en la mayor parte de los países desarrollados, este porcentaje no suele pasar del 10%.

- El índice de penetración empresarial: Representa la cantidad de individuos que son empresarios y se expresa como porcentaje de la población activa total. No obstante, este indicador presenta debilidades importantes. Por un lado reúne en una misma categoría distintos tipos de negocios y no considera que cada empresario pueda tener más de una empresa. En el caso europeo, el eurobarómetro muestra importantes variaciones de un país a otro. En Dinamarca y Luxemburgo, este porcentaje es del 6%, frente al 13% de España, 15% de Portugal y más del 18% en Grecia e Italia. En el caso de América Latina y Caribe, el índice se sitúa en niveles cercanos a los de Portugal, Grecia e Italia.

Otros indicadores igualmente relevantes en esta materia, los proporciona el Global Entrepreneurship Monitor (GEM) y son:

- El índice de actividad emprendedora, como porcentaje de individuos adultos (de 18 a 64 años) involucrados en la creación o gestión de una nueva empresa.

- El índice de actividad emprendedora dinámica, que mide el porcentaje de personas involucradas en la creación de empresas innovadoras y generadoras de empleo.

Ambos índices, a diferencia de los anteriores, se concentran en individuos que están acometiendo las fases iniciales de un negocio, aunque el primero de ellos vuelva a hacer difícil la diferenciación a efectos de la calidad y condición de la empresa.

Como en el caso anterior (aunque el GEM solamente evalúa algunos países latinoamericanos), los resultados son ciertamente positivos para los países de la región que son analizados (cuadro I).

Lo que se deducir de estos indicadores es que la decisión del emprendimiento por parte del individuo en América Latina goza de buena salud. La opción de la creación de la empresa está presente en la mente de los latinoamericanos y no representa una iniciativa social o culturalmente aislada, sino que es adoptada por una parte importante de aquellos que ven en la misma un medio de sustento económico, de superación y desarrollo.

³ Ver, OIT *Panorama Laboral*, 2004. Lima: OIT, 2004.

⁴ Ver, Angelelli y Prats, *Op.cit.*

Cuadro I			
Clasificación de países según índices del GEM⁴			
	Alto índice de actividad emprendedora	Medio	Bajo
Alto índice de actividad emprendedora	Chile, Corea, Nueva Zelanda, Uganda, Venezuela	China, México	Hong Kong, Eslovenia
Medio	Brasil, India	Australia, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Hungría, Islandia, Irlanda, Singapur, Reino Unido	Bélgica, Italia, Suecia
Bajo	Argentina, Tailandia, Alemania, Grecia	Israel, Noruega, Sudáfrica, Suiza	China, Taipei, Croacia, Francia, Japón, Holanda, Polonia, Rusia

Fuente: Informe ejecutivo GEM del año 2003.

Las lecturas más interesantes de estos indicadores arrojan más dudas en la calidad, viabilidad y sostenibilidad de la empresa que en la decisión misma del emprendimiento. Pareciera que el problema no es tanto de cantidad, sino de calidad en la forma en la que los latinoamericanos abordan el desafío del emprendimiento. En este sentido, pesan cuestiones como las de la formalidad, productividad y competitividad de estas iniciativas. Resultan particularmente interesantes indicadores de demografía empresarial, como las tasas de creación, desaparición y creación neta de empresas, los cuales no están todavía suficientemente desarrollados en los países de la región, a excepción de Chile.

En el caso de América Latina y el Caribe, las debilidades de la actividad emprendedora están asociadas en forma más directa a las menores capacidades de generar empresas dinámicas que a la ausencia de personas con motivación para emprender, aunque gran parte de esta motivación sea impulsada en el caso latinoamericano más por factores negativos como la falta de empleo, que por la existencia de capacidades empresariales. Si bien los datos del GEM referidos a un escaso grupo de países indican que éstos aparecen como algunos de los más emprendedores del mundo, al realizar comparaciones internacionales en términos

⁴ Ver, Angelelli y Prats, *Op.cit.*

del dinamismo de las nuevas empresas, la región latinoamericana aparece con claras desventajas⁵, tal como lo corroboran los datos de la OCDE, referidos en una parte posterior de este trabajo.

El objetivo específico que debería enfatizarse en el diseño de nuevos programas pasa por favorecer la supervivencia y crecimiento de las empresas creadas. Es fundamental propiciar un cambio sociocultural en el marco de nuevas políticas que aborden la racionalización de lo que es un sector de muy escasa viabilidad, como el de los nuevos emprendimientos informales, con escaso capital y débil diferenciación con respecto a su entorno. Frente a las soluciones que puedan determinarse para apoyar la supervivencia de este tipo de micronegocios, único sustento de sus propietarios, permanece el desafío de generar nuevos instrumentos y programas que favorezcan realmente el emprendimiento, mas allá de la cultura de la supervivencia, como elemento dinamizador de la economía, del crecimiento y del empleo.

2. Programas de emprendimiento juvenil: cuestiones preliminares

La situación actual de los programas de fomento de emprendimiento juvenil en la región no permite arrojar conclusiones muy claras. En primer lugar, porque a diferencia de los programas de capacitación e inserción laboral, no abundan las evaluaciones ni los estudios de impacto de este tipo de programas⁶, salvo en algunos casos aislados, como el peruano, donde sí ha existido alguna investigación al respecto⁷.

Al margen de lo anterior, y sin entrar en el desarrollo de un diagnóstico de las poblaciones y finalidades atendidas por estos programas, conviene tener en cuenta una serie de factores:

- La primera cuestión es la relativa al objetivo último de este tipo de programas. Existe un cierto consenso sobre el hecho de que este tipo de programas (los de emprendimiento en general, juvenil o no), aún teniendo una incidencia positiva en la creación de puestos de trabajo, no pueden por sí solos suplir las insuficiencias que el mercado acusa en el lado de la demanda de empleo.

- Es importante tener en cuenta que la incapacidad de los programas de emprendimiento esta ligada, no a la insuficiencia de los programas *per se*, sino a la

⁵ Ver, Angelelli y Prats, *Op.cit.*

⁶ Ver Miguel JARAMILLO. *Los emprendimientos juveniles en América Latina y el Caribe: ¿una respuesta ante las dificultades del empleo?* Buenos Aires: Red Etis, 2004.

⁷ Ver JARAMILLO, Miguel y PARODI, Sandro. *Jóvenes emprendedores. Evaluación de programas de promoción.* Lima: Instituto Apoyo, enero, 2003.

colisión que se produce entre los mismos y la creación de un entorno adecuado para la creación y desarrollo de las micro y pequeñas empresas. Esta es una colisión generada, no solo a nivel de los programas de fomento del emprendimiento, sino con el amplio abanico de servicios que el Estado, a nivel central y a los niveles descentralizados, ofrece a las MYPEs. “Esto ha sucedido principalmente por dos motivos: en primer lugar porque los programas gubernamentales son finitos y solo pueden alcanzar un número limitado de empresas; en segundo lugar, porque el entorno empresarial en el que operan las MYPEs se ve afectado por influencias más amplias, que pueden socavar el impacto de programas gubernamentales específicos”⁸. Esta es por tanto una cuestión de entorno, que resulta conveniente tener en cuenta.

- A partir del razonamiento precedente, la siguiente cuestión es si el fomento del emprendimiento juvenil debe merecer una atención específica en el diseño de programas y acciones destinados al fomento del emprendimiento en general. La cuestión quizás deba matizarse en función de la realidad específica de dicho debate en la región. En América Latina y el Caribe, en un primer acercamiento a este planteamiento, en teoría, la población objetivo no tiene una significación elevada. Los jóvenes emprendedores en la región, representan solo el 8.2% del total de emprendedores en el área, aproximadamente 5.1 millones de jóvenes de entre 16 y 24 años⁹. A pesar de estas cifras modestas, debe tenerse en cuenta el potencial estratégico que el aumento de la cultura empresarial podría tener en términos de cohesión social, progreso y reducción de la pobreza, si estas cifras se incrementasen en el medio y largo plazo. Podría decirse que el aumento del tejido empresarial puede incidir de forma significativa en la creación de empleo y como etapa de transición hacia la obtención de un empleo asalariado. Desde este punto de vista, estas cifras señalan, antes que un problema, un amplio margen sobre el cual trabajar, y que genera la escasez de cultura emprendedora en la región. Podría concluirse entonces que existe un evidente grado de desaprovechamiento de estos programas y de su potencial en términos de integración social y reducción de la pobreza, que no ha sido suficientemente explorado por parte de los Gobiernos, aunque sí en mayor medida por organizaciones de la sociedad civil, mundo educativo u organizaciones empresariales.

- Uno de los retos en la definición de estrategias nacionales de fomento del emprendimiento y, de forma específica, del emprendimiento juvenil es lograr una

⁸ Ver, Gerhard Reinecke y Simon White. OIT *Políticas para pequeñas empresas*. Ginebra: OIT, 2004.

⁹ BID, 2006.

mayor articulación del aparato del Estado en estos aspectos. En el ámbito de lo público, los programas que favorecen el empresariado juvenil (aun en su escasez) tienen una connotación social, vinculados a programas sociales de los Gobiernos, los Ministerios de Juventud y Deportes, Desarrollo Social o Trabajo, mientras que la promoción de las MYPEs y del entorno propicio para su creación y viabilidad suelen caer dentro de políticas macro de competitividad, bajo el control de los Ministerios de Economía y sin hacer énfasis en la promoción del empresariado juvenil. La mejor articulación de las acciones desde estas dos órbitas debería ser impulsada desde las administraciones públicas, si se quiere extender de forma sostenible la cultura y el potencial del emprendimiento en una población que se ubica principalmente en niveles socioeconómicos bajos, pero que puede encontrar en el emprendimiento una vía legítima y sostenida para mejorar su situación. Dicha estrategia se integra en el impulso a la competitividad productiva de cada país.

- Finalmente, un aspecto crucial para propiciar nuevas ideas en relación al emprendimiento juvenil en América Latina y Caribe y afianzar su papel para afrontar objetivos socialmente más ambiciosos es ubicarlo en la realidad en la que se desarrolla. Al margen de hacia dónde podrían ir las ideas tendientes a propiciar un aumento de la cultura empresarial en la región, hay una cuestión previa sobre qué actuaciones impulsar en torno a los emprendimientos ya existentes. La mayoría de los emprendedores latinoamericanos proceden de estratos socioeconómicos bajos y son “emprendedores por necesidad”. De un estudio de encuestas de hogares en 14 países de la región, se puede inferir que 12.8% de los trabajadores jóvenes de América Latina y el Caribe son emprendedores. De este 12.8%, cerca de 11.9% son emprendedores autoempleados por necesidad, siendo el 0.9% restante empleadores (y por lo tanto emprendedores surgidos ante una oportunidad económica, y en cuya decisión de emprendimiento no pesó la necesidad de tipo económico). Del total de emprendedores jóvenes, 57.2% pertenecen a los dos quintiles más bajos de renta¹⁰. Dicha realidad configura un campo de acción que debería condicionar la acción en el diseño de los programas, no siendo el caso en la actualidad. El tema subyacente en este punto es si el hecho de que la mayor parte de estos emprendimientos provienen de decisiones de subsistencia, es de suponer que los mismos estén forzosamente condenados al fracaso, y por tanto en un razonamiento llevado al extremo, un apoyo decidido por parte del aparato estatal o de otras instancias sociales no sería rentable.

En la práctica, éste no es un argumento válido. Hay un gran potencial económico y social, como recogen párrafos anteriores. Existen programas que han probado la

¹⁰ BID, 2006.

viabilidad socioeconómica de algunas experiencias, como se verá más adelante. Lo realmente significativo es que del éxito de trabajar en dicho entorno depende precisamente que más jóvenes de renta media y baja visualicen el emprendimiento como una alternativa para alcanzar un trabajo decente –y de proporcionarlo a otros individuos– para prestar servicios a sus comunidades y para contribuir a la creación de condiciones de desarrollo productivo en ámbitos locales, que necesitan estrategias para apuntalar su crecimiento.

De esta forma, podría romperse el vínculo que mantienen en la región la condición de desfavorecido y la decisión de abordar el emprendimiento como una salida de subsistencia, sin apostar por una decisión de motivación y realización personal. Un estudio reciente de la OCDE señala que la mayor parte de las empresas dinámicas (las más viables en términos de generación de riqueza y empleo) de la región se originan en los estratos medio, medio–alto y alto (71% del total), frente al 52% del Este de Asia. En esta última región, un 48% del total de las empresas más dinámicas se genera en los estratos medio–bajo y bajo, frente al 29% de América Latina¹¹. La conclusión es obvia: los estratos menos favorecidos son en otras latitudes un vivero de proyectos empresariales competitivos y sostenibles que pueden realizar una contribución significativa al desarrollo de cada país y a la creación de trabajo decente, no estando abocados per se a producir iniciativas empresariales de dudosa viabilidad, escasa productividad y nula contribución al crecimiento.

3. Una descripción tentativa de algunos programas de emprendimiento

A la hora de determinar la relevancia de los programas de fomento del emprendimiento, existen algunas ideas previas que conviene tener en cuenta:

- Los programas existentes abordan las fases de información, la capacitación para el emprendimiento (diseño de plan de negocio, determinación del perfil empresarial, habilidades específicas para el manejo de la empresa o nivelación escolar); asistencia técnica (desarrollo de planes, búsqueda de socios, proveedores, diseño de estrategias, planes de financiamiento, etc) y asistencia financiera.

- Existe un buen número de casos en los que no se puede hablar de programas de emprendimiento per se, sino de líneas de fomento del emprendimiento en el marco de programas más amplios destinados a favorecer la inserción laboral de

¹¹ Ver, OCDE. *SME and Entrepreneurship Outlook*; OCDE. *Putting the young into business. Policy challenges for youth entrepreneurship*. México D.F: OCDE, abril, 2005.

los beneficiarios considerados, que en la mayoría de los casos no son jóvenes, sino individuos sin consideración de edad máxima.

- Hay cierto consenso en que los programas tienden a ofrecer mayores tasas de éxito, a medida que presentan itinerarios más completos. La focalización en capacitación de forma única, según las escasas investigaciones realizadas, no tiene efectos relevantes ¹².

- Igualmente, si se apuesta por programas más ambiciosos desde el punto de vista de la amplitud del itinerario que propongan (es decir, más allá de los componentes exclusivos de información–capacitación), resulta evidente que el establecimiento de procesos de selección entre los beneficiarios (filtros consecutivos) es inevitable, especialmente si se considera la inclusión de otros elementos que implican costos elevados, como la asistencia técnica y, por supuesto, el caso de la asistencia a la financiación.

- La región presenta una oferta importante en términos de programas destinados a egresados universitarios con un grado adecuado de acompañamiento en diversas fases, aunque por otro lado existe un vacío reseñable en los jóvenes que acusan alguna situación de vulnerabilidad y que son parte de la población que potencialmente se podría encaminar hacia el emprendimiento. Es el caso de aquellos con deficiencias educativas o de formación y de los que no poseen recursos económicos, o casos que combinan ambas carencias. Por lo menos dos países han acumulado una amplia experiencia en diferentes rubros de la promoción del emprendimiento: Colombia y Chile.

- El diseño de los programas debe definir con claridad la población objetivo y abarcar segmentos que siendo parte de la realidad social de los países de la región, como los vulnerables, son objeto de forma mayoritaria de programas de fomento del empleo asalariado. En estos casos, resulta obvio que el diseño debería tomar en cuenta las particularidades de estos colectivos, remediando vacíos de educación básica o media, o proporcionando experiencias laborales iniciales, de forma previa al desarrollo del emprendimiento.

- También debe destacarse el papel de algunas instancias, cuyo trabajo en red con otros referentes institucionales podría jugar un papel mayor en el impulso de este tipo de iniciativas. Es el caso de las organizaciones empresariales o de las empresas en el marco de las acciones de responsabilidad social con un enfoque de desarrollo

¹² Ver, Jaramillo, *Op.cit.* (*Los emprendimientos juveniles en América Latina...*).

comunitario. Existe consenso sobre la importancia de involucrar al sector empresarial a través de este tipo de acciones y mediante su colaboración en programas que ofrezcan experiencia empresarial previa a los futuros emprendedores, como parte de su aprendizaje de habilidades técnicas para el manejo de la empresa.

Esta clasificación es puramente tentativa y se orienta a exponer algunos programas, utilizando el criterio de su naturaleza pública, sociedad civil o privada, para proporcionar algunas pautas sobre el diseño futuro de los programas de este rubro. Adicionalmente, en los diferentes apartados, se han incluido algunas experiencias no latinoamericanas, pero que sí han acreditado ciertos logros y que se pueden considerar relevante a efectos de un posible ejercicio de replicabilidad en la región.

Finalmente, es aconsejable tener en cuenta que la frontera que dibuja el límite entre el apartado 3.2 (programas de organizaciones sociales) y 3.3 (programas privados o del entorno empresarial), es bastante difusa, por el hecho de que los programas ejecutados por organizaciones sociales, cuentan en muchas ocasiones con financiación o participación en alguna fase por parte de empresas). A estos efectos, se ha utilizado el criterio de ejecución para establecer esta línea de separación. Este informe reconoce por otra parte, la utilidad de haber llevado a cabo una diferenciación en función de la cobertura de fases (orientación, capacitación, asistencia técnica, financiación), pero el tiempo empleado en su realización no ha permitido un ejercicio de dicho alcance.

3.1 Sector público

En América Latina y el Caribe no hay una presencia muy elevada de programas destinados al fomento del emprendimiento juvenil. Existen líneas de política educativa que tratan de introducir la educación para el emprendimiento en la currícula del sistema educativo, líneas de financiamiento para proyectos empresariales, independiente de la edad del beneficiario (Fondo de Capital Semilla en Chile), además de programas específicos que contemplan el impulso a los proyectos de emprendimiento en alguna de sus fases. El análisis en profundidad de este tipo de programas debería arrojar conclusiones sobre la posible replicabilidad de los mismos a escalas superiores, y con énfasis en el amplio sector de la población desfavorecida:

- El Programa Joven Emprendedor (Brasil). Este programa forma parte de las acciones que lleva a cabo el Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo (PNPE) del Ministerio de Trabajo Brasileño. Esta iniciativa tiene como objetivo crear oportunidades de empleo y renta para los jóvenes de 16 a 24 años en situación de desempleo y que forman parte de familias cuyos ingresos no superan la mitad del salario mínimo.

Para participar en el proyecto, el joven necesita inscribirse en el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE). Al ser seleccionado, el beneficiario pasa por un curso de capacitación en emprendimiento (que dura unas 75 horas, aproximadamente), y que comprende disciplinas como finanzas, legislación del trabajo, procedimientos bancarios y orientación para planes de negocio.

Tras esta primera etapa, y con el apoyo de un consultor del SEBRAE, el joven elabora un plan de negocio con las especificaciones de costos necesarias para el inicio del proyecto, que pasa posteriormente al Comité de Crédito, el cual analiza su viabilidad.

El Comité de Crédito otorga tres tipos de ayudas:

- Créditos al autoempleo de hasta 10,000 reales, pagaderos en 60 meses y con 12 de carencia.

- Créditos a MIPYMES de hasta 50,000 reales, pagaderos en 84 meses y con carencia de 18.

- Créditos para cooperativas, de hasta 5,000 reales por asociado, con un techo máximo de 100,000 por cooperativa, pagaderos en 84 meses y con una carencia de hasta 18 meses.

Siendo un programa reciente (2005), a mediados de 2006 se habían presentado cerca de 200 planes de negocio habiéndose aprobado 35 y estando 165 en análisis de viabilidad por parte del Comité de Crédito. Sin duda, se trata de un programa en fase incipiente, pero que presenta elementos interesantes como la asociación con el SEBRAE, la búsqueda de la motivación empresarial por parte de sus beneficiarios y el espectro de su cobertura, entre jóvenes con escasos recursos.

Bono Emprende-Perú

Esta iniciativa es un componente del Programa Perú Emprendedor dirigida al fomento del emprendimiento de los jóvenes entre 18 y 35 años de edad que tenga al menos la secundaria completa.

El joven con una idea de negocio debe pasar por una serie de etapas, que parten de un concurso de ideas en la que se presentan las propuestas de negocio de cada convocatoria. Los seleccionados tras esta primera etapa pasan a la segunda, en la que se les proporciona capacitación específica y gratuita para el desarrollo de habilidades empresariales. En una tercera fase, expertos del programa brindan capacitación y asesoría especializada para la elaboración de un plan de negocios, durante dos meses. Todos los planes reciben sendos bonos de implementación y de consolidación que

les generan importantes descuentos a la hora de contratar apoyo externo en las dos fases referidas por los bonos. Al margen de ello, los cinco planes mejor evaluados en cada una de las regiones de intervención del programa reciben un aporte de este último en forma de capital semilla para el inicio del negocio.

El programa, a diferencia del brasileño, no está focalizado en los segmentos desfavorecidos. No obstante, trabaja a partir de jóvenes con un mínimo de escolaridad y con un cierto grado de motivación, para proporcionarles insumos si no determinantes, sí útiles, en la medida que mantengan dicha motivación hacia el emprendimiento. Este es un colectivo en el que abundan jóvenes que sin llegar a la educación superior, y contando con un mínimo de capital, manifiestan el deseo de iniciar un micronegocio; pero carecen de asistencia técnica y orientación para llevarlo a cabo.

3.2 Programas de organizaciones sociales

Por regla general, son programas con grupos más reducidos de beneficiarios, que pueden enfocar situaciones socialmente más complejas. La gran cuestión que pesa sobre este tipo de programas es su potencial replicabilidad en ámbitos mayores. Algunos de ellos tienen el mérito de propagar la posibilidad del emprendimiento en entornos donde la idea de iniciar una empresa está descartada por la mayor parte de la población. Algunos apuntan ideas sobre como involucrar a la sociedad civil a través de la conformación de redes con empresas, instituciones financieras y profesionales en el estímulo al emprendimiento entre los jóvenes.

Programas de la Fundación Impulsar (Argentina) y Acción Emprendedora (Chile)

Se trata de programas que presentan algunos rasgos comunes. En el caso de la Fundación Impulsar, el programa está focalizado en jóvenes de 18 a 35 años y de escasos recursos con el objeto de que puedan poner en marcha su microemprendimiento. Luego de una selección basada en la factibilidad del proyecto y de las aptitudes del joven para llevarlo a cabo, éste es asistido para la definición de su plan de negocios. Se le brinda además apoyo para la obtención de financiación (préstamos de hasta 2,500 dólares, aproximadamente) y se le asigna un mentor que le orienta y acompaña durante los primeros tres años de gestión. A lo largo de ese período, el joven emprendedor devolverá el dinero recibido como préstamo, sin garantía o intereses. Los mentores asociados al programa y que resultan cruciales para apoyar el desarrollo de la idea en los años críticos de su implantación son hombres y mujeres, cuadros empresariales, voluntarios, que

ofrecen mensualmente cuatro horas de apoyo al joven para guiar al emprendedor en el periodo de los tres primeros años. Desde 1999 y hasta agosto de 2006 se habían iniciado 210 microemprendimientos, con 483 nuevos puestos de trabajo creados.

Acción Emprendedora es un programa en el que el voluntariado, formado por jóvenes profesionales y universitarios, juega un papel básico en el soporte a la motivación emprendedora y a la viabilidad del proyecto del joven emprendedor. El objetivo de este proyecto, de forma similar al anterior, es el de apoyar a los jóvenes a superar la pobreza a través de la formación de emprendedores de escasos recursos. El modelo de esta ONG chilena pasa por tres etapas:

- Capacitación en aspectos fundamentales de la empresa, cuyo objeto último es la elaboración de un plan de negocios. Es impartido por jóvenes profesionales destacados en diferentes áreas que dan las clases a los microempresarios dos o tres veces por semana.

- Acompañamiento técnico por un periodo promedio de cuatro meses, a cargo de jóvenes universitarios de las carreras de ingeniería comercial y civil. Los objetivos más importantes de esta fase son la asistencia al microempresario en la determinación y reducción de costos, maximización de las ventas, y colaboración en la creación de un plan de negocios que le pueda servir para acceder a financiación como carta de navegación.

- Financiación de proyectos, tanto con recursos propios, como a través de alianzas con entidades microcrediticias.

En ambos casos, la virtualidad de los proyectos reside en haberse convertido de forma exitosa en una especie de “pool” de apoyos diseminados y que confluyen en la idea de negocio del joven de escasos recursos. En este sentido, ninguno puede suplir determinado tipo de capacidades necesarias en el desarrollo del proyecto, pero sí dotan al emprendedor de ayudas específicas para el éxito de su idea, con las que no cuenta en su propio entorno. Habida cuenta de la importancia de la participación de voluntarios profesionales de las empresas, podría considerarse el potencial que podría derivarse de la alianza de este tipo de programas con las organizaciones empresariales y sus asociados, tanto a nivel nacional, como regional, provincial o local.

La experiencia del Colectivo Integral de Desarrollo-CID (Perú)

El CID viene desarrollando en Perú una amplia experiencia en materia de promoción del emprendimiento. Desde 1992, esta institución ha realizado

numerosas iniciativas en el campo de los emprendimientos juveniles. Una de ellas es el proyecto “Promoción de la Empresarialidad Juvenil”, financiada en parte por el Banco Interamericano de Desarrollo desde 2003 y que ha sido una interesante experiencia para los jóvenes de los estratos más pobres de la ciudad, quienes se encuentran entre sus beneficiarios.

El modelo de intervención del CID se ha estructurado a estos efectos en dos fases:

- Fase de convocatoria y difusión, con dos mecanismos de selección. El primero a través del concurso “Haz realidad tu negocio”, que permite a los jóvenes inscritos asistir a un taller y a dos horas de asesoría individual para la elaboración de un plan de negocio. Entre 1996 y 2003, se inscribieron en este concurso cerca de 16,500 jóvenes, de los cuales el 25% logró presentar un plan de negocio. El concurso otorga premios que van de los 300 dólares a los 800, a un promedio de 30 ganadores por año, y que deben ser invertidos en la implementación del plan propuesto. Adicionalmente, los seleccionados pueden incorporarse a la fase de acompañamiento.

El segundo mecanismo, surgió por la alta tasa de deserción que se producía una vez que los jóvenes seleccionados tras el concurso pasaban a la fase de acompañamiento, y apuntó a introducir un factor adicional de motivación en el seleccionado. De esta forma, se introdujo un mecanismo que solamente requería de una entrevista personal y una verificación domiciliaria, pero al que solo podrían acceder jóvenes que estaban en una fase muy próxima al inicio de un negocio o, habiéndolo ya iniciado, éste no tenía más de un año de antigüedad (en la práctica, se trataban de actividades más cercanas al autoempleo y la subsistencia que a la condición de empresa en sentido estricto).

- La fase de acompañamiento o asistencia al seleccionado se extiende a lo largo de un periodo de 6 meses, con 12 horas de asesoría personalizada en gestión empresarial (marketing, contabilidad, fiscalidad, y flujo de caja, entre otros aspectos). En este caso, el asesor acompaña al seleccionado durante los seis meses de esta fase y conjuntamente definen un plan de acción. Además, en estos seis meses, el seleccionado cuenta con cerca de 100 horas de formación en gestión empresarial, impartidas por docentes con experiencia en negocios.

Debe destacarse que el CID fue objeto de una evaluación independiente realizada en 2002 por los expertos Miguel Jaramillo y Sandro Parodi que relevó los efectos beneficiosos del programa en términos de acceso al crédito, formalización de nuevos negocios, creación de empleo por los nuevos negocios y sostenibilidad de los mismos (recuadro 1).

Recuadro I Otras experiencias no latinoamericanas

- Junior Achievement (JA): Este es un ejemplo que podría figurar con facilidad en el siguiente epígrafe, al abordar en gran número de ocasiones la participación empresarial o la financiación en diferentes partes de los programas que ejecuta.

En términos generales JA es una organización sin fines de lucro, especializada en la aproximación de los jóvenes estudiantes al mundo de la empresa y al emprendimiento a través de la currícula. Esta formación cubre las diferentes fases del proceso formativo, con contenidos adaptados a las diferentes edades abarcadas. En la actualidad, JA llega a cerca de 7.5 millones de estudiantes a través de estos programas. En Perú, JA lleva a cabo el Programa de Formación de Jóvenes Emprendedores de Cajamarca. Este Proyecto tiene por objetivo brindar a jóvenes de la provincia de Cajamarca, alumnos del 3º, 4º y 5º año de secundaria de los colegios que participen en el proyecto, los conocimientos empresariales, competencias y habilidades que les permitan estar mejor capacitados para insertarse exitosamente en el mundo adulto y en la economía de libre mercado. Durante los tres años de ejecución 11,470 alumnos participarán en los cursos, talleres y eventos de este proyecto.

- Bharatiya Yuva Shakti Trust (BYST-India): Se trata de una organización sin ánimo de lucro y con una fuerte conexión con la comunidad empresarial india. El BYST tiene como finalidad principal ayudar a los jóvenes de entre 18 y 35 años, en situación de desempleo o subempleo, a establecer su propio negocio, a través de préstamos a tipos de interés especialmente favorables y con apoyo de mentores especializados.

- Rural Entrepreneurship Through Enterprise (REAL EUA): Este programa ha sido desarrollado exitosamente por un número importante de colegios de educación secundaria de zonas rurales de los Estados Unidos. El ámbito rural lo hace especialmente interesante, así como su replicabilidad a entornos cuyo grado de desarrollo está muy distante de su país de origen, caso de Eritrea, por ejemplo. Por lo demás, REAL proporciona formación y asistencia para que los estudiantes puedan diseñar e implementar su propio negocio en zonas rurales.

- Education with Enterprise Trust (EET, Sudáfrica): proporciona formación intensiva a través de un programa estructurado que contempla la asistencia para el diseño y establecimiento de una empresa. El programa utiliza diferentes tipos de metodologías para dirigirse a dos colectivos específicos: alumnos de secundaria y jóvenes desempleados.

El programa presenta una importante red institucional de apoyo que abarca desde escuelas locales, líderes comunitarios, educadores y empresas locales.

- Youth Business Initiative (YBI-Australia): Es una organización de naturaleza pública, sin ánimo de lucro (perteneciente al Queen's Trust de Australia), que proporciona la mayor parte de servicios y conceptos asociados con la promoción del emprendimiento. Esta asistencia cubre la información, capacitación y recursos a la financiación para el inicio de negocios. El colectivo principal al que YBI dirige sus esfuerzos es el de los jóvenes desempleados, aunque existe una iniciativa, auspiciada por la misma entidad, que está focalizada en jóvenes que ya cuentan con negocio propio o lo están iniciando al momento de su inserción en el programa.

- Youth Business Loan Programme (Canadá): Se trata de un programa ejecutado por la Canadian Youth Business Foundation, que proporciona préstamos sin necesidad de garantía o aval a jóvenes desempleados o subempleados que desean emprender un negocio. Asimismo, el programa presenta como novedad frente a otros programas exclusivamente concentrados en la prestación de asistencia financiera, servicios adicionales de formación, asistencia técnica y tutoría. El programa refleja tasas muy altas en la devolución de los préstamos, a pesar de la no exigencia de garantías en la concesión de los préstamos.

Fuente: Simon White and Peter Kenyon. Initiatives for the development of enterprise action and strategies. Geneva: ILO, 2001.

3.3 Algunos programas en el entorno empresarial

El emprendimiento juvenil es un área donde la participación del mundo empresarial debería jugar un papel de mayor intensidad. Los empresarios son, *a priori*, los primeros interesados en que el espíritu empresarial, la cultura de la empresa y la creación

de una red productiva que cree condiciones más amplias de empleo y riqueza se extiendan de forma creciente en la región. De ello derivan mejoras compartidas en términos de crecimiento, competitividad y creación de economías de escala para el conjunto de la sociedad.

El papel de las instancias empresariales en el fomento del emprendimiento pasa, además de por su colaboración en programas promovidos desde otros ámbitos sociales, por la promoción de la idea y de los proyectos empresariales, tanto en el marco de las organizaciones empresariales como en lo relativo al papel que juegan las empresas a título individual y de forma creciente, en el impulso a proyectos de responsabilidad social, que enfatizan la asistencia al microemprendimiento en el ámbito del desarrollo del tejido productivo de las comunidades donde estas comunidades operan.

Algunos casos a destacar pueden ser la colaboración de las Asociaciones de Empresarios Juveniles de El Salvador con Junior Achievement en la implantación de metodologías de “aprender haciendo” en materia de emprendimiento en las poblaciones escolares y la Confederación Nacional de Industrias en Brasil con el movimiento de las “Empresas Junior”, asociaciones civiles formadas por alumnos de pre-grado en las áreas de administración a ingenierías, que con la ayuda de sus profesores prestan servicios de consultoría para micro y pequeñas organizaciones.

También en este ámbito, otro caso interesante para el estudio es el de la COPARMEX (Confederación Patronal de la República Mexicana), y su Comisión de Empresarios Jóvenes. Esta Comisión nace para dar a conocer los principios de COPARMEX a las generaciones de jóvenes y al mismo tiempo se encarga de despertar vocaciones empresariales en ellos. Algunos de los servicios que ofrece la Comisión a través de sus capítulos estatales son:

- Asesorías especializadas en Marketing, Administración y Finanzas, Contabilidad, Comercio Internacional, Diseño Publicitario, Relaciones Públicas y Recursos Humanos por parte de especialistas (cada Comisión en los diferentes Estados cubre las áreas que considera más convenientes, y estas asesorías pueden ser impartidas por los mismos asociados, maestros o empresarios voluntarios).
- Conferencias Mensuales. Se exponen temas de actualidad por prestigiosos profesionales, empresarios y funcionarios de gobierno. Congresos con renombrados expositores como invitados que tratan de generar una visión más amplia del mundo de los negocios.
- Cursos y Talleres de diferentes temáticas, enfocados a optimizar los recursos de la empresa.

Finalmente, también en el ámbito de las organizaciones de empleadores debe destacarse el papel de la Asociación de Jóvenes Empresarios de Jamaica (YEA). Esta organización, miembro activo de la principal organización empresarial del país, la Federación de Empleadores de Jamaica (JEF) viene desarrollando un interesante ejemplo de generación de servicios a los jóvenes empresarios jamaicanos. A ellos (empresarios de hasta 45 años) proporciona asesoría en diferentes fórmulas, entre las cuales destaca el llamado Peer Mentorship Programme o programa de tutoría compartida en el que grupos de jóvenes empresarios (no más de 10), se reúnen mensualmente para prestarse asesoría mutua en cuestiones y materias que incumben a sus negocios. La Asociación organiza excursiones por diferentes partes del país, que incluyen reuniones con presidentes de empresas exitosas. Business Matters, finalmente, es una serie de eventos que incorpora expertos, académicos y empresarios para impartir de forma interactiva a los asistentes, miembros de la asociación, contenidos formativos en materias como marketing de negocios, financiación, recursos humanos o nuevas tecnologías.

En el plano de las empresas a título individual, han proliferado en los últimos años programas como los descritos, desarrollados a través del concurso de organizaciones sociales, y con el apoyo de instancias del mundo académico, empresarial o financiero (recuadro 2).

Es el caso de “Iniciativa Joven”, proyecto auspiciado por Shell Brasil, programa dirigido a jóvenes de entre 18 y 30 años, con el único requisito de haber completado la cuarta serie de la enseñanza fundamental y que quieran desarrollar su propio negocio. Cada año, se seleccionan 120 solicitudes de jóvenes que pasan al llamado “laboratorio de ideas”, donde durante un mes, se trabaja con ellos en equipo, tratando de despertar su espíritu empresarial. De ese total, 20 pasan a la siguiente fase o Taller de Proyectos en las que por un periodo de cinco meses se les asiste en el diseño de sus planes de negocio. Luego, pasan a la Fábrica de Negocios, que tiene como finalidad el montaje final de la empresa. Un mentor profesional aparece en esta fase para acompañar al joven en todo el desarrollo de los aspectos prácticos de la implantación, incluido el financiamiento. A partir de aquí, la empresa pasa a la Red de Empresas Sostenibles que auspicia el programa, el cual desde su inicio en 2001 ha inscrito a más de 3,000 jóvenes en sus actividades, capacitado a más de 800 y generado 57 microempresas.

Entre los socios de Shell en esta iniciativa figuran el SEBRAE, la UNESCO y la Caja Económica Federal, entre otros.

Recuadro 2 Otras experiencias no latinoamericanas

Junior Chamber Internacional (JCI) es una organización de ámbito mundial, con cerca de 300,000 afiliados, entre 18 y 40 años, provenientes de 88 organizaciones nacionales asociadas. Los programas de JCI contemplan entre otros aspectos:

- Programas de formación en materia de liderazgo y desarrollo personal.
- Programas de formación sobre técnicas y habilidades de gestión (con el concurso de las organizaciones asociadas).
- Programas comunitarios en los campos medioambientales, protección de la infancia o desarrollo económico.

Nescafe Big Break en Australia, es un concurso que premia con 20,000 dólares a la mejor idea de negocio que puedan presentar jóvenes de entre 16 y 21 años.

Finalmente, Shell Oil en el Reino Unido participa activamente en el programa Livewire, que desde 1982 trata de proporcionar a los jóvenes entre 16 y 30 años, una oportunidad para explorar y desarrollar una idea de negocio. A estos efectos, y como el caso anterior, Livewire convoca cada año un concurso que otorga a la idea ganadora un premio de 1,000 Libras. Adicionalmente, el programa conecta las solicitudes recibidas (cerca de 5,000 anuales), con consejeros locales (mentores) que proveen de asistencia técnica gratuita al candidato para el desarrollo de la idea y su traslación a un verdadero plan de negocios.

Fuente: Simon White and Peter Kenyon. Initiatives for the development of enterprise action and strategies. Geneva: ILO, 2001.

4. Sectores para el emprendimiento juvenil

Determinar los sectores en los que el emprendimiento juvenil puede tener una mayor proyección es también una tarea con ciertas lagunas en lo relativo a su investigación. Si bien existe cierto consenso sobre una serie de sectores en los que los jóvenes, sea por su formación, dinamismo o mejor comprensión de las demandas de la sociedad actual, pueden desarrollar con mayor intensidad sus capacidades, lo cierto es que dicho consenso se ha limitado apenas a algunas reflexiones que todavía tienen ante sí un campo importante para profundizar. No obstante, sí existen algunos estudios de cierto detalle sobre la promoción del emprendimiento en determinados sectores, como es el caso de las tecnologías de la información y comunicaciones. Junto a ello, este consenso apunta a otros sectores como el del turismo y el agroindustrial, como áreas de oportunidad para los jóvenes emprendedores.

4.1 Las nuevas tecnologías y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs)

Se trata del sector en el que existe mayor grado de acuerdo sobre la idoneidad de la juventud para sacar provecho de su ventaja competitiva a la hora de acceder al mundo laboral. Los jóvenes tienen la creatividad y adaptabilidad necesarias para desempeñarse en el área de las nuevas tecnologías; pero necesitan programas para

dotarlos de las habilidades y conocimientos que les permitan tomar ventaja de estas oportunidades. Una mayor inversión en los programas destinados a proveer a los jóvenes de este tipo de habilidades ayudaría a disminuir la brecha entre la oferta y demanda de trabajadores calificados, contribuyendo a su vez a tener puentes que reduzcan la brecha digital que existe entre los países desarrollados y en vías de desarrollo¹³.

En este contexto, podrían destacarse dos esfuerzos actuales en la región:

El sistema de incubadoras en Colombia

Estimaciones internacionales indican que en el mundo hay cerca de 4,000 incubadoras, de las cuales cerca de 3,000 se encuentran en Europa, Asia y Estados Unidos. En América Latina, a principios de 2006, existían 387. El caso de Colombia, en relación a la generación de nuevo tejido empresarial con base tecnológica y como parte de una estrategia de competitividad nacional, es un caso relevante en la región. Una de las cuestiones que llama la atención es que nos encontramos ante un proceso en el que políticas y programas muestran un adecuado alineamiento.

En este contexto, desde mediados de los años 90, el Gobierno colombiano ha promovido la creación de incubadoras como herramientas para la generación de nuevas empresas y para fomentar el desarrollo local¹⁴. Desde 2003, la aparición de algunas incubadoras, sin coordinación ni relación con los gobiernos locales, departamentales o sectores empresariales, tomó un nuevo rumbo al crearse el Sistema Nacional de Incubadoras de Base Tecnológica (SNIBT) liderado por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

En este esfuerzo que otorga al SENA un papel fundamental en el impulso a las incubadoras, el Estado colombiano se dotó del marco jurídico apropiado¹⁵. La Ley 29 de Ciencia y Tecnología, a través de su decreto 393, permite que las Incubadoras de empresas puedan solicitar su asociación al SENA. Ello significa poder contar con el apoyo de esta entidad en lo referente a su implementación, orientación de las políticas de ciencia y tecnología regionales, recibir apoyo en dinero o especie y cofinanciación de los proyectos adelantados por los emprendedores que contengan

¹³ Ver, Ernesto Abdala, Claudia Jacinto y Alejandra Solla. *La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva*. Montevideo: OIT-CINTERFOR, 2005.

¹⁴ Ver, Raúl Acosta; Luis Arraut y Orlando Del Río. *Las incubadoras de empresas y el resto del desarrollo local*. Artículo para la Universidad Tecnológica de Bolívar. Cartagena de Indias, Colombia: Universidad Tecnológica de Bolívar, 2006.

¹⁵ Ley 344/96 y ley 29 de Ciencia y Tecnología.

un considerable componente de innovación y tecnología, estén orientados a sectores estratégicos y se encuentren en fase de desarrollo tecnológico.

A inicios de 2006, en el marco del SNIBT había 33 incubadoras (el objetivo del Plan Estratégico era contar con 40 a finales de 2006). Estas entidades, a la fecha mencionada, habían apoyado la creación de 831 empresas y creado cerca de 7,000 empleos.

En el marco del Sistema, los socios, tanto el SENA como las incubadoras asociadas, buscan ofrecer los siguientes servicios:

- promoción y difusión del espíritu empresarial, para fomentar la creación de nuevas empresas y el fortalecimiento de las existentes;
- acompañamiento para la identificación y consolidación de las ideas potenciales enmarcadas dentro de los propósitos del programa;
- apoyo a las investigaciones necesarias para la creación de prototipos objeto de desarrollo de la iniciativa propuesta, además de las pruebas para su validación;
- acompañamiento para la formulación y elaboración de un plan de negocio correspondiente a cada iniciativa, y
- apoyo y acompañamiento para la implementación de la nueva unidad productiva, asistencia para su despegue y crecimiento, y su consolidación en el mercado.

Proyecto Entra 21

Si el SNIBT es una experiencia que promueve la creación de tejido productivo en nuevos emprendimientos que apuesten por el componente tecnológico en términos generales, el proyecto Entra 21 se desarrolla en el ámbito específico de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC's), y lo hace con una focalización clara en el segmento juvenil de la población (de 16 a 29 años), aun sin ser un programa de emprendimiento genuino.

Este es un proyecto aprobado en el 2001, ejecutado por la International Youth Foundation y el Fondo Multilateral de Inversiones del BID, con el apoyo de la Agencia de Cooperación del Gobierno de los Estados Unidos (USAID) y se dirige a jóvenes ubicados preferentemente en zonas urbanas, en condiciones de exclusión (pobreza, falta de escolarización y falta de oportunidades educativas).

Los objetivos de Entra 21 son de forma general:

- Apoyar proyectos locales para proveer capacitación en competencias laborales a 12,000 jóvenes entre 16 y 29 años de edad y asistirlos en la inserción laboral en empleos

que requieran de habilidades en el campo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (el fomento al emprendimiento en este sector también está contemplado). Este componente opera a través de donaciones directas realizadas a organizaciones sin ánimo de lucro, en promedio cercanas a los 400,000 dólares.

- Crear alianzas con organizaciones sin fines de lucro, empresas y gobiernos para responder a las necesidades de capacitación y empleo en materia de TIC's en los países de intervención.

- Identificar, documentar y divulgar experiencias exitosas en capacitación e inserción laboral, y de colaboración con las entidades participantes.

La parte que reviste mayor interés a efectos de esta sección, es la relativa al itinerario capacitación + inserción. Este itinerario, al menos en algunos países de América Latina dispone de una evaluación realizada en varios países de intervención¹⁶ en la región (se interviene en la actualidad en 18 países en todo el mundo). Concretamente, se trata de Bolivia, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. La evaluación en cuestión arroja una serie de resultados que comprueban los efectos positivos de Entra 21. A la fecha de la evaluación habían pasado por el programa cerca de 2,900 jóvenes. Ellos recibieron capacitación por un periodo de 5 a 9 meses, en áreas técnicas, habilidades para la vida y el trabajo, además de realizar una pasantía como parte de la formación. La fase de pasantía, siendo un requerimiento que debía ser garantizado por los oferentes de la formación, presentó variaciones entre las 80 horas en promedio en El Salvador y las 350 en República Dominicana o 300 de Paraguay.

Al comienzo de los proyectos, solamente el 15% de los jóvenes estaba trabajando. Al ser encuestados seis meses después de graduarse, el porcentaje de jóvenes trabajando había aumentado a un 54%. Entre el 80% y el 90% de los jóvenes trabajaba más de 35 horas por semana y el 80% de los empleos eran a tiempo completo.

Debe destacarse que en relación a las bondades del programa con respecto al colectivo atendido, el mismo supone un ejemplo práctico sumamente interesante. Por un lado, mantiene una focalización *a priori* difícil de operar en el binomio tecnologías de la información–jóvenes en situación de exclusión. En este sentido, si ya resulta complejo poner en marcha programas de estímulo del emprendimiento en jóvenes de este tipo de entornos, el hecho de que el sector elegido sea el tecnológico le

¹⁶ Ver, Javier Lasida y Ernesto Rodríguez. *Entrando al mundo del trabajo: resultados de seis proyectos Entra 21*. International Youth Foundation, 2006.

añade una dificultad superior. Al mismo tiempo, esta iniciativa, en una línea similar a la de los programas ya consolidados de inserción laboral para jóvenes en la región, presenta un componente importante de creación de capacidad instalada en la sociedad civil, que opera a través de la participación de organizaciones sin ánimo de lucro que coordinan la prestación de las capacitaciones y aseguran las pasantías, como mecanismo para favorecer la adquisición de capacidades técnicas y mejorar la empleabilidad de los jóvenes.

No obstante, el programa plantea uno de los principales obstáculos que este tipo de iniciativas refleja en la práctica, particularmente con jóvenes de segmentos desfavorecidos. A diferencia de los programas de inserción pura, aquí la capacitación no puede ser íntegramente proporcionada por el programa, sino que debe partirse forzosamente de un piso básico, que favorezca los beneficios de procesos de capacitación que, por lógica y costo, no pueden ser muy amplios. Así, en la evaluación referida, la mayor parte de los jóvenes había completado la educación secundaria o los primeros niveles de la educación superior, lo cual revela la importancia de que este tipo de programas no funcionen de forma aislada, sino como parte de una estrategia nacional de capacitación y formación en estos rubros, que debe involucrar a la integridad del sistema educativo.

Algunas consideraciones

De cualquier forma, la promoción de las TICs como sector de oportunidad para el emprendimiento juvenil no debe constituir un esfuerzo aislado o desconectado de la realidad productiva y económica nacional. Resulta evidente que la promoción de un sector determinado puede atender dos necesidades básicas o una combinación de ambas:

- las demandas que de dicha tecnología el mercado doméstico genera en su tejido empresarial, institucional, etc.
- los mercados que dicho tipo de bienes o servicios genera, vía exportaciones en otros países.

Por tanto, toda estrategia que apueste por la promoción de un sector de oportunidad, debe considerar dicho menú de opciones. En el primer caso, resulta obvio que el Estado debe promover la adopción de las TICs por el conjunto de las empresas, administraciones públicas, sistema financiero, etc., lo que no siempre resulta fácil ni inmediato. Existen mecanismos de subvención fiscal, ayudas y estímulos financieros, que deben favorecer la capacidad del tejido socioeconómico para absorber y demandar este tipo de insumos. Se trata de estrategias de competitividad

y modernización del aparato productivo que requieren ir mucho más allá de la promoción del emprendimiento de los jóvenes en dicho sector. En el segundo de los casos, se hace necesario que, al margen de las capacidades productivas en este sector que el país pueda mostrar, el mismo se haya dotado del marco idóneo de acuerdos e instrumentos jurídicos que faciliten su integración en los mercados internacionales.

La sostenibilidad en el tiempo de una estrategia como esta (la promoción de las TICs) se traduce forzosamente en una cuestión fundamental: la inversión en los recursos humanos y la adecuación del sistema educativo y de formación profesional en lineamientos que impulsen la capacitación eficiente de los estudiantes en este tipo de aspectos.

Si tomamos el caso de Costa Rica, quizás el más paradigmático de la región por haber atraído algunas de las empresas punteras en el sector, encontramos que en el 2004¹⁷, la planta más famosa (la de montaje y fabricación de microprocesadores de Intel), suponía en dicho año el 25% de la producción total de esta compañía y el 40% de las exportaciones totales de Costa Rica. Este hecho situó al país entre los 30 mayores exportadores de programas de computación en el mundo y lo ha convertido en el mayor exportador de tecnología de la información per cápita de América Latina.

No obstante, una mirada detallada a este caso, nos lleva a las mismas conclusiones que las apuntadas más arriba. No se trata de un esfuerzo aislado, sino que tiene como respaldo toda una estrategia que ha integrado al sector educativo y productivo en este esfuerzo. De forma concreta, Costa Rica tiene una tasa de alfabetización del 95.5% y el 18.5% de la población activa cuenta con estudios universitarios, técnicos o parauniversitarios. El Gobierno ha elevado el nivel del sistema educativo, integrando en él formación técnica y capacitación en electrónica, computación e ingeniería. El país cuenta con 85 centros de capacitación profesional (a los que acuden más de 85,000 estudiantes al año), cuatro universidades públicas y 46 privadas, incluida una de las escuelas de negocios más conocidas en América Latina, INCAE. El Gobierno también ha fundado un Instituto de Enseñanza Nacional, en el que se imparte formación técnica gratuita que ha alcanzado cifras elevadas de matriculación entre la juventud el país.

Además, el sector privado, ha colaborado activamente en esta estrategia desde 1983, fecha de la fundación de la Junta de Inversiones y Desarrollo de Costa Rica de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE). A mediados de los

¹⁷ Ver, PNUD. *Unleashing entrepreneurship. Making business work for the poor*. New York: PNUD, 2004.

90, esta entidad (compuesta por empresarios prominentes del país, con financiación de donantes internacionales y apoyo de las instancias gubernamentales) tomó la iniciativa para atraer inversión extranjera en sectores punteros y habilitar un ambiente favorable para la actividad empresarial.

4.2 Otras estrategias

Al margen de lo expuesto en relación a las TIC's, lo cierto es que existe una tendencia creciente que parte de la consideración de que además de fomentar estrategias nacionales para favorecer determinados sectores de oportunidad, existe un potencial importante en la integración del tejido empresarial y en la generación de oportunidades entre los pequeños y micronegocios (liderados por jóvenes, en su gran mayoría) y las medianas y grandes empresas. y el conjunto de demandas de bienes y servicios que la sociedad genera.

El razonamiento parte del hecho de que en la mayor parte de países de renta media y baja, el sector privado es importante para los pobres y para las capas desfavorecidas de la sociedad. A menudo, este sector está conformado precisamente por personas de esta extracción, por micro y pequeños negocios fruto de la necesidad y que atienden necesidades y demandas del común de la población. Muchos de estos emprendimientos están compuesto por jóvenes de ambos sexos, que han abordado sus negocios como herramienta para salir de la pobreza, al tiempo que se han concentrado en la prestación de bienes y servicios en el entorno de su procedencia. El potencial de este ámbito es de una gran magnitud. Las estimaciones de los activos informales en los países en desarrollo ascienden a 9.4 mil millones de dólares, y estudios recientes llevados a cabo en Egipto indican que este país presenta una economía sumergida de gran tamaño que emplea a mas de 8 millones de personas, siendo el valor de sus activos superior a los 250,000 millones de dólares¹⁸.

Los servicios privados pueden ayudar a cubrir las necesidades de los estratos desfavorecidos si se presta la debida atención, se aplica la reglamentación adecuada, y se consiguen poner en práctica estrategias de mercadeo y distribución eficientes. De hecho, un sector privado innovador puede hallar formas de suministrar bienes y servicios económicos a clientes de todos los niveles de renta, mitigando así la pobreza mediante su contribución al crecimiento económico y suministrando servicios y productos de consumo, que aumenten las oportunidades de elección y reduzcan los precios.

¹⁸ Ver, PNUD, *Op.cit.* (*Unleashing entrepreneurship...*).

En este punto es donde cobra mayor importancia la descripción tentativa de los sectores idóneos para el emprendimiento juvenil. El comercio, el turismo, los servicios o las tecnologías de la información pueden servir de ejes para favorecer una mayor integración del tejido empresarial y para propiciar alianzas entre las medianas y grandes empresas y las micro y pequeñas, incorporando a la propia administración con el objeto de proporcionar servicios de calidad y de generar nuevas oportunidades de crecimiento para la sociedad.

Las posibilidades en este punto son de diferente índole. Las alianzas entre empresas pueden incluir relaciones verticales en la cadena de suministro y agrupamientos horizontales, y permiten:

- la transferencia de capacitación, tecnología y calidad;
- atraer empresas al sector formal;
- garantizar que las inversiones extranjeras tengan efectos indirectos positivos;
- abrir los mercados y el suministro a las empresas más pequeñas a través de redes de socios mayores;
- mejorar los salarios, las condiciones laborales y la productividad de las empresas locales, y
- aumentar la oferta y reducir los precios para los consumidores más modestos introduciendo en el mercado una gama más amplia de productos.

Un caso interesante en este ámbito es el de Hindustan Lever, Ltd. fabricante indio de productos alimentarios y de higiene personal y para el hogar. Este fabricante dispone de 80 instalaciones industriales, 150 proveedores de empresas pequeñas y medianas que ofrecen empleo a cerca de 40,000 personas, 7,250 distribuidores exclusivos, 12,000 mayoristas y minoristas, 300,000 propietarios y 150,000 empresarios que venden sus productos en aldeas remotas. Trabajando con mujeres empresarias, esta empresa está aprovechando este entramado para llegar a más de 200 millones de consumidores en las zonas rurales. Las mujeres reciben capacitación sobre los productos que venden, sus precios y beneficios, de forma que pueden asesorar a sus vecinos sobre los mismos, y reducir su dependencia de los prestamistas locales.

5. Algunas propuestas para el diseño de programas de emprendimiento

A partir de los elementos descritos, podrían definirse una serie de lineamientos para impulsar el diseño de nuevos programas. En términos generales, si bien es cierto que algunos de ellos pueden arrojar resultados con mayor rapidez (especialmente

los que se dirigen a jóvenes con alguna experiencia previa y que han concebido previamente su plan de negocios, lo que no es el caso mayoritario), en la práctica, la inversión en la promoción del emprendimiento debe concebirse como un proceso de largo plazo. Ampliar la base social de los emprendedores en un país es una tarea larga, y que debe considerar a estos como “activos humanos estratégicos” del desarrollo.

- Favorecer la difusión de la cultura emprendedora, mas allá de percepción generalizada como alternativa frente al empleo asalariado estable. Es importante introducir un cambio sociocultural en la región que genere una nueva percepción del emprendimiento y de la empresa como una opción y una carrera profesional capaz de generar medios y desarrollo personal y económico al emprendedor, y de la mera subsistencia. No obstante, para apuntalar ese proceso, los programas son solo una parte en un esfuerzo de mayor alcance que involucra políticas productivas, sectoriales, formativas y fiscales, entre otros aspectos.

- La promoción del emprendimiento abarca dos fases esenciales. La primera de ellas, es la creación de una conciencia sobre lo que significa realmente la empresa y sobre el tipo de aptitudes necesarias para gestionar e impulsar su desarrollo. Si esta fase permite al joven considerar el emprendimiento como opción seria y realista de proyección profesional, una segunda fase debería proveer la asistencia técnica y/o los medios necesarios para acceder al apoyo financiero necesario. En este contexto, la región no muestra gran desarrollo en programas que consideren la primera de estas fases en su contexto y momento ideal para una exitosa implementación: en el ciclo educativo del joven. En este punto, este informe recoge algunas buenas prácticas de otras partes del mundo que sí han desarrollado metodologías estructuradas y adaptadas a la currícula para apoyar la formación de las actitudes y aptitudes necesarias para el emprendimiento. La OIT por su parte ha desarrollado metodologías como ISUN y COSUN que abordan de forma eficaz esta cuestión. Las mismas han sido implantadas de forma exitosa en varios países de la región¹⁹.

- Favorecer esquemas de participación juvenil y de las comunidades locales en el diseño e implementación de los programas, lo que sin duda crearía en los beneficiarios una percepción de confianza y de apropiación beneficiosa para el éxito de los mismos, al tiempo que facilitaría el desarrollo de habilidades para la resolución de problemas y para reforzar la autosuficiencia de los participantes.

¹⁹ Para mayor referencia sobre la cuestión de las políticas educativas y el fomento emprendedor, ver el trabajo de Mario Tueros. *Potencial emprendedor juvenil en la región y sus políticas e instrumentos de promoción*. OIT, 2007.

- Ampliar la mirada hacia poblaciones con escasos recursos, en los estratos medio bajo y bajo de los países, así como a los perfiles de educación incompleta y pre-universitaria. Este viraje permitiría ampliar la base social y de género de la que provienen las empresas dinámicas en la región. Las oportunidades derivadas del emprendimiento deberían ofrecer un acceso equitativo a las diferentes capas sociales, a fin de incrementar las fuentes de creación de trabajo decente y de riqueza, y promover la movilidad social en la región.

- En el diseño de nuevos programas, podrían potenciarse aspectos novedosos como la importancia de la experiencia universitaria en la adquisición de los conocimientos necesarios para poner en práctica una idea empresarial. Frente a ello, la experiencia laboral previa es un factor que en la región tiene una incidencia mucho menor en la adquisición de estos conocimientos. El entorno empresarial es el más fructífero para la adquisición de conocimientos de gestión. Sin embargo, en América Latina, el porcentaje de emprendedores que obtuvieron, por su experiencia previa como asalariados, los conocimientos que le facultaron para iniciar su empresa es significativamente menor (56%) que en el Este de Asia (78%)²⁰. Frente a ello, algunas de las ideas sugeridas favorecen programas de emprendimiento que incluyen pasantías en empresas o introducen esta figura en programas que ya ofrecen este elemento para la inserción del beneficiario a través del empleo asalariado. La cuestión tiene especial importancia, habida cuenta que la universidad es una fase del proceso educativo a la que solo accede una minoría de la población juvenil, en su mayor parte de los estratos con mayor poder adquisitivo.

- Igualmente un área en que se podría trabajar es la del apoyo a redes y equipos de emprendedores. La creación de redes juega un papel fundamental en la creación de entornos empresariales prósperos, en aspectos como la identificación de oportunidades de negocio, el acceso a la tecnología o a mayores recursos financieros. En América Latina, este papel, a diferencia de otras partes del mundo, lo están cumpliendo las redes familiares y de amigos del emprendedor, lo que otorga a estos círculos sociales y familiares un papel esencial en cuanto a sus posibilidades reales de impulsar determinados proyectos.

- Apostar por nuevas posibilidades, como la intensificación de la exportación entre los nuevos emprendimientos juveniles, que parte de niveles bajos en la región, habida cuenta la escasa propensión exportadora del tejido empresarial local. Aquí podrían explorarse nuevas redes en países con altos porcentajes de población

²⁰ Ver, OCDE. *SME and Entrepreneurship Outlook*. OCDE, 2005.

emigrante, desde el punto de vista de su potencial como fuente de información y de creación de oportunidades de negocio.

- Impulsar los proyectos destinados a favorecer la creación de tejido productivo y económico en los ámbitos locales. Mención específica en este punto merecen los programas de fomento del emprendimiento en el entorno rural, no abordados en el apartado anterior, pero que sin duda merecen una atención necesaria por la relevancia de la población joven en el segmento rural. Existen experiencias relevantes de modernización del proceso productivo, cooperativas, incubadoras de proyectos agroindustriales, que podrían servir de referencias en este aspecto.

- Mención aparte merece el impulso de la idea empresarial entre la juventud. Sin ser necesario recurrir a las encuestas de opinión disponibles, la cultura juvenil no favorece el emprendimiento. Prevalece la aspiración al empleo asalariado frente a las consideraciones de la empresa como un proyecto cuyo éxito depende del lucro, sin percibir el potencial creador de trabajo decente, progreso y bienestar implícito en toda iniciativa empresarial legítima.

- En el plano previo a las decisiones de estrategia sobre el diseño de los programas, sería deseable que, como ocurre con los programas que favorecen el empleo asalariado, se incentive la identificación de buenas prácticas y elementos novedosos en aquellas experiencias que hayan funcionado en la región o puedan ser posibles de extrapolar desde otras áreas geográficas.

- Debe profundizarse, finalmente, en las cuestiones de acceso al financiamiento del emprendimiento juvenil. La región presenta una carencia notoria en relación a mecanismos flexibles de financiación, como los microcréditos, los fondos de inversión de capital riesgo o los inversores institucionales que acuden a la financiación de nuevos emprendimientos con un fuerte potencial de innovación, caso de los “business angels”.

BIBLIOGRAFÍA

ABDALA, Ernesto; JACINTO, Claudia y SOLLA, Alejandra (coordinadores). *La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva*. Montevideo: CINTERFOR, 2005.

ACOSTA, Raúl; ARRAUT, Luis y DEL RIO, Orlando. *Las incubadoras de empresas y el resto del desarrollo local*. Artículo para la Universidad Tecnológica de Bolívar. Cartagena de Indias: Universidad Tecnológica de Bolívar, 2006.

ANGELELLI, Pablo y PRATS, Julia. *Fomento de la actividad emprendedora. Sugerencias para la formulación de proyectos*. Washington DC: BID, marzo 2005.

JARAMILLO, Miguel. *Los emprendimientos juveniles en América Latina y el Caribe: ¿una respuesta ante las dificultades del empleo?* Buenos Aires: Red Etis, 2004.

_____ y **PARODI, Sandro**. *Jóvenes emprendedores. Evaluación de programas de promoción*. Lima: Instituto Apoyo, enero, 2003.

KANTIS, Hugo. *Developing entrepreneurship: experience in Latin America and worldwide*. Washington D.C: BID, 2005.

LASIDA, Javier y RODRÍGUEZ, Ernesto. *Entrando al mundo del trabajo: resultados de seis proyectos* Entra 21. International Youth Foundation, 2006.

LISTERRI, Juan José y otros. *Is youth entrepreneurship a necessity or an opportunity?* Washington D.C: BID, junio, 2006.

OCDE. *SME and Entrepreneurship Outlook*. OCDE, 2005.

_____ *Putting the young into business. Policy challenges for youth entrepreneurship*. OCDE, March, 2001.

PNUD. *Unleashing entrepreneurship. Making business work for the poor*. New York: PNUD Comisión sobre el sector privado y el desarrollo, 2004.

REINECKE, Gerhard y WHITE, Simon. *OIT Políticas para pequeñas empresas*. Ginebra: OIT, 2004.

WHITE, Simon y KENYON, Paul. *Initiatives for the development of enterprise action and strategies*. Ginebra: OIT, 2004.

¿UN SALARIO MÍNIMO ESPECÍFICO PARA LOS JÓVENES?

ANDRÉS MARINAKIS

**ESPECIALISTA EN ORGANIZACIONES LABORALES Y MERCADO LABORAL
OFICINA SUBREGIONAL DE LA OIT PARA EL CONO SUR DE AMÉRICA LATINA**

ÍNDICE

1. Introducción	207
2. Impacto del salario mínimo en el empleo según la teoría económica	208
3. Impacto del salario mínimo sobre el empleo de los jóvenes	210
¿Cómo llegan los jóvenes al mercado de trabajo?	210
¿Es el salario mínimo una barrera de entrada?	212
4. Salario mínimo diferenciado para los jóvenes en países de la OCDE y en América Latina	215
5. El caso de Chile	221
Bibliografía	225

¿Un salario mínimo específico para los jóvenes?

1. Introducción

Cuando se analizan las dificultades que tienen los jóvenes para integrarse al mercado de trabajo, una de las hipótesis que surge es que el salario mínimo vigente podría estar constituyendo un obstáculo. En este sentido, se entiende que los jóvenes tendrían una productividad menor a la de los trabajadores adultos dada su menor experiencia, por lo cual deberían tener salarios mínimos inferiores. De no ser así, a un mismo costo los empleadores siempre preferirían un trabajador adulto (experimentado), frente a un joven (inexperimentado). De tal forma, un salario mínimo inferior para los trabajadores jóvenes compensaría esta diferencia de productividad, reduciendo la preferencia por los trabajadores adultos frente a los jóvenes y, consecuentemente, acercando las tasas de desempleo entre ambos grupos.

Una política de este tipo tiene como atractivo especial que con un ajuste del precio del trabajo de los jóvenes se estaría corrigiendo de una vez los problemas de inserción laboral de un extenso grupo de jóvenes, dejando en un segundo plano la formación con la que esos jóvenes llegan a esta instancia, el acceso a recursos para emprendimientos productivos, la transparencia y accesibilidad a los procesos de selección, etc. ¿Funcionan así los mercados de trabajo? ¿Es un problema de precio del trabajo el que causa las altas tasas de desempleo juvenil? ¿Un salario mínimo inferior para los jóvenes favorece la incorporación al trabajo de los que estarían desocupados, o simplemente deterioraría el ingreso de quienes de todas formas consiguen un empleo?

No son muchos los países que aplican salarios mínimos diferenciados para jóvenes y los resultados de esa diferenciación no presentan evidencia elocuente en materia de empleo en favor de esta política. Luego de un breve repaso de lo que dice la teoría económica respecto a la relación entre salario mínimo y empleo, este artículo discute la relevancia del salario mínimo en los mercados de trabajo de América Latina, para finalmente presentar algunos casos de aplicación de un salario mínimo diferenciado para jóvenes en países de la OCDE y en América Latina.

2. Impacto del salario mínimo en el empleo según la teoría económica¹

De acuerdo a la teoría neoclásica, en un mercado laboral perfectamente competitivo, de fijarse un salario mínimo superior al de equilibrio, el mismo resultaría en una pérdida de empleos (cuya magnitud dependerá de la elasticidad de la demanda de trabajo). En este modelo se da por supuesto que existe información perfecta, así como también que el trabajo es totalmente homogéneo y, por lo tanto, perfectamente sustituible. Ante el aumento relativo del costo del trabajo, el mismo tendería a ser sustituido por capital. Por otro lado, en un modelo que contemple la existencia de empleo calificado y empleo no-calificado, un aumento del salario mínimo resultaría en la sustitución de puestos de trabajo no-calificados por trabajo calificado de mayor productividad.

El razonamiento seguido a partir de este modelo simple de oferta y demanda ha permeado todas las discusiones sobre el impacto del salario mínimo sobre el empleo. Sucesivas elaboraciones sobre el mismo han ido agregando consideraciones más cercanas al funcionamiento efectivo del mercado de trabajo, relativizando en cierta forma las consecuencias del salario mínimo sobre el empleo.

En el modelo neoclásico, el salario mínimo aplicaría sobre el total del empleo, así como todos los empleadores pagarían al menos el mínimo a sus trabajadores. Sin embargo, un importante porcentaje de individuos trabaja por cuenta propia, y en menor proporción existen los trabajadores familiares no remunerados, categorías que no están afectadas por el salario mínimo. En algunos países, el salario mínimo no se aplica para los trabajadores del sector público, o se aplica a tasas reducidas para trabajadores del servicio doméstico, por ejemplo. Existen, además, sectores de la economía donde no se cumple con el conjunto de las regulaciones laborales, lo cual en cierta medida los libera del cumplimiento con el salario mínimo. Esta situación está conceptualizada en modelos de dos sectores: uno en el cual se cumplen con las regulaciones y otro informal o no protegido. En este modelo, los trabajadores desplazados del sector protegido por un incremento del salario mínimo podrían encontrar un empleo en el sector no-protegido a un salario inferior.

Los modelos planteados hasta este momento presentan una situación estática, donde la demanda y oferta de trabajo no se ajustan ante cambios en el salario mínimo. En lo que respecta a la oferta de trabajo, se puede argumentar que incrementos del salario mínimo podrían atraer a personas hasta entonces inactivas

¹ Ver síntesis de los modelos teóricos en OECD *Making the most of the minimum: statutory minimum wages, employment and poverty*, *Employment Outlook*. París: OECD, 1998, y en Youcef Ghellab, *Minimum wages and youth employment*. En: *Employment and Training Papers* N° 26. Ginebra: OIT, 1998.

al mercado laboral ante la perspectiva de obtener una remuneración más atractiva. Por otro lado, un incremento en el salario mínimo que resultara en un aumento del desempleo podría llevar a la retracción de la oferta de trabajo, ya que ciertas personas pasarían a la inactividad ante la menor probabilidad de encontrar empleo.

La contracara del modelo competitivo es el modelo de monopsonio, en el cual las empresas tienen un amplio margen de libertad para fijar sus salarios. De acuerdo a este modelo, los trabajadores tienen muy poco poder de negociación frente a los empleadores, de modo que estos últimos pueden fijar los salarios por debajo de la productividad marginal de los trabajadores. La fijación de un salario mínimo por encima de ese nivel puede ser absorbida por la empresa, y el incremento en los salarios y en el consumo tendría como resultado un aumento del empleo. Esta relación positiva entre salarios y empleo se vería revertida una vez alcanzado el salario de equilibrio, a partir de donde nuevos incrementos salariales resultarían en una caída en el empleo como en el modelo neoclásico. Si bien el modelo monopsonista sólo sería asimilable en ciudades tipo enclave, en la cual una empresa concentra el grueso del empleo, algo parecido se podría dar en el caso de múltiples empleadores pero donde no hay información perfecta y se desconocen las ofertas de empleo o los salarios que se pagan.

En los modelos de salario de eficiencia, por su parte, los empleadores están dispuestos a aumentar los salarios para estimular mejoras en productividad y retener a los mejores trabajadores, ya que entienden que es necesario que los trabajadores tengan sus necesidades básicas satisfechas, así como también que una alta rotación afecta negativamente la productividad. Incrementos en el salario mínimo generarían círculos virtuosos hasta un cierto nivel, ya que los mismos se darían junto a incrementos en el empleo.

Cada uno de los modelos presentados introduce interesantes elementos para la reflexión. En América Latina, resulta indudable que la alta informalidad constituye un elemento característico del mercado de trabajo, lo que haría pensar que el salario mínimo sería un instrumento irrelevante para este segmento. Sin embargo, en algunos casos se ha verificado que la informalidad está más asociada al incumplimiento con las cargas sociales que al incumplimiento con el mínimo. Asimismo, en la región existe un importante porcentaje de la fuerza de trabajo con muy baja calificación y productividad, así como también un importante subempleo, lo que lleva a pensar que ante un encarecimiento relativo de este trabajo por un aumento del salario mínimo se podría dar la sustitución del empleo no calificado por más capital y por empleo más calificado.

3. Impacto del salario mínimo sobre el empleo de los jóvenes

El salario mínimo constituye el piso de toda escala salarial. Posee dos dimensiones distintas: por un lado, es el ingreso de los trabajadores menos calificados, y por el otro, constituye el salario de entrada de los trabajadores más jóvenes. Para el primer grupo, ganar un salario bajo es una condición más o menos permanente, mientras que para gran parte de los trabajadores más jóvenes, tener un salario de entrada bajo es una condición temporaria. Es lo que sucede en los países de la OCDE. En varios de ellos se encontró que más de 25 % de los trabajadores jóvenes recibían salarios bajos², una proporción mucho mayor que entre los adultos. Sin embargo, se señala también que a lo largo del tiempo, los jóvenes salen de esa situación con mayor rapidez de la que salen del desempleo. Así, concluyen que para el desarrollo de una carrera quien está empleado en un trabajo de baja remuneración está mejor posicionado que quien no tiene empleo (Quintín y Martín, 2006).

Se argumenta con frecuencia que los trabajadores más jóvenes llegan al mercado de trabajo con muy bajas calificaciones, carecen de experiencia laboral y su productividad sería inferior a la de un adulto, razones por las cuales se justificaría la aplicación de un salario mínimo inferior. Parece claro que un trabajador joven con bajo nivel de formación y sin experiencia laboral verá dificultada su inserción laboral si el salario de entrada es muy alto en un mercado de trabajo con alta oferta efectiva o potencial (ya sea por desempleo abierto, subempleo, o alta tasa de inactividad de mujeres, por ejemplo). Por el contrario, no es tan claro que la falta de formación se pueda suplir únicamente a partir del empleo (sin incorporar un componente de capacitación), ni que los salarios mínimos vigentes sean un obstáculo para la obtención de un empleo asalariado formal en el sector privado.

¿Cómo llegan los jóvenes al mercado de trabajo?

El aumento en las exigencias de credenciales educativas en el mercado de trabajo es un fenómeno bastante generalizado. Cada vez más, la educación secundaria completa es un requisito mínimo para la mayor parte de los empleos. Aun considerando todas las limitaciones que presenta la educación formal en cuanto a su adecuación a las necesidades del mundo laboral, es una condición necesaria aunque no suficiente para lograr un empleo. Es así que muchas políticas públicas están orientadas a aumentar los años de escolaridad efectiva de los jóvenes

² Definido como los salarios inferiores a dos tercios de la mediana de los ingresos por hora de un trabajador adulto.

y reducir su tasa de abandono (la Unión Europea se fijó como objetivo reducir la tasa de abandono escolar temprano por debajo del 10 % para el año 2010).

Esta nueva exigencia se traduce en mayores tasas de escolaridad y una inserción laboral más tardía, lo que hace que los jóvenes de hoy en el mercado de trabajo sean mayores a los jóvenes de décadas anteriores (Bowers et al., 1999). Reforzando esta tendencia, aparecen indicios de que el retorno a la mayor educación es una inversión rentable.

Entre los países de América Latina que siguen esta tendencia, Chile muestra una muy baja tasa de participación entre los jóvenes de 15 a 19 años (del 12.6 % en el 2005), que tiene como contrapartida un fuerte aumento de la tasa de escolaridad. Argentina presenta una tasa de participación de 24.5 % en este segmento etario, nivel que se incrementó como resultado de la fuerte crisis económica vivida recientemente. Brasil y Perú, por otro lado, aún tienen muy altas tasas de participación entre estos jóvenes (51.9 % y 49.9 %, respectivamente).

Si el objetivo es fomentar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo formal el mayor tiempo posible para poder mejorar su productividad y posibilitar un mejor desarrollo profesional, la política que se siga con respecto al salario mínimo debe reforzar dicho objetivo. Por lo tanto, el salario mínimo no debería estimular la deserción del sistema escolar, sino que debería fortalecer la permanencia en la educación formal obligatoria.

No existe consenso acerca de qué nivel de salario mínimo estimula la inserción de los inactivos al mercado de trabajo. Por un lado, se dice que un salario mínimo alto atrae a los inactivos. Esto se aplicaría en especial a mujeres, que tienen un costo de oportunidad alto de dejar las tareas en el hogar, por ejemplo. Por otro lado, de acuerdo al modelo neoclásico, un salario mínimo alto incentivaría la sustitución de empleo menos calificado por capital o empleo más calificado, disminuyendo las oportunidades de empleo para los trabajadores de salario mínimo. Esto se aplicaría especialmente para los menos calificados y sin experiencia laboral anterior, entre los que se encuentran los jóvenes. Por lo tanto, en el agregado habría un efecto ambiguo.

Una política de salario mínimo bajo estimularía la contratación de trabajadores poco calificados, entre los que se podrían encontrar jóvenes. O bien, una política más específica que fijara un salario mínimo inferior al nivel general para trabajadores jóvenes podría favorecer su contratación e incentivar su entrada al mercado de trabajo. En el caso de un salario mínimo bajo, el estímulo para que las mujeres inactivas pasen a la actividad sería mucho menor, mientras que para jóvenes que

aún viven con sus padres podría ser atrayente, ya que hay más posibilidades de acceso efectivo. Esto podría ser positivo, en la medida que no resultara en una deserción escolar temprana. Hay países donde jóvenes combinan educación y trabajo en proporciones importantes y otros que no (como resultado de regulaciones al mercado de trabajo, como las relativas al trabajo a tiempo parcial, así como a exigencias del sistema educativo, principalmente).

¿Es el salario mínimo una barrera de entrada?

El salario mínimo es un instrumento que regula el piso salarial de entrada para los trabajadores en relación de dependencia. Esto se aplica fundamentalmente al sector privado, aunque en algunos países este piso también debe ser observado por el sector público. Sin embargo, las contrataciones en el sector público no están tan directamente influidas por el salario mínimo ya que hay mayor estabilidad en sus planteles por consideraciones de estabilidad laboral, así como también por restricciones presupuestarias. Además, los procesos de selección en el sector público limitan la entrada de trabajadores muy jóvenes. Hay países donde el trabajo doméstico cuenta con nivel diferenciado de salario mínimo. Obviamente, el salario mínimo no regula el empleo por cuenta propia, ni como patrón ni a los trabajadores familiares no remunerados. Estas últimas categorías son bastante extensas en muchos de los países de América Latina.

Para analizar este punto tomamos como muestra seis países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú. De estos seis países, Chile mostraba el mayor porcentaje de ocupados en empresas privadas (51 % de la PEA adulta). En Perú, país caracterizado por su alto grado de informalidad, en el año 2005 el 49 % de la PEA adulta trabajaba por cuenta propia o eran patrones y 12.6 % eran familiares no remunerados. Apenas 23.8 % eran asalariados en empresas privadas (cuadro 1).

Si el salario mínimo constituyera una barrera de entrada para los jóvenes al mercado de trabajo, deberíamos encontrar que los mismos están subrepresentados frente a los adultos en aquellas categorías que deben observar su cumplimiento (principalmente, el segmento de las empresas privadas). Por el contrario, no encontramos tal subrepresentación ni entre la PEA joven de 15 a 19 años, ni entre la de 20 a 24 años en ninguno de los seis países relevados.

En esos países, los jóvenes se encuentran subrepresentados en el empleo público y entre los que trabajan por cuenta propia. En el primer caso, esto se debe a las razones antes mencionadas, mientras que la subrepresentación entre los que trabajan por cuenta propia se puede deber a la falta de experiencia, a la

Cuadro 1				
Distribución de la PEA según categoría ocupacional y rango de edad (2005)				
Argentina	15 - 19 años	20 - 24 años	25 años a más	15 - 24 años
Tasa de participación	24.5	65.1	66.6	44.9
Ocupados	65.9	80.3	92.7	76.4
2 a 5	25.5	23.5	12.7	24.0
6 a 10	7.1	10.9	7.8	9.9
11 a más	12.4	24.9	23.6	21.5
Públicos	3.0	6.1	16.7	5.3
Cuenta propia	8.4	8.3	20.0	8.3
Patrón	0.4	0.6	4.2	0.6
TFNR I/	4.8	1.6	0.7	2.5
Doméstico	4.3	4.3	7.1	4.3
Desocupados	34.1	19.7	7.3	23.6
Brasil	15 - 19 años	20 - 24 años	25 años a más	15 - 24 años
Ocupados	75.3	84.2	93.9	80.6
2 a 5	17.1	14.5	8.6	15.5
6 a 10	7.6	8.7	5.2	8.3
11 a más	19.1	35.8	28.5	29.1
Públicos	0.7	2.3	7.2	1.7
Cuenta propia	9.1	10.7	28.4	10.1
Patrón	0.2	1.0	5.0	0.7
TFNR I/	14.9	5.7	3.8	9.4
Doméstico	6.6	5.5	7.3	5.9
Desocupados	24.7	15.8	6.1	19.4

continúa...

Chile	15 - 19 años	20 - 24 años	25 años a más	15 - 24 años
Tasa de participación	12.6	52.7	59.6	31.1
Ocupados	76.2	84.5	94.6	82.7
2 a 10	12.9	13.1	10.5	13.0
11 a más	38.6	50.4	40.5	47.9
Público	0.8	4.1	9.7	3.4
Doméstico	1.0	1.8	4.5	1.6
Cuenta propia/patrón	16.6	12.1	27.8	13.1
TFNR 3/	6.2	3.0	1.6	3.7
Desocupados	23.8	15.5	5.4	17.3
Costa Rica	15 - 19 años	20 - 24 años	25 años a más	15 - 24 años
Tasa de participación	31.7	69.4	66.0	48.9
Ocupados	77.8	88.9	95.8	85.0
2 a 5	26.6	19.6	12.0	22.0
6 a 10	4.3	5.3	2.9	5.0
11 a más	23.7	42.9	29.7	36.2
Públicos	1.2	5.7	15.9	4.1
Cuenta propia	8.1	6.5	20.7	7.1
Patrón	0.9	2.1	8.5	1.7
TFNR 1/	6.7	2.1	1.4	3.7
Doméstico	6.2	4.6	4.8	5.2
Desocupados	22.2	11.1	4.2	15.0
México	15 - 19 años	20 - 24 años	25 años a más	15 - 24 años
Tasa de participación	35.6	60.5	63.3	46.8
Ocupados	93.0	93.7	97.3	93.4
2 a 5	28.0	21.8	13.3	24.4
6 a 10	7.4	8.7	4.7	8.2
11 a más	23.4	34.4	24.7	29.8
Públicos	1.8	5.7	13.1	4.1
Cuenta propia/patrón	3.8	9.5	33.0	7.1
TFNR 1/	23.2	9.9	4.4	15.4
Doméstico	5.2	3.7	4.1	4.3
Desocupados	7.0	6.3	2.7	6.6

continúa...

Perú	15 - 19 años	20 - 24 años	25 años a más	15 - 24 años
Tasa de participación	49.9	67.8	74.7	58.0
Ocupados	89.7	91.2	96.5	90.5
2 a 10	22.2	25.5	11.5	23.9
11 a más	7.2	17.7	12.3	12.8
Público	0.5	3.9	8.3	2.3
Doméstico	7.7	5.0	2.6	6.3
Cta propia/patrón	8.4	18.8	49.0	13.9
TFNR 3/	42.8	19.6	12.6	30.6
Otros	0.9	0.7	0.2	0.8
Desocupados	10.3	8.8	3.5	9.5

Fuente: Elaborado por OIT a partir de encuestas de hogares oficiales de cada país.
(Fue procesado por el equipo de Juan Chacaltana en Lima).

carencia de recursos financieros, de manejo de negocios o a expectativas de vida diferentes, entre otras razones. En los seis países, los jóvenes se encuentran sobre-representados frente a los adultos entre los trabajadores familiares no remunerados, principalmente en el segmento de 15 a 19 años de edad. Esto también es lógico, ya que estos jóvenes son un apoyo a las iniciativas familiares y al mismo tiempo van desarrollando experiencia laboral. En el caso del servicio doméstico, los jóvenes se encuentran fuertemente subrepresentados en Chile, moderadamente en Argentina y Brasil, y sobre-representados en Costa Rica, México y Perú. Esta inserción temprana de jóvenes en una categoría ocupacional caracterizada por sus bajas remuneraciones es reflejo de las condiciones de pobreza.

4. Salario mínimo diferenciado para los jóvenes en países de la OCDE y en América Latina

Varios países de la OCDE cuentan con salarios mínimos diferenciados para jóvenes, en el entendido que el salario mínimo general podría constituir una barrera de entrada para los jóvenes, dado que la productividad de los mismos es inferior a la de los adultos. De esta forma, se estaría facilitando la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. La implementación de esta política presenta diferencias con respecto a las edades objetivo, a la complejidad del instrumento y a la tasa de descuento que se aplica al salario mínimo de los jóvenes con respecto al de los adultos.

Cuadro 2
Salario mínimo para jóvenes en países de la OCDE

Países con tasas de Salario Mínimo progresivas para jóvenes	
Australia	16 años: 50 % 17 años: 60 % 18 años: 70 % 19 años: 80 % 20 años: 90 %
Bélgica	Menores de 17 años: 70 % 17 años: 76 % 18 años: 82 % 19 años: 88 % 20 años: 94 %
Luxemburgo	15 a 16 años: 75 % 17 años: 80 %
Países Bajos	15 años: 30 % 16 años: 34.5 % 17 años: 39.5 % 18 años: 45.5 % 19 años: 52.5 % 20 años: 61.5 % 21 años: 72.5 % 22 años: 85 %
Países con especificaciones de edad y tiempo en el puesto de trabajo	
Corea	Para trabajadores con menos de 6 meses en el puesto Menores de 18 años: 90 %
Estados Unidos	Para trabajadores menores de 20 años, tasa reducida durante los primeros 90 días en el trabajo.
Francia	Para trabajadores con menos de 6 meses en el puesto Menores de 17 años: 80 % 17 años: 90 %
República Checa	Jóvenes entre 18 y 21 años reciben 90 % del salario mínimo adulto durante los primeros 6 meses de empleo.
Países con tasa única de Salario Mínimo reducida por edad	
Irlanda	16 a 17 años: 70 %
Nueva Zelanda	16 a 18 años: 60 %
Reino Unido	18 a 21 años: 85 %
República Eslovaca	16 a 18 años: 75 %
Turquía	Menores de 16 años: 85 %
Países que eliminaron Salarios Mínimos diferenciados para jóvenes	
Canadá; España, Portugal	

Fuente: OCDE Employment Outlook 1998; F. Eyraud y C. Saget, 2005, The fundamentals of Minimum Wage Fixing; G. Belchamber. Los salarios mínimos y el empleo juvenil. En: Educación Obrera N° 136, 2004/3, Afrontar el desempleo juvenil: estrategias para empleos decentes.

El rango de edad que se considera en cada uno de los países varía bastante. Turquía establece un nivel específico para menores de 16 años; Irlanda, Francia y Luxemburgo disponen de niveles para los jóvenes de hasta 17 años; el Reino Unido y República Checa consideran jóvenes objetivo a aquellos de hasta 21 años, mientras que en los Países Bajos hay un salario mínimo para jóvenes de hasta 22 años de edad.

Cuadro 3			
Cuadro tasas desempleo países OCDE			
a) Desempleo de jóvenes en países de la OCDE con salario mínimo específico (2005)³			
Países	Tasa desempleo jóvenes (15 a 24 años)	Tasa desempleo adultos (25 a 54 años)	Relación desempleo joven/adulto
Países con tasas de salario mínimo progresivas para jóvenes			
Australia	10.8	3.9	2.8
Bélgica	19.9	7.2	2.8
Luxemburgo	13.7	3.9	3.5
Países Bajos	9.0	4.3	2.1
Países con especificaciones de edad y tiempo en el puesto de trabajo			
Corea	10.2	3.4	3.0
Estados Unidos	11.3	4.1	2.8
Francia	22.8	8.7	2.6
Rep. Checa	19.3	7.1	2.7
Países con tasa única de salario mínimo por edad			
Irlanda	8.3	3.7	2.2
Nueva Zelanda	9.4	2.7	3.5
Reino Unido	11.8	3.5	3.4
Rep. Eslovaca	29.9	14.4	2.1
Turquía	19.3	8.7	2.2

continúa...

³ Los datos de los Países Bajos, Suecia y Suiza corresponden al año 2004.

b) Desempleo de jóvenes en países de la OCDE sin salario mínimo específico (2005)

Países	Tasa desempleo jóvenes (15 a 24 años)	Tasa desempleo adultos (25 a 54 años)	Relación desempleo joven/adulto
Alemania	15.2	10.4	1.5
Austria	10.3	4.4	2.4
Canadá	12.4	5.8	2.2
Dinamarca	7.9	4.2	1.9
España	19.7	8.0	2.5
Finlandia	19.9	6.9	2.9
Grecia	25.3	8.9	2.8
Hungría	19.4	6.4	3.0
Italia	24.0	6.7	3.6
Japón	8.7	4.2	2.1
Noruega	12.0	4.0	3.0
Portugal	16.1	7.3	2.2
Suecia	17.0	5.5	3.1
Suiza	7.7	4.0	1.9

Fuente: OECD Employment Outlook 2006.

También hay diferencias en la complejidad del instrumento (tasa única, tasa diferenciada por edad, una combinación de edad y experiencia en el puesto de trabajo). Mientras algunos países establecen un único nivel de salario mínimo diferenciado para todos los jóvenes menores a una cierta edad (Irlanda, Nueva Zelanda, Reino Unido, República Eslovaca y Turquía), otros establecen tasas progresivas según la edad hasta alcanzar el salario mínimo adulto (Australia, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos), mientras que un último grupo toma en consideración no solamente la edad, sino también el tiempo que están desempeñándose en el puesto de trabajo (Corea, Estados Unidos, Francia y República Checa).

Una última consideración tiene que ver con la tasa de descuento que se aplica al salario mínimo de los jóvenes con respecto al de los adultos. Los países que aplican una tasa única para jóvenes o que la relacionan con un tiempo corto de experiencia en el puesto de trabajo, por lo general sitúan al salario mínimo juvenil entre un 15 y un 25% por debajo del nivel de los adultos. Los países que establecen niveles diferenciados por año presentan importantes diferencias. El salario mínimo de un joven de 17 años en Bélgica equivalía a 76% del salario mínimo de los adultos, mientras que en Australia era de 60% y en los Países Bajos era de 39.5 %.

Si bien algunos trabajos recomiendan la introducción de submínimos para jóvenes u otros grupos vulnerables (OCDE, 2006; G. Quintini y S. Martin, 2006), los datos de desempleo no presentan una evidencia categórica en este sentido. El

cuadro siguiente presenta la tasa de desempleo de jóvenes y adultos en países de la OCDE, agrupados según tengan o no salarios mínimos específicos para jóvenes. En ambos grupos se encuentran países con desempeño bueno y malo en relación

Cuadro 4 Salario mínimo para jóvenes en países de América Latina*	
Argentina	Los menores de edad y los aprendices reciben un salario mínimo menor al percibido por los adultos.
Bolivia	No hay un salario mínimo diferenciado por edad.
Brasil	No hay un salario mínimo diferenciado por edad.
Chile	Los menores de 18 años y los mayores de 65 reciben un salario menor al salario mínimo percibido por las personas entre 18 y 65 años.
Colombia	No hay un salario mínimo diferenciado por edad.
Costa Rica	El salario mínimo para los jóvenes (entre 13 y 18 años) es: a) No menor al 50% del salario mínimo durante el primer año de trabajo. b) No menor al 75% del salario mínimo durante el 2 año de trabajo c) No menor al 100% del salario mínimo durante el 3 año de trabajo.
Cuba	No hay un salario mínimo diferenciado por edad.
República Dominicana	El salario de los aprendices no puede ser menor al salario mínimo.
Ecuador	Los practicantes reciben un salario no menor al 80% del salario percibido por un adulto que realiza un trabajo similar.
El Salvador	El salario mínimo para los aprendices es: a) No menor al 50% del salario mínimo durante el primer año de trabajo. b) No menor al 75% del salario mínimo durante el 2 año de trabajo c) No menor al 100% del salario mínimo durante el 3 año de trabajo.
Guatemala	Los aprendices perciben un salario menor al salario mínimo.
Haití	No hay un salario mínimo diferenciado por edad.
Honduras	El salario mínimo no es aplicable para los aprendices.
México	No hay un salario mínimo diferenciado por edad.
Nicaragua	No hay un salario mínimo diferenciado por edad.
Panamá	No hay un salario diferenciado por edad.
Paraguay	Los menores de edad reciben un salario inicial no menor al 60% del salario mínimo y a una escala progresiva basada en los años de trabajo efectivo. Si el menor de edad realizara un trabajo de la misma naturaleza, duración y eficiencia que un adulto deberá percibir el salario mínimo.

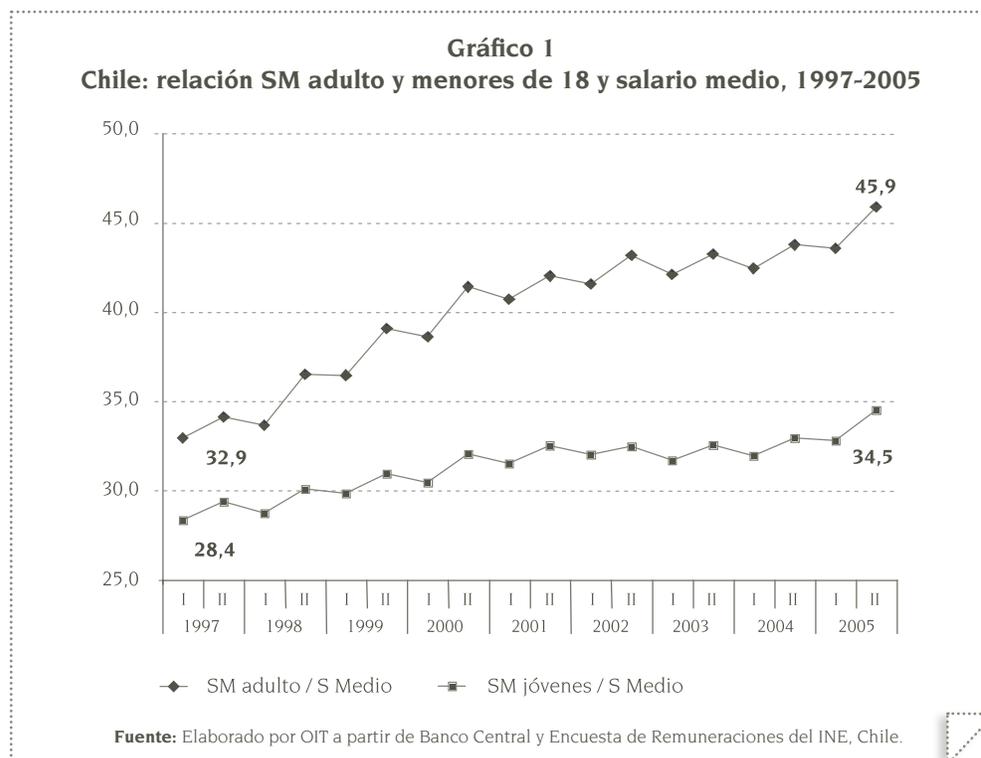
Perú	No hay un salario mínimo diferenciado por edad.
Uruguay	Entre 1975 y 1985 hubo un salario mínimo para menores de 18 años, equivalente a 75 % del salario mínimo nacional.
Venezuela	El salario para los jóvenes y aprendices es menor al salario mínimo.

Fuente: OIT.
* Se ha asumido que los aprendices y practicantes son en su mayoría jóvenes.

al desempleo juvenil, cuyos orígenes exceden largamente la aplicación o no de un salario mínimo específico para dicho grupo.

En América Latina son muy pocos los países que presentan un nivel específico de salario mínimo para trabajadores jóvenes, situación que por lo general se reserva para los jóvenes en práctica o aprendices. Entre los países que sí cuentan con un salario mínimo específico para jóvenes está Chile, donde los trabajadores menores a 18 años y los mayores a 65 pueden percibir un salario inferior al mínimo adulto (la proporción de ese descuento varió en los últimos años y se detallará en el punto siguiente). En Costa Rica se combina la condición de joven con la experiencia en el puesto de trabajo. Es así que se establece que a los jóvenes de hasta 18 años les corresponde un salario mínimo no menor al 50% del nivel adulto durante el primer año de trabajo y de 75 % durante el segundo año. A partir del tercer año les correspondería el nivel pleno del salario mínimo, independientemente de su edad. El Salvador establece el mismo régimen, pero para los jóvenes contratados como aprendices. En Paraguay, por su parte, se establece que el salario mínimo para los menores de 18 años es de un 60 % del nivel de los adultos, siempre que no realice un trabajo de la misma naturaleza que el del adulto. Finalmente, Uruguay contaba con un salario mínimo específico para menores de 18 años, pero lo eliminó en el año 1985.

De los tres países de la región que cuentan con un salario mínimo específico para jóvenes, el de Costa Rica aparece muy complejo de evaluar ya que combina la experiencia en el puesto de trabajo, mientras que el de Paraguay se ve debilitado por el bajo cumplimiento con el salario mínimo que hay en el país, en general. Si bien el caso de Chile involucra solamente a jóvenes de menos de 18 años (un porcentaje muy bajo de la fuerza de trabajo), presenta algunos elementos que resultan interesantes para el análisis y que serán discutidos en mayor detalle.



5. El caso de Chile

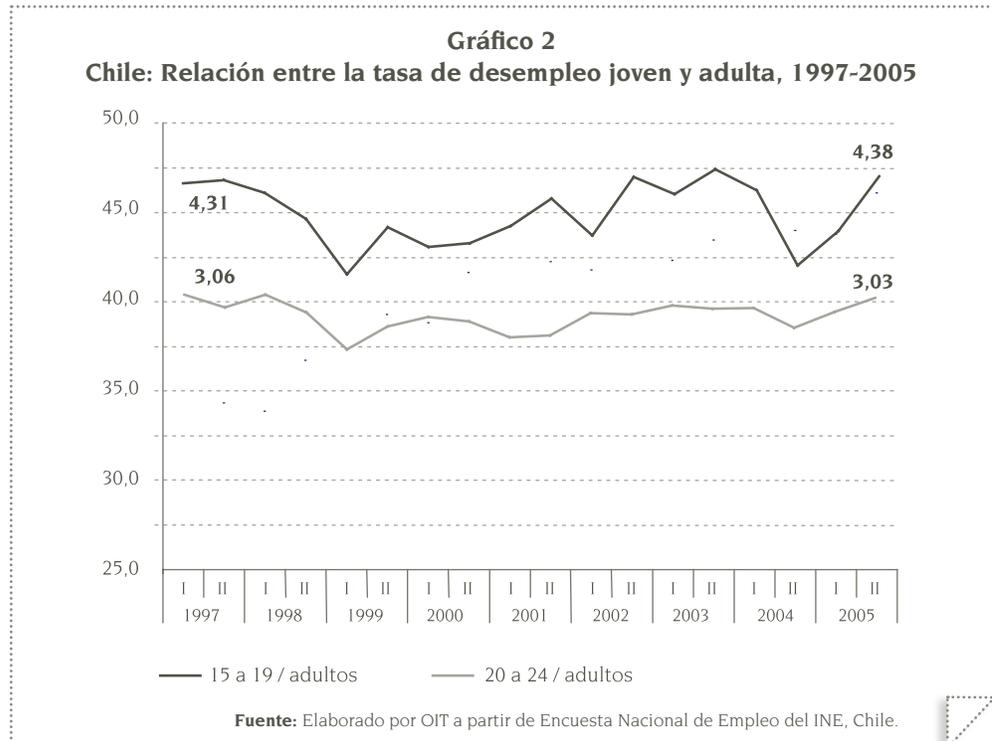
Desde el retorno a la democracia en 1990, Chile ha seguido una política muy activa de salario mínimo, que se ha traducido en un crecimiento constante del nivel del salario mínimo real año a año. Si bien en una primera etapa el crecimiento del salario mínimo real era muy similar al crecimiento medio de los salarios, a partir de la crisis asiática de 1998 el crecimiento del salario mínimo ha estado por encima del salario medio. Como resultado de esa situación, la relación entre el salario mínimo y el salario medio se incrementó desde un 32,9 en el primer semestre de 1997 a 43,6 en el mismo semestre del 2005. De esta forma, Chile pasa a situarse entre los países con salario mínimo relativo alto en la región, lo cual, de acuerdo a lo relevado en los estudios internacionales, podría afectar al empleo de jóvenes.

En el año 1997, el salario mínimo de jóvenes representaba un 86 % del salario mínimo para los adultos. En los aumentos fijados en los años subsiguientes, se siguió la estrategia de ampliar dicha brecha, con aumentos diferenciados, inferiores para el salario mínimo de jóvenes. Es así que en el segundo semestre del 2002 el salario mínimo para menores de 18 años representaba un 75 % del salario mínimo adulto, nivel que se mantuvo constante en los sucesivos ajustes. Esto permitió que

mientras la relación entre el salario mínimo adulto y el salario medio se incrementaba fuertemente como se señalara más arriba, la relación entre el salario mínimo de jóvenes y el salario medio creció en menor proporción (de 28.4 en el primer semestre de 1997 a 32.8 % en el mismo semestre del 2005).

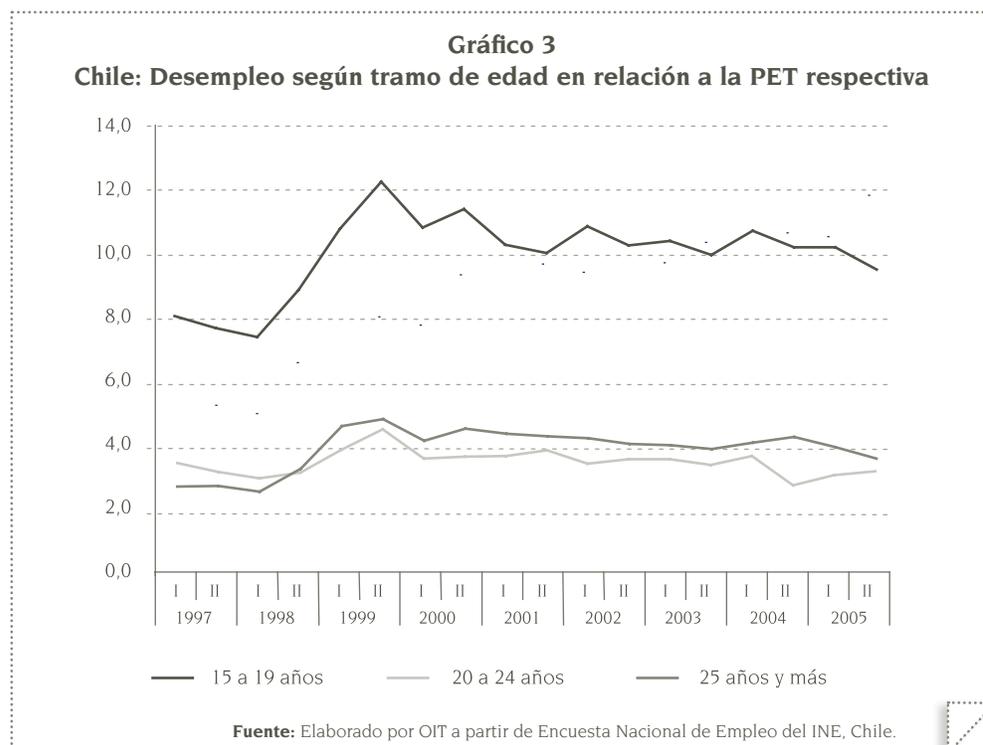
Es decir que, al tiempo que se daba un encarecimiento relativo del trabajo menos calificado (representado por el salario mínimo), los más jóvenes veían mitigado ese efecto a través de los incrementos diferenciados del salario mínimo adulto y de menores de 18 años. ¿Qué efecto tuvo esa combinación de medidas sobre el empleo de los más jóvenes?

De acuerdo a la teoría económica más tradicional, el fuerte incremento relativo del salario mínimo debería haber tenido un impacto negativo sobre el empleo, lo cual se podría haber concentrado entre los trabajadores de más baja productividad (entre los que se encontrarían los más jóvenes). De esta forma, se debería haber registrado un incremento de la tasa de desempleo entre los jóvenes. Sin embargo, al haber incrementado menos el salario mínimo de los menores de 18 años, se habría moderado ese efecto, lo cual se debería reflejar en una estabilidad de la relación entre las tasas de desempleo de los más jóvenes frente a la de los adultos.



Otro de los factores a analizar es cómo la crisis asiática afectó a la oferta de trabajo de jóvenes y de adultos, lo que resultó en una menor tasa de creación de empleos, así como en el incremento diferenciado del salario mínimo. De acuerdo a la teoría de salarios de eficiencia, el importante incremento del mínimo habría estimulado la oferta de trabajo adulta, mientras que los aumentos más bajos para los jóvenes menores de 18 años podrían haber inhibido la oferta de trabajo juvenil.

Entre los jóvenes vamos a diferenciar dos grupos: aquellos entre 15 y 19 años y aquellos entre 20 y 24 años. Los primeros se encuentran mayoritariamente en edad escolar, tienen muy baja presencia en la fuerza de trabajo y cuentan con un salario mínimo más bajo que el de los menores a 18 años. Los segundos ya están por sobre la edad de educación obligatoria, tienen una presencia más significativa en la fuerza de trabajo y no cuentan con un salario mínimo específico. El desempleo de ambos grupos también es bastante diferente. Para el año 2005, mientras poco más de la mitad de los jóvenes desocupados entre 15 y 19 años buscaba trabajo por primera vez, entre los jóvenes de 20 a 24 años esa proporción era de un cuarto. En este indicador se refleja también la mayor demora en la entrada al mercado de trabajo de los jóvenes. En el año 1997, 41 % de los desocupados de 15 a 19 años buscaba trabajo por primera



vez, mientras que en el 2005 eran 55 % los jóvenes en esa situación. Entre los jóvenes de 20 a 24 años, en incremento en el porcentaje de los desocupados que buscaba trabajo por primera vez fue menor: 23 % en 1997 y 26 % en el 2005⁴.

Tal como sucede en la gran mayoría de los países, la tasa de desempleo de los jóvenes se encontraba por encima de la tasa de los adultos. Mientras que la relación entre la tasa de desempleo de los jóvenes de 15 a 19 años con relación a la tasa de adultos fluctuó entre 3.5 veces y 4.5 veces entre 1997 y el 2005, la relación entre la tasa de desempleo de los jóvenes de 20 a 24 y de los adultos fluctuó en rangos más estrechos (2.5 veces y 3 veces). Esto podría llevar a pensar que la crisis y los incrementos del salario mínimo afectaron en mayor medida a los más jóvenes, quienes presentaron mayor volatilidad en su desempleo.

Sin embargo, durante el período analizado tuvo lugar una muy fuerte caída en la tasa de participación de los jóvenes, a favor de un aumento en la tasa de escolaridad. La tasa de participación de los jóvenes de 15 a 19 cayó de 17 % en 1997 a 12 % en el 2005; mientras que la de jóvenes de 20 a 24 años cayó de 58 % en 1997 a 53 % en el 2005. Es así que la tasa de participación de los más jóvenes en Chile es de las más bajas en América Latina, liderando la tendencia a postergar la entrada al mercado de trabajo al igual como sucede también en los países más desarrollados.

Por lo tanto, para tener una lectura del desempleo juvenil que no se encuentre influida por los cambios producidos en la oferta de trabajo, se puede analizar su relación con la población en edad de trabajar. De acuerdo a este indicador, el desempleo de los más jóvenes se mantuvo bastante estable, a niveles un poco inferiores al de los adultos. Para el grupo de jóvenes entre 20 y 24 años, por su parte, el desempleo con relación a la PET pasó de 8 % a niveles en torno al 10 %.

⁴ En cuanto a la duración del desempleo, no es posible discriminar entre estos dos tramos de edad ya que el INE presenta la información en forma agregada.

BIBLIOGRAFÍA

BOWERS, Norman; SONNET, Anne y BARDONE, Laura. *Giving young people a good start: the experience of OECD countries, Background Report.* En: Preparing youth for the 21st century: The transition from education to the labour market. París: OECD Secretariat, 1999.

DOLADO, Juan José et al. (1996) *Minimum wages. The European experience.* Londres: Centre for Economic Policy Research, 1996.

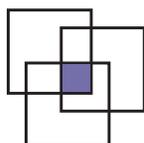
EYRAUD, François y SAGET, Catherine (2005) *The fundamentals of minimum wage fixing.* Ginebra: ILO, 2005.

GHELLAB, Youcef. *Minimum wages and youth employment.* En: Employment and Training Papers N° 26. Ginebra: ILO, 1998.

OECD. *Boosting jobs and incomes,* OECD. *Employment Outlook.* Paris: OECD, 2006.

_____ *Making the most of the minimum: statutory minimum wages, employment and poverty,* *Employment Outlook.* Paris: OECD, 1998.

QUNITINI, Glenda y MARTIN, Sébastien. *Starting well or losing their way? The position of youth in the labour market in OECD countries.* OECD Social, Employment and Migration Working Papers N° 39. Paris: OECD, 2006.



“Estamos desperdiciando el potencial económico de una gran parte de la población, en especial en países en desarrollo que son los que menos se lo pueden permitir. Por eso los países deben concentrarse en los jóvenes”.

“Solamente a través de las oportunidades de trabajo decente los jóvenes podrán salir por sí mismos de la pobreza. Las estrategias de empleo juvenil son una contribución clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

Juan Somavia
Director General

