

Juan Raso-Delgue<sup>1</sup>

## América Latina: Modelos alternativos de respuesta a la inocupación y exclusión juvenil

**SUMARIO: I. Educación e inserción laboral en América Latina:** 1. Inocupación juvenil y pobreza en América Latina.- 2. Los sistemas educativos y la inserción laboral de los jóvenes.- 3. Las dificultades de transición de la escuela al trabajo: los jóvenes *ni-ni*.- 4. Inocupación juvenil y actores sociales.- 5. Educación, desempleo y género.- 6. Contratos de trabajo especiales para jóvenes.- **II. Modelos exitosos de transición de la formación a la inserción laboral:** 7. Estrategias y acciones para favorecer la formación de los jóvenes.- 8. Estrategias para promover microemprendimientos.- 9. Modelos alternativos de transición de la educación/formación a la inserción laboral.- 10. Conclusiones.- Bibliografía.

### I. EDUCACIÓN E INSERCIÓN LABORAL EN AMÉRICA LATINA

#### 1. Inocupación juvenil y pobreza en América Latina

Las estadísticas de los distintos países del continente latinoamericano indican de modo unánime que *el de los jóvenes es uno de los segmentos de la PEA más afectados por el desempleo*. Si tomamos como ejemplo recientes datos de la CEPAL, comprobamos que la cuestión de la inocupación juvenil constituye uno de los problemas centrales del desarrollo de América Latina, un continente donde más de la mitad de la población es menor de 24 años y el desempleo juvenil evidencia tasas en aumento en la mayoría de los países. Los resultados estadísticos muestran que la tasa de desempleo juvenil duplica y triplica la tasa de desempleo general, según apreciamos en el siguiente cuadro relativo a datos del año 2010 (CEPAL, 2010):

<b>País</b>	<b>Tasa desempleo general</b>	<b>Tasa desempleo - jóvenes entre 15 y 24 años</b>
Argentina	7,5%	21,2%
Bolivia	6,5%	23,2%
Brasil	6,7%	19,7%
Colombia	12,34%	30,9%
Ecuador	8,0%	21,8%
Paraguay	7,8%	18,5%
Perú	8,0%	12%
Uruguay	6,3%	26,2%

Mientras la tasa de desempleo promedio para todo el continente fue en el año 2010 de 10,4%, la del desempleo juvenil alcanzó el 19,4%. A su vez, ese porcentaje de desempleo juvenil se distribuyó en forma desigual entre los diversos “quintiles” de la población alcanzado el 30% en los sectores más pobre, y bajando a entornos del 10% en el quintil más rico.

Estos datos introductorios permiten afirmar que en América Latina el desempleo juvenil está estrechamente ligado a la pobreza, con lo cual todo estudio sobre educación/transición/mercado de trabajo inexorablemente pondrá en evidencia los fuertes vínculos entre las vulnerabilidades económicas, educativas y ocupacionales. En otras palabras, la inequidad en la distribución de la riqueza que siempre ha caracterizado este continente reproduce inexorablemente otros tipos de inequidades estructurales, como las que tienen que ver con la educación, la formación y el acceso al mercado de trabajo.

Como expresa Abdala, “los jóvenes pertenecientes a los sectores pobres van transitando los diferentes puntos neurálgicos que condicionan la reproducción de la pobreza en un proceso de identificaciones y socializaciones propias del ingreso acelerado y precoz al mercado precario e informal”<sup>2</sup>. Los trabajos que estos jóvenes logran conseguir son precarios y de mala calidad, por lo cual se crea “una *cultura del trabajo inestable o ausente*”, cuyo resultado final es la multiplicación de jóvenes inactivos<sup>3</sup>.

Los jóvenes de los sectores pobres de la población tienen en este contexto menores posibilidades de inclusión social a través de empleos de calidad y tal situación reproduce el círculo vicioso de la pobreza, proyectándose hacia la expansión de la informalidad y hacia nuevas formas de delincuencia, cada vez más organizada.

Como ha indicado el Presidente de Uruguay José Mujica, “la inequidad intergeneracional en el acceso a derechos y a la protección social es una de las expresiones de mayor desigualdad de nuestras sociedades. Por tanto debemos dar prioridad gubernamental al desarrollo de políticas públicas hacia las generaciones más jóvenes. En dicha clave, la masificación de la educación, la reducción del desempleo juvenil y la construcción de escenarios de mayor participación y protagonismo resultan objetivos estratégicos”<sup>4</sup>.

En América Latina los jóvenes no sólo tienen más dificultades de inserción en el mercado de trabajo, sino que además un rasgo característico de la población juvenil es el acceso al trabajo informal, temporal o parcial. Este fenómeno incide en una mayor inestabilidad laboral, que repercute además en una mayor rotación en los puestos de trabajo en comparación con trabajadores y trabajadoras adultas<sup>5</sup>.

Otro problema que afecta la salud física y mental de adolescentes y jóvenes está vinculado al uso de diversas sustancias tóxicas que consumen con cada vez mayor frecuencia. En Uruguay, por ejemplo, el alcohol es la droga más consumida y que presenta una muy baja edad de inicio: 12,89 años. Los datos estadísticos también indican que el 70% de los estudiantes consumieron alguna vez alcohol en el inicio de su trayectoria en la educación secundaria y más de la mitad lo hizo en los últimos 30 días. En cuanto al tabaco, cuatro de cada diez estudiantes del ciclo medio fuma, mientras el 28% de los estudiantes de la enseñanza media ha consumido alguna vez o consume habitualmente marihuana. Otros estimulantes como la pasta base (un económico y maléfico derivado de la cocaína) y la cocaína están presentes en una proporción marginal, pero con devastadores efectos en sus consumidores jóvenes<sup>6</sup>.

## **2. Los sistemas educativos y la inserción laboral de los jóvenes.**

Los Estados latinoamericanos, en términos generales, no han sabido adecuar la enseñanza y capacitación a las necesidades del mercado. Las orientaciones de la enseñanza pública siguen proyectadas hacia empleos tradicionales cada vez menos requeridos por las empresas. A ello se

agrega que las formas de enseñanza aplican criterios académicos y teóricos, con escaso énfasis en la capacitación en el trabajo. Constituye por lo tanto un grave problema para un desarrollo sostenible del continente el desfasaje entre la posibilidad de organizar una oferta adecuada a las transformaciones de la producción y una demanda creciente de competencias laborales no tradicionales.

Como expresa Hernández Arroyave, al recordar que más de la mitad de la población de América Latina y el Caribe es menor de 24 años, con tasas de desempleo en aumento en la mayoría de los países, “los sistemas educativos existentes han fallado en equipar a los jóvenes con el conocimiento y habilidades necesarios para tener éxito en un mercado de trabajo que cambia a gran velocidad<sup>7</sup>.”

El proyecto PREJAL (Promoción de Empleo Juvenil en América Latina) da cuenta que las dificultades de inserción laboral de los jóvenes dependen en gran parte de la falta de adecuación de la formación escolar a las demandas de competencias de los distintos sectores productivos. “Es posible observar - se expresa - que la estructura productiva y el sistema educativo son ámbitos que habitualmente tienen escasos vínculos de comunicación y coordinación entre ellos”<sup>8</sup>.

La cuestión del empleo se complejiza además por la enorme heterogeneidad de empresas y modelos de producción existentes en América Latina, donde conviven empresa de avanzadas tecnologías y procesos de gestión de avanzada, con fábrica que siguen operando con reglas y ritmos de la primera revolución industrial. Para ejemplificar esta situación, Gallart señala que “en los países más grandes como Brasil y México, coexisten empresas de punta tecnológica, tanto manufactureras como de servicios, con emprendimientos de baja tecnología y productividad, individualmente pequeños pero extendidos en la geografía del país”<sup>9</sup>. Agrega la autora que en países medianos como Argentina y Chile, “un antiguo desarrollo industrial no garantiza la modernidad del sector industrial en general, ni que la distribución del ingreso sea relativamente equitativa, aunque hay sectores modernos y muy bien implantados”<sup>10</sup>. A ello se agrega la amplitud del sector no estructurado - “también llamado no registrado por la ausencia de cumplimiento de las normas legales de contratación”- que da vida a un importante sector de la economía<sup>11</sup>. Según datos del año 2005 (y los datos no deberían haberse modificado substancialmente en los años siguientes), Perú es el país con más alto predominio de trabajo informal (54,9%), mientras que Brasil tiene el 49,1%, Argentina el 43,6% y Chile 31,9%. El total de la economía informal en todo el continente alcanza el porcentaje del 48,5%, repartido en el 46,3% para los hombres y el 51,4% para las mujeres: esta tendencia de las mujeres en tener una participación mayor que los hombres en el sector informal latinoamericano se proyecta a todos los países, contribuyendo a ese resultado el sector de trabajo doméstico, en gran medida no registrado<sup>12</sup>. Por lo tanto a la hora de establecer vínculos entre la educación, la formación y el ingreso al mercado de trabajo, hay también que tener en cuenta las dificultades que emergen de economías tan diferentes al interno de una misma región o país.

Para muchos jóvenes la fractura en el recorrido entre la educación, la formación y el empleo se produce en temprana edad, coincidiendo con el pasaje de la enseñanza primaria a la secundaria. En Uruguay - país con un alto nivel educativo - la tasa de asistencia de escolares a 4º y 5º año de escuela es del 86%, pero a partir del primer año de enseñanza media se produce una inflexión, que se va incrementando a medidas que avanza la edad. Así el 13% de los jóvenes que terminan el ciclo primario, no culminan el primer año de la enseñanza media, aumentando el porcentaje en los años siguientes hasta alcanzar el 17,5%. Finalmente tan sólo el 36,5% de las personas jóvenes entre 20 y 29 años logra finalizar la enseñanza media en algunas de sus modalidades<sup>13</sup>. Como expresa Cabella: “La educación determina cada vez más las posibilidades de acceso a mejores puestos de trabajo y, por tanto a mejores ingresos. La persistencia de desigualdades educativas entre diferentes grupos de población es un mecanismo determinante en la reproducción de las desigualdades sociales”<sup>14</sup>. La exclusión por parte del sistema educativo se proyecta inexorablemente a la exclusión del mercado de trabajo formal. “Educación, formación y empleo - indica

Lasida - encierran a los jóvenes pobres en un círculo reproductor de pobreza: no logran trabajos dignos porque no tienen formación y no se forman porque están urgidos por obtener ingresos”<sup>15</sup>. A la segmentación social propia del nivel de ingresos de sus familias, se agrega la segmentación del mercado laboral y las segmentaciones culturales, que producen un círculo vicioso que expresa que si los padres y los abuelos de esos jóvenes no se desempeñaron en el mercado de trabajo formal, tampoco sus nietos e hijos lo lograrán<sup>16</sup>. El vínculo entre educación alcanzada y exclusión social es señalado por el Programa de Formación Laboral de Gobierno de la Provincia de Córdoba (Argentina), donde se afirma que “la exclusión social es la probabilidad que tiene un conjunto de la población de quedar marginado de la vida social, política y económica según el nivel de educación alcanzado... significa no haber podido alcanzar el nivel de calificaciones básica necesarias para afrontar los desafíos del mundo del trabajo y de la vida política y ciudadana”<sup>17</sup>

### 3. Las dificultades de transición de la escuela al trabajo: los jóvenes *ni-ni*

En este contexto educativo se vuelve difícil la transición desde la formación escolar y media al mercado de trabajo. Un reciente estudio de los investigadores Filardo y Filgueiras refiere a las “transiciones” como los trayectos que recorren las personas con relación a los principales hitos vitales y que permiten a los sujetos ingresar en su vida adulta y posicionarse en determinada estructura social. Son momentos de transición la salida del sistema educativo, el ingreso al mercado laboral, la salida del hogar de origen, la constitución de una familia, el tener hijos<sup>18</sup>. En la actualidad estos distintos eventos, determinantes de la posibilidad de la integración social plena como ciudadano adulto, se dan en trayectorias bastante diversas, a diferencia de otras generaciones anteriores, que eran más normadas, y que recorrían caminos similares, especialmente en el caso de los jóvenes. Hoy las transiciones muestran diferencias sustantivas, que tienen a su vez distintos grados de vulnerabilidad para el futuro. Se trata de estudiar cómo se recorren esas transiciones por los jóvenes y entender que esas transiciones no se dan en el vacío, que hay un conjunto de instituciones, de políticas públicas, de mecanismos de protección social que facilitan o son indiferentes a esos recorridos, a las condiciones en que los individuos tienen que transitar por estos eventos<sup>19</sup>.

Filardo y Filgueiras dedican particular atención a examinar las trayectorias educativas, que implican un factor de desigualdad que afecta al resto de las transiciones que estudian. Toman como punto de partida la ley uruguaya de educación de 2008, que estableció como obligatoria la enseñanza secundaria y analizan a los jóvenes de entre 20 y 29 años. Entre los datos recogidos, se consigna que sólo el 19 % de los jóvenes finaliza la educación media en el tiempo previsto, el 14% lo hace en un tiempo superior al previsto y más del 52% no finalizan la educación media<sup>20</sup>.

En este fenómeno de transición - y como bien apunta Abdala - la elevación de los requisitos de acceso al mercado de trabajo constituye una nueva barrera para el acceso de los jóvenes de los sectores pobres de la población a trabajos de calidad, produciéndose así “el crítico sector de los jóvenes excluidos, (que) se integra por los jóvenes desempleados de baja escolaridad, los jóvenes inactivos (que no trabajan, ni estudian, ni buscan), las mujeres pobres (fundamentalmente adolescentes), los habitantes pobres del campo y los integrantes de los grupos étnicos”<sup>21</sup>.

La calidad del empleo en el mundo contemporáneo está cada vez más vinculada a los conocimientos y las competencias de las personas. Personas con bajos conocimientos y competencias inespecíficas están condenadas a formarse en trabajo donde no se exige una especial formación. Se critican los institutos de formación de la región que capacitan para servicios de inmediata calificación y sin especiales exigencias educativas (peluquería, gastronomía, artesanía, etc.), pero muchas veces la realidad impone estas soluciones, cuando se procura promover la empleabilidad de jóvenes sin especial preparación. Los trabajos de mayor calidad - por ejemplo, los que brinda el ac-

tual desarrollo tecnológico y la industria de las comunicaciones - sólo son accesibles para jóvenes que tengan una formación media y que por lo tanto están afuera de los grupos más vulnerables.

Las escasas posibilidades de empleo y la expulsión del sistema educativo de los adolescentes y jóvenes con menores recursos, determina la multiplicación de los jóvenes que *ni* estudian, *ni* trabajan y que en Uruguay ya han recibido una denominación: los jóvenes “*ni-ni*”.

### **Cuadro 1: Jóvenes que no estudian, no trabajan ni buscan trabajo según tramos de edad, 2010**

<b>Edad</b>	<b>No estudian, no trabajan ni buscan trabajo</b>
15 a 17	12,6%
18 a 19	12,5%
20 a 24	10,7%
25 a 29	11,8%

*Fuente: Ministerio de Trabajo/OMT - ECH<sup>22</sup>*

Aproximadamente el 30% de la población jóvenes entre 12 y 27 años en Uruguay no estudia, no trabaja y tampoco busca trabajo; otro 25 % busca integrarse a la sociedad a través del empleo, pero no lo consigue. “Tanto a unos como a otros - expresa Lasida - las propuestas (gratuitas en cuanto a los costos directos) que les hacen la educación pública y la formación profesional convencional no les interesan o no tienen posibilidad de aceptarlas”. Ello es también un signo claro del fracaso de las políticas educativas y formativas con relación al acceso al empleo<sup>23</sup>.

## **4. Inocupación juvenil y actores sociales**

Uno de los desafíos en cuestiones de empleabilidad de los jóvenes en América Latina es promover en los actores sociales la conciencia de su rol en la promoción de empleo de calidad. Como señala Neffa, las políticas de empleo requieren no sólo de normas, sino también del apoyo de instituciones. La problemática de los jóvenes desertores del sistema educativo sin diplomas ni formación profesional - uno de los sectores más vulnerables en materia de empleo - tiene que ser un objetivo específico de las políticas ocupacionales. Y estas políticas para ser eficaces, requieren a su vez el consenso de los actores sociales, expresados a través de una concertación tripartita, para que en su formulación participen los trabajadores, además de los empresarios y el Estado<sup>24</sup>.

Existen notorias dificultades para promover en los actores sociales la conciencia de su rol en planes y estrategias de empleabilidad de los jóvenes. No son extendidos los ejemplos de compromiso empresarial y sindical en la organización del trayecto “escuela-entrenamiento-trabajo”. Los empresarios - generalmente pertenecientes a los sectores más ricos de la sociedad - colaboran con las instituciones de enseñanza privadas, que ofrecen mayores estrategias educativas para la inserción laboral, mientras que los sindicatos no debaten la necesidad de integrar a los jóvenes de menores recursos al empleo formal. Las discusiones sobre la “empleabilidad juvenil” muchas veces se reducen al debate sobre la eficacia o ineficacia de reglas de flexibilidad del mercado de trabajo, pero no profundizan la cuestión central, que es la posibilidad de que los jóvenes pertenecientes a los sectores con menos recursos puedan acceder a empleos formales de calidad. Por otra parte, las mayores exigencias de formación y entrenamiento para acceder a empleos estables en el mercado de trabajo constituyen una nueva barrera que separa los jóvenes de los sectores pobres de la población de los trabajos de calidad.

Ermida llama la atención sobre la iniciativa de “Autorreforma Sindical” de la Confederación

Sindical de las Américas (CSA) - sección continental de la Confederación Sindical Internacional (CSI), que además de los sindicatos latinoamericanos, incluye los de Canadá y Estados Unidos. La referida iniciativa de autorreforma sindical, diseñada e impulsada por el Secretario General de la CSA, el paraguayo Víctor Báez, consiste en la propuesta de una introspección crítica de los sindicatos del continente, que comience por reconocer sus debilidades para luego detectar las causas de la misma y así tratar de corregir esos defectos. En ese planteo crítico se indica que los sindicatos americanos no han sabido integrar ni atender adecuadamente, las necesidades de determinados colectivos, entre los cuales el de los jóvenes ocupa un primerísimo lugar<sup>25</sup>.

En Colombia, las organizaciones sindicales recuerdan el pronunciamiento que hizo en agosto de 2010 la Confederación Sindical Internacional (CSI), que calificó los elevados niveles de desempleo de los jóvenes en el planeta como una “bomba de tiempo social que amenaza con destruir la estructura social, económica y política de los países en el mundo entero”. El anterior enunciado – expresa la Escuela Nacional Sindical de Colombia - “es ratificado en el informe *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2010*, elaborado por la Organización Internacional del Trabajo. Expresa que a finales del año 2009 “[...] de 620 millones de jóvenes económicamente activos entre 15 y 24 años a nivel mundial, 81 millones estaban desempleados, el número más alto en la historia”<sup>26</sup>.

## 5. Educación, desempleo y género

Algunos datos estadísticos de Uruguay<sup>27</sup> nos muestran interesantes diferencias - positivas y negativas - al combinar las variables de educación, desempleo y género.

### Cuadro 2: Niveles educativos por género en la edad entre 20 y 29 años<sup>28</sup>

Nivel de educación	Hombres	Mujeres
Sin educación formal	0,3%	0,2%
Primaria incompleta	4,2%	2,5%
Primaria completa	15,5%	12,4%
Secundaria básica incompleta	17,4%	13,9%
Secundaria básica completa	11,6%	10,6%
Secundaria superior incompleta	23,7%	22,0%
Secundaria superior completa	7,3%	9,0%
Terciaria incompleta	16,8%	23,1%
Terciaria completa	3,2%	6,4%
TOTAL	100%	100%

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - OMT - ECH, 2010

Estos datos indican que en las franjas de la educación primaria y secundaria básica, hay un porcentaje mayor de hombres que estudian, mientras que esa tendencia se revierte a medida que subimos en los niveles de formación: a nivel terciario la mujer supera ampliamente a los hombres y en el nivel de terciaria completa vemos que hay dos mujeres por cada hombre que alcanza un título universitario.

La significación de estos datos también tiene lectura con relación a los niveles de pobreza. En efecto en los sectores más pobres de la población, las mujeres son en mayor proporción más inactivas que los hombres, pero ello no depende del hecho de que sean menos competentes para la adquisición de conocimientos, sino porque las concepciones machistas del continente - mayor-

mente presente en los sectores pobres de la población - obligan a las mujeres a quedarse en los hogares haciendo tareas de cuidado y tareas domésticas. De ese modo no ingresan al mercado laboral y por lo tanto para las estadísticas son inactivas. Como señalan Filardo y Figueiras, esta proporción de inactivas no está registrada en las tasas de desempleo y está bastante descuidada en los análisis. Y claramente hay una composición por género bien distinta, que genera situaciones diferenciadas. El gran problema es que por otra parte estas mujeres que están fuera del mercado laboral por ser inactivas engrosarían las filas del universo de “ni-ni”, que ni estudian, ni trabajan<sup>29</sup>. También determina esta situación el hecho que las mujeres tienen una asunción temprana de los roles privados, esto es, salen del hogar de origen y tienen hijos mucho más tempranamente que los varones. En realidad trabajan, aunque no en forma remunerada. Su trabajo se expresa en la realización de un conjunto de tareas que tienen que ver con lógicas de los cuidados familiares<sup>30</sup>.

### Cuadro 3: Tase de desocupación juvenil por género

Edad	Hombres	Mujeres
15 a 17	20,3%	33,7%
18 a 24	15,4%	24,8%
25 a 29	5,6%	12,1%

*Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - OMT - ECH<sup>31</sup>*

En cambio, cuando la mujer no está presionada por un contexto de pobreza, tiene más posibilidades para demostrar sus aptitudes y competencias, y por lo tanto se destaca a nivel terciario mucho más que los hombres.

## 6. Contratos de trabajo especiales para jóvenes

Un tema en el centro de los debates sobre la cuestión de la inocupación juvenil es si deben estimularse contratos especiales que favorezcan la contratación de las personas menores de determinada edad. Los que están a favor de esta solución indican que todo lo que favorezca el ingreso al mercado de trabajo es en definitiva beneficioso para las mismas personas inocupadas y para la sociedad en general. Las voces en contra de estas contrataciones señalan que las mismas constituyen un “caballo de Troya” para ingresar elementos flexibilizadores en la legislación laboral, que en definitiva se vuelven perniciosas para todo el colectivo de trabajadores. Por otro lado - indican estas voces - contrataciones juveniles con menos tutelas desplazarían la contratación de los trabajadores regulares.

También se afirma que a través de contratos menos regulados se pretende construir empleabilidad, pero en definitiva no está demostrado que este tipo de contratos - sin la adecuada formación para los trabajos requeridos en las empresas - mejoren la inserción de los jóvenes en el mercado laboral.

Un examen de la contratación juvenil en el continente permite clasificar la contratación juvenil en tres grupos básicos:

**Contrato de aprendizaje:** consiste en contratos a término, destinados usualmente a un tipo de aprendizaje alternado o dual y que impone obligaciones mínimas para las partes. En la celebración de este tipo de contratos se busca una sincronización entre un determinado programa de formación y la práctica que tendrá lugar en la empresa. Esto último lleva a que, en algunos casos, se señale también la obligación de que en la celebración del contrato participe no sólo el empleador y el joven, sino también un representante de la institución de formación. Las leyes estable-

cen, además, límites mínimos y máximos de edad (generalmente entre 6 y 24 meses) para la celebración de este tipo de contratos.

**Contrato de práctica laboral:** se trata también de contratos a término, destinados a jóvenes, y que se orientan a la aplicación práctica, en el ambiente de trabajo, de los conocimientos y habilidades adquiridos previamente mediante un proceso formativo. La diferencia con el anterior tipo de contrato es más bien sutil: la práctica en la empresa tiene lugar *después* de finalizada la formación y no *durante* ésta.

**Becas de trabajo:** este tipo de contratos se dirige usualmente hacia jóvenes pertenecientes a sectores sociales de bajos ingresos con el objeto de facilitar su vínculo con el medio laboral y que realicen una primera experiencia de trabajo. En este caso el vínculo con el componente formativo se diluye, mientras que se coloca el énfasis en otro de los factores que se ha señalado como obstáculo al ingreso de los jóvenes al mercado de trabajo, cual es la falta de experiencia laboral previa.

Cualquiera de estas tres variantes se caracteriza también por regular una compensación en dinero mínima para el joven, establecer una protección social en el marco de la estructura nacional de seguridad social, por obligar a la extensión de certificados y por establecer la obligatoriedad del registro ante la autoridad competente (la mayor parte de las veces los Ministerios de Trabajo)<sup>32</sup>.

Como se ha señalado en la XVI Reunión Regional Americana sobre Trabajo Decente en las Américas (Brasilia, mayo 2006), “Estos contratos especiales permiten a las empresas reducir los beneficios laborales de los jóvenes a cambio de formación. Teóricamente ello resultaría del mayor interés para los jóvenes, puesto que se trata de una inversión que les permitiría tener acceso a formación y adquirir experiencia, lo que redundaría en mayores beneficios a lo largo de la vida. Sin embargo se ha expresado preocupación por el hecho de que, en algunos casos, estos contratos no se estén usando realmente para capacitar a la mano de obra juvenil, sino solo como mecanismo para abaratar los costos”<sup>33</sup>.

## II. MODELOS EXITOSOS DE TRANSICIÓN DE LA FORMACIÓN A LA INSERCIÓN LABORAL

### 7. Estrategias y acciones para favorecer la formación de los jóvenes

Ante la grave situación del panorama educativo y ocupacional de los jóvenes en América Latina, se ensayan diversas estrategias que apuntan ya sea a la reinserción de éstos en el sistema educativo para fortalecer su formación, ya sea al tránsito hacia el mercado de trabajo.

#### ▪ Transferencia en Efectivo Condicionada

Una de las acciones que se están implementando en diversos países es la referida a los llamados programas de “Transferencias en Efectivo Condicionadas” (TEC) o transferencias condicionadas. Estos programas son una expresión de asistencialismo social que procura la entrega de un subsidio en dinero periódico (generalmente mensual) a las familias pobres, con la condición que los menores que deben asistir al ciclo de educación primaria, cumplan con un mínimo de asistencia escolar<sup>34</sup>.

#### ▪ Reinserción de jóvenes en estudios secundarios

Una acción similar busca apoyar la reinserción de los jóvenes a los estudios escolares y secundarios. En colaboración con otros organismos especializados de la región, la OIT impulsa la expansión de “programas de transferencias condicionadas para cubrir la educación secundaria”, que se concretan en becas o en infraestructura o en útiles escolares para la educación secundaria entregados a adolescentes y jóvenes que han abandonado los estudios, con la condición que vuelvan a ellos<sup>35</sup>.

### ▪ Información y orientación vocacional

Otro tipo de acción busca informar a los jóvenes sobre las oportunidades de trabajo que ofrece el mercado. En tal sentido existen carencias sobre este tipo de información, o la misma está desactualizada. Conjuntamente con la información, puede ser importante el asesoramiento y la orientación vocacional sobre oportunidades y competencias para ayudar a los jóvenes, que generalmente no tienen experiencias y contactos, a conocer que esperan los empleadores de sus potenciales trabajadores<sup>36</sup>.

## 8. Estrategias para promover microemprendimientos

Una estrategia desarrolla a la casi totalidad de los países del continente y apuntalada en organizaciones sociales y empresariales ha sido la de promover micro emprendimientos, es decir desarrollar posibilidades de autoempleo en los jóvenes inocupados. En general estos programas están destinados a grupos reducidos de beneficiarios y apuestan al desarrollo de ideas válidas para crear pequeñas empresas competitivas en el mercado. Entre estos programas se destacan por su dimensión y éxito el de la Fundación Impulsar de Argentina y Acción Emprendedora de Chile.

El primero de ellos está focalizado en jóvenes de escasos recursos de 18 a 35 años. Se seleccionan los proyectos presentados, en base a una expectativa de factibilidad, y se asiste al joven en el desarrollo de su plan de negocios, brindándole además un préstamo de aproximadamente dos mil quinientos dólares. Además un tutor - en general hombres y mujeres, cuadros empresariales, voluntarios, que ofrecen apoyo en forma honoraria - sigue al joven emprendedor durante tres años. Desde 1999 hasta 2006 se generaron en Argentina 210 microemprendimientos con 483 puestos de trabajo<sup>37</sup>.

“Acción Emprendedora” de Chile - con el similar objetivo de apoyar a los jóvenes a superar la pobreza a través de la formación de emprendedores de escasos recursos - plantea un modelo en tres etapas: a) capacitación en la problemática empresarial y elaboración de un plan de negocios; b) acompañamiento técnico por un período promedio de cuatro meses; c) financiación de proyectos con recursos propios o a través de alianzas con entidades microcrediticias. En estas etapas los jóvenes carenciados son asistidos por otros jóvenes profesionales y universitarios, que desarrollan el seguimiento como una forma de voluntariado<sup>38</sup>.

Si bien estas experiencias de promoción de autoempleo empresarial son particularmente interesantes por la participación de tutores con un buen nivel de formación y una dedicación solidaria, estos proyectos tienen dos debilidades. La primera - ya indicada - que, por las propias características de las acciones, están focalizadas en un reducido número de jóvenes. La segunda apunta a que estos emprendimientos no siempre logran consolidarse y pueden así concluir en formas diversas de autoempleo en el sector informal de la economía. No olvidemos que en América Latina la expresión de “autoempleo” es precisamente en muchos casos sinónimo de informalidad.

## 9. Modelos alternativos de transición de la educación/formación a la inserción laboral

Ante el desolador panorama de inocupación juvenil que hemos reseñado en las anteriores páginas, numerosas instituciones públicas y privadas, laicas y religiosas, nacionales y extranjeras (generalmente ONG) han promovido proyectos que implican la transición de la formación a la inserción laboral. Estos proyectos apuntan a una formación dual, complementando la capacitación académica (*off-job*) con el aprendizaje en el trabajo (*on-job*) a través de becas, pasantías o contratos específicos.

En nuestra investigación hemos relevado diversos proyectos que son de interés y merecen ser potenciados. Entre ellos se destacan el Programa de Formación Laboral de Gobierno de la Pro-

vincia de Córdoba (Argentina); el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP); el programa Opción Joven, El Abrojo, Los Pinos, Gurises Unidos y el Movimiento Tacurú de Uruguay; el proyecto Axé de Brasil; el Polígono Industrial de Don Bosco de El Salvador; La Comuna de México; el CAPLAB de Perú; la Escuela Gaspar Melchor de Jovellanos de Cuba y Navegar Sur de Argentina<sup>39</sup>

Sin embargo estos emprendimientos al estado actual no son de suficiente envergadura como para postularse como modelos de transición, ya sea por el limitado colectivo al cual están dirigidos, ya sea porque muchas veces (como el caso del programa Opción Joven) no han logrado en la práctica ingresar en la etapa de aprendizaje.

Por lo tanto concentramos la atención en esta parte final del trabajo en aquellos emprendimientos que efectivamente por sus dimensiones y éxito constituyen modelos a aplicar en otros países. Examinaremos a continuación las experiencias de Entra 21, el proyecto PREJAL, el SENAI de Brasil, en SENATI de Perú y el SENA de Colombia.

#### ▪ Programa “ENTRA 21” (18 países de América latina)

“ENTRA 21” es un programa creado por la Fundación Internacional para la Juventud (FIJ), el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia de Cooperación del Gobierno de Estados Unidos (USAID), para formar a jóvenes en empleos demandados por la nueva economía en América Latina y el Caribe, con especial referencia a las tecnologías de la información (TI). Este programa ha demostrado ser una excelente oportunidad para el ingreso de jóvenes inocupados al mercado de trabajo y con un fondo superior a los 30 millones de dólares está apoyando proyectos en 18 países del continente, donde jóvenes entre 16 y 29 años reciben capacitación en tecnologías de la información y la comunicación y habilidades generales. El programa además ofrece servicios de intermediación laboral a través de un sistema de pasantías implementado en los diversos países.

El proyecto busca crear alianzas con organizaciones locales, gobiernos y empresas para responder a las necesidades de empleo en la región<sup>40</sup>.

Los objetivos del programa Entra 21 son:

- proveer capacitación en competencias laborales a 12.000 jóvenes entre los 16 y 29 años de edad;
- asignar donaciones a un máximo de 40 organizaciones sin ánimo de lucro;
- incrementar el conocimiento sobre prácticas de capacitación laboral para jóvenes, inserción en empleos productivos y promoción de la sostenibilidad de esos esfuerzos en el tiempo<sup>41</sup>.

El programa apuesta a la realización de pasantías, como la mejor estrategia de inserción laboral: una pasantía con buenos resultados constituye generalmente un puente seguro a un contrato definitivo en la empresa donde la misma se realiza<sup>42</sup>.

El programa Entra 21 se ha perfilado como un modelo de intermediación para apoyar las transiciones laborales de jóvenes vulnerables, asistiéndolos con políticas públicas de empleabilidad juvenil. Se pone especial énfasis en la estrategia de intermediación laboral y el fortalecimiento de capacidades de los organismos técnicos de capacitación (OTEC), para ocupar a sus egresados en trabajos de calidad.

En sus investigaciones sobre el proyecto Entrar 21, Hernández recuerda que la pasantía o práctica laboral es considerada cada vez más como un componente esencial del proceso de formación, ya que le permite al joven aplicar los conocimientos adquiridos y adaptarse a una situación real de trabajo. La pasantía puede servir, además, como puente hacia una inserción en el mercado formal de trabajo. Las Agencias Ejecutoras han adoptado diferentes estrategias para relacionarse con los empleadores, así como para supervisar el proceso de aprendizaje de los jóvenes, su desempeño durante la pasantía y la significación de esta última. El autor enumera los

beneficios que las pasantías generan para los actores involucrados: a) experiencia adquirida y establecimiento de contactos con personas y ambientes; b) acercamientos con el sector privado y con el establecimiento de mecanismos de evaluación más eficientes para las Agencias Ejecutoras y c) acceso a recursos humanos bien calificados para las empresas<sup>43</sup>.

#### ▪ Proyecto de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL)

El proyecto de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL) es una iniciativa que se inscribe dentro de los esfuerzos de la Red de Empleo de los Jóvenes (REJ) del Secretario General de las Naciones Unidas y del Programa Global de Empleo y el Programa de Empleo de los Jóvenes de la Oficina Internacional del trabajo. Su finalidad es la de promover, con recursos públicos y privados, el trabajo decente para los jóvenes a través de la sensibilización e inclusión del empleo juvenil en las políticas y programas públicos, de la investigación y difusión de conocimientos, de la asistencia técnica y del desarrollo de experiencias de capacitación socio-laboral con el sector privado.

PREJAL lleva adelante seis experiencias de formación, dirigidas a jóvenes de sectores desfavorecidos, en Argentina, Brasil, Chile, Colombia México y Perú, con el apoyo de empresas y fundaciones de origen español.

Las entidades que actúan son Endesa, Fundación Adecco, Fundación Telefónica, Prosegur, Santander y Fundación Real Madrid y los proyectos en general tienen por finalidad la organización de prácticas rentadas para jóvenes estudiantes técnicos y universitarios en el sector de la distribución eléctrica.

En Argentina existen diversos planes con compromisos a cargo de las empresas del programa. Así Endesa (a través de Edesur) ha desarrollado dos programas destinados a jóvenes del último año del nivel secundario, pertenecientes a hogares de nivel socioeconómico medio-bajo, con el objetivo de desarrollar capacidades y experiencias prácticas en puestos de trabajo vinculados a la energía eléctrica<sup>44</sup>. Por su parte Fundación Telefónica (en asociación con la Fundación Gente Nueva de Bariloche) desarrolló una propuesta destinada a jóvenes entre 15 y 22 años, procedentes de sectores altamente vulnerables y en situación de exclusión en la localidad de Bariloche. La propuesta se articuló en torno a diversos ejes: la reinserción de los adolescentes y jóvenes en el sistema escolar; la inserción laboral a través de prácticas en empresas; la realización de actividades recreativas, artísticas y deportivas, para favorecer la integración social de los jóvenes, etc<sup>45</sup>.

En Brasil, las empresas participantes son Endesa (a través de Ampla Energia e Serviços S.A. y de Companhia Energética do Ceará), Fundação Telefónica, Prosegur y Santander, que han llevado adelante dos proyectos: el programa Joven Aprendiz Electricista<sup>46</sup> y el programa Promoción de jóvenes estudiantes de educación secundaria y universitaria<sup>47</sup>.

En Chile están operando Endesa (a través de Chilectra S.A. y de Compañía Americana de Multiservicios), Prosegur, Santander y Fundación Real Madrid, que han ejecutado dos propuestas de trabajo destinadas a jóvenes entre 17 y 24 años de edad, de niveles socioeconómicos bajos o medio bajos, que hayan egresado de escuelas técnico industriales. Un programa refiere a pasantías profesionales para capacitar en perfiles laborales vinculados con la atención a clientes, resolución de conflictos, medición de energía y control de productos en los de servicios eléctricos. El segundo programa, destinado a jóvenes entre 15 y 19 años, busca desarrollar en ellos capacidades y experiencias prácticas que les permitan trabajar en el negocio de la distribución eléctrica<sup>48</sup>.

Endesa (a través de Empresa de Distribución Eléctrica de Lima Norte), Fundación Adecco y Prosegur operan en Perú en el proyecto de capacitación de jóvenes entre 18 y 24 años, de hogares de nivel socioeconómico medio-bajo, para desarrollar capacidades para desenvolverse en el negocio de la energía eléctrica. Los jóvenes transitan por una etapa de capacitación técnica y otra de práctica laboral en el puesto de trabajo<sup>49</sup>.

En Colombia Endesa (a través de Codensa S.A.), Fundación Adecco y Fundación Telefónica llevan adelante el proyecto de capacitación en tecnología eléctrica para jóvenes en situación de miseria o pobreza (estratos socioeconómicos I, II y III). La capacitación se desarrolla a través de la realización de prácticas en la empresa<sup>50</sup>. Por su parte Fundación Telefónica ha trabajado en una propuesta destinada a jóvenes de 15 a 24 años de edad, que con anterioridad participaron en el programa Proniño (de escolarización de niños trabajadores), para elaborar estrategias que proporcionen a los jóvenes la posibilidad real de encontrar un empleo digno y productivo, con énfasis en las telecomunicaciones<sup>51</sup>.

Finalmente, en México se ha desarrollado una única experiencia a cargo de Santander. La misma se centra en la formación de jóvenes residentes en Querétaro, de nivel socioeconómico bajo o medio bajo, en actividades vinculadas con tecnologías, operaciones bancarias y red comercial, otorgando a los más destacados la posibilidad de integrarse a un programa de pasantías en los establecimientos del propio banco<sup>52</sup>.

Las experiencias de PREJAL enfatizan sobre la importancia del aprendizaje en contextos reales de trabajo, en los que concilia la “formación para el trabajo” con “la formación en el trabajo”, permitiendo esta última la adaptación y aplicación en el ámbito productivo de los conocimientos adquiridos fuera del trabajo y al mismo tiempo volviéndose fuente de producción de nuevos conocimientos y de actitudes relativas a requerimientos de autonomía y responsabilidad.

A la fecha, todas las organizaciones participantes han concluido los programas de empleabilidad que han venido ejecutando, ya sea a través de la gestión directa o en colaboración con instituciones de reconocida trayectoria en el trabajo con jóvenes (ONG's que participaron con las empresas en algunos de los programas de PREJAL).

### ▪ Programa del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial - SENAI (Brasil)

El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) es una institución de carácter privado y alcance nacional que tiene como objetivo la búsqueda de soluciones para la industria brasileña. Creado por Decreto-Ley N° 4.048 del 22/01/42, en sus orígenes se ocupaba de la formación profesional, pero en los últimos años se ha vuelto una referencia mundial en materia de aprendizaje, asistencia técnica y tecnológica, y producción de información, adecuando sus estrategias a las necesidades de la industria nacional.

La institución, dirigida por un departamento nacional y 27 departamentos regionales, es administrada por la Confederación Nacional de la Industria-CNI. Es responsable de la capacitación de más de 2 millones de alumnos por años y ha formado 34 millones de trabajadores desde 1942. Cuenta en la actualidad con 58 Centros modelo de educación profesional, 730 unidades operativas y 419 Centros de Formación, Centros de Tecnología y Centros de Educación Profesional. Su oferta alcanza los 1.800 cursos por año.

Entre los principales objetivos estratégicos del SENAI con relación a la inserción laboral de los jóvenes, señalamos:

- *La formación por competencia.* El SENAI está desarrollando su modelo de formación basada en competencias laborales. Al efecto ha definido un proyecto estratégico nacional encaminado a dos grandes resultados: uno, la elaboración de perfiles y programas de formación por competencias, y el otro, la puesta en marcha de un proceso de reconocimiento de las competencias adquiridas por la experiencia laboral.

- *La formación y aprendizaje en determinadas áreas tecnológicas.* Las principales áreas tecnológicas en las que trabaja el proyecto son: Alimentos, Automóviles, Construcción Civil, Electricidad, Electrónica, Telecomunicaciones, Textil y Metalmecánica. Mediante una estrategia de trabajo institucional se ha involucrado en los proyectos a grupos de directivos, profesionales y técnicos junto con la colaboración de docentes.

- *La promoción del diálogo social en los Comités Técnicos en el SENAI.* Los Comités son concebidos como órganos técnicos de apoyo a las acciones de actualización y operación del sistema de educación profesional; su objetivo es el establecimiento de los perfiles profesionales basados en competencias.

- *La certificación de las competencias adquiridas.* El SENAI está trabajando en el diseño de un sistema de certificación que permita el reconocimiento de las competencias adquiridas como resultado de la experiencia laboral y de este modo facilite el acceso a la formación para aquellas áreas de desempeño que no cuenten con las competencias requeridas<sup>53</sup>.

- *Programa de evaluación externa.* Este programa ha sido promovido por la institución para disponer de información que permita evaluar y adecuar los resultados de los programas de formación profesional a las expectativas de los estudiantes y del mercado laboral. Este sistema de monitoreo consta de una primera fase de evaluación del perfil del alumno que concluye sus estudios en el Sistema, una segunda fase que controla el éxito que ha tenido el alumno luego de un año de haber concluido sus estudios y una tercera fase que examina las empresas en las que trabajan los egresados y el grado de aceptación que tiene el perfil de éstos. Del monitoreo se releva un dato positivo: el 63% de egresados son efectivamente incorporados al mercado de trabajo<sup>54</sup>.

El SENAI se ha potenciado recientemente a través de un acuerdo con el Programa Nacional de Integração da Educação Profissional con el objetivo de integrar la educación básica con la educación profesional, y superar al mismo tiempo la distancia cultural entre el trabajo manual e intelectual, ampliamente presente en Brasil.

#### ▪ Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial - SENATI (Perú)

Este Servicio es otra interesante experiencia en el continente, que tiene como objetivo una formación dual: académica y en la empresa, según el lema de “aprender haciendo”. La organización busca proporcionar formación profesional y capacitación para la actividad industrial manufacturera y para trabajos de instalación, reparación y mantenimiento realizados en las demás actividades económicas. La institución fue constituida el 19 de Diciembre de 1961, por iniciativa de un grupo de empresarios de la Sociedad Nacional de Industrias, que decidieron la creación de un programa destinado a promover el trabajo de los jóvenes en los sectores manufactureros y de mantenimiento, financiado con los aportes de los propios empresarios.

Los proyectos del SENATI están dirigidos a jóvenes entre 14 y 24 años con planes para la formación profesional a nivel técnico operativo, a nivel técnico medio y a nivel técnico superior. El período de formación varía entre 3 y 6 semestres, dependiendo de la ocupación o especialidad. Se desarrolla alternando actividades en unidades operativas con tareas de aprendizaje práctico en empresas.

El proceso de admisión al programa de “aprendizaje dual” se inicia con una fase de “nivelación académica” de 200 horas de duración, para reforzar los conocimientos básicos y verificar las condiciones personales de los postulantes. Sólo los que aprueban esta fase, pueden acceder a la fase de formación propiamente dicha.

La “formación” comprende a su vez dos etapas: a) la *formación básica* que se realiza íntegramente en los Centros de Formación Profesional del SENATI, con una duración de 552 horas; b) la *formación específica* que se realiza mayormente dentro de la empresa, alternando 4 días de asistencia a la empresa y 1 día a la semana de asistencia al Centro de Formación Profesional, con una duración de 920 horas por cada semestre.

La metodología de enseñanza más caracterizada del SENATI es, como dijimos, el “aprender haciendo” en condiciones reales de producción. La formación en ocupaciones técnica operativas se realiza mayormente en el “Sistema Dual SENATI-Empresa”, que se caracteriza por alternar actividades en los Centros de Formación Profesional con aprendizaje práctico dentro de las empresas.

En la actualidad aproximadamente 8.600 empresas participan en los programas del SENATI<sup>55</sup>.

#### ▪ **Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA (Colombia)**

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), creado por Decreto-Ley 118, del 21 de junio de 1957, es una de las principales respuestas de Colombia al creciente desempleo juvenil, donde el número de inocupados entre los 14 y 26 años alcanzaba a fines del 2008 casi un millón de jóvenes, lo que representa un porcentaje de desempleo a nivel nacional de 22%. El objetivo del gobierno ha sido el de aumentar la capacidad de formación y vincularlas a puestos de trabajo, con el objetivo de ocupar 250 mil jóvenes de los sectores más vulnerables de la población<sup>56</sup>. Debe destacarse que la institución es de carácter tripartito, por lo cual cogobiernan en su gestión el Estado, los empleadores y las organizaciones de trabajadores.

El Gobierno ha asignado recientemente a este proyecto un presupuesto de aproximadamente 150 millones de dólares, que expresa la preocupación pública por la cuestión del desempleo juvenil. El presupuesto cubre no sólo los gastos docentes, sino también los materiales para la formación y el sustento (alimentación y transporte) de los jóvenes aprendices. Los actuales programas de formación pertenecen a las áreas de electrónica; telecomunicaciones; industria gráfica y de la comunicación; nuevos materiales; aplicaciones en nanotecnología y recubrimiento de materiales; logística y transporte; biotecnología vegetal, animal e industrial; diseño y producción industrial; producción más limpia y control ambiental; y agricultura de precisión, entre otros.

El SENA también está desarrollando programas de construcción de edificaciones y obras civiles que contribuyen al desarrollo de los proyectos de infraestructura que el Gobierno y el sector privado tienen proyectado ejecutar, con un aporte significativo en la generación de empleo.

Conjuntamente al “Programa 250 mil”, destinado a los centros urbanos del país, el SENA ha implementado el “Programa Jóvenes Rurales Emprendedores” para reforzar la formación a nivel tecnológico en las comunidades rurales y promover al mismo tiempo el componente de emprendimiento.

El SENA para llevar a cabo estos proyectos ha suscrito convenios y alianzas con las empresas del sector productivo y ha contratado a 5 mil instructores, en especial profesionales desvinculados recientemente de empresas, que se hayan visto afectadas por la crisis. La duración de los cursos varía de acuerdo al tipo de programa de formación, con un promedio de dos años para el nivel de tecnólogo y de un año para el nivel de técnico<sup>57</sup>.

El proyecto prevé que la formación general se oriente desde los comienzos hacia la metodología de proyectos, que enfoca la formación hacia la solución de problemas reales que enmarcan todo el proceso de aprendizaje y, luego, una fase final con la contratación de los estudiantes a través de contratos de pasantías.

El número de aprendices varía de acuerdo con el número de trabajadores de la empresa, la cual además no podrá contratar aprendices si en los tres meses anteriores ha efectuado reducciones de personal

El contrato de aprendizaje permite a las empresas facilitar un lugar de práctica en el trabajo y a los aprendices encontrar dicha oportunidad de práctica. Durante su vigencia facilita la adquisición de competencias y de experiencia laboral. De ahí la apuesta del gobierno colombiano para lograr a través del SENA una mejor inserción de los jóvenes más necesitados<sup>58</sup>.

#### ▪ **“Jovenes con más y mejor trabajo” (Argentina)**

El programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” es una política de empleo para jóvenes de 18 a 24 años de edad desocupados, que no han terminado la escolaridad obligatoria. El programa está presente en 163 municipios de todas las provincias y ha convocado a 300 mil jóvenes en todo el país desde su lanzamiento por la Presidenta de la Nación a comienzos del año 2008.

El plan tiene como objetivo generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jó-

venes, a través de acciones integradas, que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.

En el ámbito de la ciudad de Buenos Aires este programa cuenta con más de 7000 jóvenes inscriptos. En los talleres de orientación laboral se busca en una primera fase el fortalecimiento de la empleabilidad de los jóvenes, el conocimiento de la normativa laboral, el acceso a la formación informática y una preparación para enfrentar una entrevista laboral.

En la segunda fase los jóvenes participan de acciones de formación profesional en la práctica, a través del autoempleo o prácticas laborales en empresas privadas.

Otra ciudad donde la experiencia ha crecido es Córdoba: allí han ingresado jóvenes en situación de pobreza de las localidades de Deán Funes, Capilla del Monte y Villa de Soto.

Los beneficiarios del programa asumen el compromiso de terminar los estudios secundarios y realizar los cursos de aprendizaje de oficios durante dos años y, a cambio, el Estado les paga una retribución de aproximadamente 120 dólares por mes<sup>59</sup>.

#### ▪ Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional - INEFOP (Uruguay)

El Instituto fue creado por la Ley N° 18.406 del 24 de octubre de 2008 como Persona Pública no Estatal, de carácter tripartito. Posee como principal cometido ejecutar políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los trabajadores y trabajadoras de nuestro país. Financiado con aporte de los trabajadores y empleadores, desarrolla programas focalizados a diversos colectivos. Entre los que se destacan, señalamos:

- PROJOVEN: programa alcance nacional de formación e inserción laboral de los jóvenes con mayores dificultades para obtener un empleo. Vincula las acciones de capacitación con las necesidades y oportunidades identificadas en los sectores productivos del país. El Programa está dirigido a jóvenes de ambos sexos, entre 18 y 24 años, provenientes de hogares de bajos ingresos que no han completado su educación formal y con limitada o nula experiencia laboral, y que al momento de inscribirse no estén trabajando ni estudiando. El Programa cubre todos los gastos de capacitación otorgando además un viático para transporte durante la formación. Todos los cursos incluyen un Taller de Orientación Ocupacional y Vocacional que prepara a los jóvenes para comprender las lógicas, códigos y requerimientos del mundo del trabajo.

- EMPRENDE URUGUAY: programa de apoyo a la creación y fortalecimiento de micro y pequeños emprendimientos que agreguen nuevo valor capitalizando las oportunidades del mercado, generen nuevos puestos de trabajo genuinos y contribuyan al incremento real del PBI. El programa está dirigido a micro y pequeñas empresas informales con un mínimo de un año de trabajo sostenido y a empresas formales con hasta dos años de inicio e instaladas en los departamentos de: Canelones, Florida, Montevideo y San José. Los servicios ofrecidos por el Programa consisten en: cursos de capacitación en gestión empresarial, asistencia técnica personalizada en gestión, formulación de un plan estratégico, apoyo para la formalización, estudio de viabilidad económica y acceso a crédito por medio de garantía, trabajo en redes empresariales, etc.

- PROIMUJER es un programa de capacitación laboral con enfoque de equidad de género. Su finalidad es la de contribuir a la igualdad de oportunidades y de trato en la formación profesional y en el empleo mediante el desarrollo de acciones de formación con calidad y equidad. El programa está dirigido a mujeres de todas las edades residentes en áreas urbanas o rurales desocupadas, que buscan empleo por primera vez o se encuentran en cualquiera de las situaciones de empleo con restricciones. Actualmente el programa ejecuta un promedio de 50 cursos anuales lo que equivale a una población de 1000 participantes y entre la población destinataria se incluye el segmento de mujeres entre 18 y 29 años con hijas/os a cargo pertenecientes a sectores socio-eco-

nómico bajos, con dificultades para ingresar y/o mantenerse en el mercado de trabajo

- PROCLADIS es un Programa de capacitación laboral para personas con discapacidad (todos los tipos de deficiencia), mayores de 18 años, que tiene como objetivo promover la inclusión social de las personas con discapacidad contribuyendo a formar su identidad como trabajador. Se privilegia a aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y laboral. Todos los cursos de capacitación e inserción laboral son absolutamente gratuitos.

Un problema de los cursos de formación en Uruguay radica en la dificultad de la inserción en pasantías o aprendizajes en la empresa, por cuanto la Ley 16.873 de 1997, que preveía contrataciones de este tipo, ha quedado inoperante en virtud de que otras normas eliminaron los beneficios que ella aportaba a la empresa. Al momento actual uno de los temas del debate es la aprobación de una nueva ley de trabajo juvenil.

## 10. Conclusiones<sup>60</sup>

A modo de conclusión, resumimos algunas de las ideas que hemos expuesto en nuestro trabajo:

- En las estadísticas de desempleo, *el de los jóvenes es uno de los segmentos más afectados en América Latina, donde la inocupación está estrechamente ligada a la pobreza*. Cualquier investigación sobre la transición entre la educación y el trabajo pondrá inexorablemente en evidencia los fuertes vínculos entre las vulnerabilidades económicas, educativas y ocupacionales. La inequidad en la distribución de la riqueza reproduce las inequidades estructurales de la educación, la formación y el acceso al mercado de trabajo.

- La cuestión del empleo de los jóvenes se complejiza por la enorme heterogeneidad de empresas y modelos de producción existentes en América Latina, donde empresas de alta tecnología conviven con fábricas que producen con reglas del primer maquinismo.

- Tienen acceso a trabajos de calidad aquellos jóvenes que han recibido una adecuada formación en su proceso educativo, mientras que la deserción escolar, que muchas veces acompaña las situaciones de pobreza, se vuelve el principal obstáculo para la transición hacia trabajos decentes en el sector formal de la economía.

- Ante los graves problemas del desempleo juvenil, los actores sociales no han alcanzado consensos, que tengan como objetivo la empleabilidad de los jóvenes. Los sindicatos no han demostrado tener suficiente conciencia sobre este tema, que afecta a los sectores pobres de la población, que por lo tanto deberían naturalmente ser tutelados por la representatividad sindical. Paradójicamente las iniciativas de formación y trabajo son impulsadas en mayor medida por organizaciones empresariales que buscan reclutar trabajadores adecuadamente formados.

- El desempleo - y en especial el desempleo juvenil - también es una cuestión de género: los datos indican niveles de desempleo más altos para las mujeres jóvenes que para los hombres y ello no depende del hecho de que las mujeres sean menos competentes para la adquisición de conocimientos, sino porque la pobreza las obliga - muchas veces en edad adolescente y ya con hijos - a quedarse en los hogares para cumplir el rol doméstico, que sigue atribuyéndole la cultura machista del continente.

- La cuestión de la inocupación juvenil en América Latina es compleja y de muy difícil abordaje, como lo demuestran los intentos a nivel de organizaciones internacionales y nacionales, que no han logrado aportar a esta realidad cambios cualitativos sustanciales.

- Ante la grave situación educativa y ocupacional de los jóvenes en América Latina, se han promovido distintas estrategias, que apuntan ya sea a la reinserción de éstos en el sistema educativo para fortalecer su formación, ya sea al tránsito hacia el mercado de trabajo. Numerosas instituciones públicas y privadas, laicas y religiosas, nacionales y extranjeras (generalmente ONG) trabajan en proyectos que implica la transición de la formación a la inserción laboral. Estos pro-

yectos apuntan a una formación dual, complementando la capacitación académica (*off-job*) con el aprendizaje en el trabajo (*on-job*) a través de becas, pasantías o contratos específicos. Sin embargo, la mayoría de estas experiencias abarcan colectivos muy reducidos de jóvenes.

- Los ejemplos más destacables - ya sea por su valor cualitativo, que por su dimensión cuantitativa - son en nuestra opinión los siguientes: “ENTRA 21”, programa que se está implementando en 18 países del continente; el Proyecto de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL); el Programa del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial - SENAI (Brasil); el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial - SENATI (Perú); el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA (Colombia); el Programa “Jóvenes con más y mejor trabajo” (Argentina) y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional - INEFOP (Uruguay)

- Hay que ser prudente cuando se invoca la necesidad de promover *políticas activas de empleo* focalizadas en los jóvenes, para mejorar sus oportunidades de empleabilidad. Estas políticas deberían en todos los casos sujetarse a las siguientes condiciones básicas:

- a) Los menores de 18 años de edad, deberían permanecer en el sistema educativo y no deberían trabajar, salvo las excepciones previstas en el CIT 138. Extrañamente la mayoría de las estadísticas latinoamericanas sobre empleabilidad de los jóvenes fijan una edad mínima de 15 años, cuando ella debería ser de 18 años. Las mismas estadísticas por lo tanto asumen la realidad de trabajo (muchas veces ilegal) a los 15 años de edad.

- b) No corresponde estimular el trabajo de los que aún no han cumplido 18 años, sino procurar su plena formación secundaria, recurriendo en los casos necesarios a incentivos y subsidios en dinero para compensar la falta de ingresos. Al no existir en estos casos una relación de trabajo, los estímulos deberían provenir, preferentemente, de instituciones sociales públicas y/o privadas

- c) En el caso de trabajadores mayores de 18 años deben promoverse políticas activas de empleo con la participación del Estado y los actores sociales. Pero también en este caso debería distinguirse en el universo de los jóvenes “*inocupados*”, los que no trabajan porque quieren continuar los estudios y sus familias no pueden costearlo, de aquellos que quieren y necesitan trabajar ya. En el primer caso, debería seguir existiendo políticas de apoyo con subsidios y/o becas, a los que quieren seguir estudiando y formarse. La formación terciaria debería ser en definitiva accesible para todos. En efecto, la realidad latinoamericana demuestra que el acceso a un título universitario sigue siendo un objetivo alcanzable fundamentalmente para las élites sociales, aún en aquellos casos que no existan costos universitarios directos<sup>61</sup>.

- Muchas políticas de estímulo al empleo de jóvenes “*inocupados*” se dirigen al empleador y tiene como objetivo hacer económicamente atractiva la contratación de un joven sin experiencia previa. Pero eso *no debería hacerse a costa de los derechos laborales del nuevo o futuro trabajador*: Más bien deberían buscarse otros incentivos para el empleador como *subsidios directos* o *exoneraciones tributarias*.

- El Estado debería organizar programas de *capacitación y trabajo*, en los que el futuro trabajador pueda especializarse en “nichos” de empleabilidad previamente detectados ( lapso durante el cual el aspirante a trabajador podrá percibir un salario menor por concepto de pasantía o aprendizaje), para luego poder ser ubicado en puestos de trabajo definitivos, previo eventuales convenios con instituciones y empresas públicas o privadas..

- Una estrategia difundida es la que apunta a la generación de *autoempleo*, pero es imperioso en este caso tener mucho cuidado, dado que por lo general, gran parte del autoempleo latinoamericano termina engrosando las filas de la informalidad y subempleo.

- Por último sigue existiendo en todos los casos un desafío de la seguridad social de promover políticas de contención de los jóvenes y de apoyo a las familias con hijos en edad escolar. En tal sentido no debe olvidarse que la Seguridad Social en América Latina constituye una importante herramienta de formalización social.

## BIBLIOGRAFÍA

ABDALA, Ernesto, *Nuevas soluciones para un viejo problema: modelos de capacitación para el empleo de jóvenes - Aprendizajes en América Latina*, en *La inclusión laboral de los jóvenes*, OIT-Cinterfor, Montevideo, 2005.

HERNANDEZ ARROYAVE, Juan Carlos, “Preparando a los jóvenes para entrar en el nuevo mundo del trabajo”, *La inclusión laboral de los jóvenes*, OIT-Cinterfor, Montevideo, 2005.

HERNANDEZ, Juan Carlos, “La pasantía laboral en los proyectos Entra 21: estrategias, aciertos y retos”, en revista Estudios y reflexiones N° 4. Washington, IYF, 2006

ARTETA, María, *Educación y empleo juvenil en América Latina y el Caribe*, en *Trabajo Decente y Juventud*, Documentos de Base, Volumen 1, OIT, Lima 2007

CABELLA, Wanda, *Panorama de la infancia y la adolescencia en la población afrouru-guaya*, PNUD, *Proyecto Población afrodescendiente y Desigualdades étnico-raciones en el Uruguay*, Montevideo, 2008.

ERMIDA URIARTE, Oscar, *Dificultades del Movimiento Sindical con especial referencia a su estructura en América Latina*, estudio encomendado por la Confederación Sindical de las Américas, diciembre de 2010.

FILARDO, Verónica y FILGUEIRA, Fernando, *Transiciones a la adultez y educación*, Colección Cuadernos del UNFPA, n° 5, Montevideo 2011.

GALLART, María Antonia, *Competencias, Productividad y Crecimiento del Empleo, Trazos de la formación*, OIT-Cinterfor, Montevideo, 2008.

HERNANDEZ, Juan Carlos, *La pasantía laboral en los proyectos Entra 21: estrategias, aciertos y retos*, en revista Estudios y reflexiones N° 4. Washington, IYF, 2006.

HERNANDEZ ARROYAVE, Juan Carlos, *Preparando a los jóvenes para entrar en el nuevo mundo del trabajo*, en *La inclusión laboral de los jóvenes*, OIT-Cinterfor, Montevideo, 2005.

INJU/MIDES, *Plan Nacional de Juventudes 2011/2015*, Montevideo, mayo de 2011

LASIDA, Javier, *El trabajo dentro la formación y la formación como parte del trabajo. Aportes y desafíos a partir de Projoven y otras experiencias uruguayas*, en *La inclusión de los jóvenes*, OIT-Cinterfor, Montevideo, 2005.

NEFFA, Julio César, *Políticas de Empleo: una visión sintética de largo plazo (1989 - 2011)*, en *Voces en el Fenix*, N° 6, junio de 2011.

OIT, *Trabajo Decente en las Américas: Una Agenda Hemisférica 2006-2015* - Informe del Director General, Décimo Sexta Reunión Regional Americana, Brasilia, mayo 2006.

PREJAL, *Jóvenes y empleo: experiencias innovadoras en el mundo empresarial*, OIT, Lima, 2009.

VARGAS, Fernando, *Colombia - Programa de Formación de Jóvenes: “Plan 250 mil”*, en revista Serie “OIT - Notas sobre la crisis”, N° 3, Oficina Subregional de la OIT, Santiago de Chile, Julio de 2009.

VERA, Alejandro y CASTIONI, Remi, *Los jóvenes en Latinoamérica. La transición escuela-trabajo como objeto de las políticas públicas*, Boletim Tecnico do Senac, Rio de Janeiro, SENAC, V. 36, N. 2, mayo-ago 2010.

VILLAMIL, Edquin Mauricio, *Desempleo juvenil: Una bomba de tiempo social*, Boletín de la Escuela Nacional Sindical de Colombia, Confederación Sindical Internacional, Bruselas, agosto 12 de 2010

## REFERENCIAS

\* Catedrático de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. - El autor realizó este trabajo en el período enero/mayo de 2011 en ocasión de una invitación recibida por la UNAM (México) y ADAPT (Italia) para desarrollar el tema en un evento en Ciudad de México (29 y 30 de agosto de 2011). Ante el desafío de investigar un tema en el que no tenía una experiencia previa, el autor consultó al Prof. Oscar Ermida Uriarte, quien lo guió a lo largo de toda la investigación, en un período que coincidió con su grave enfermedad. En estas páginas se consigna el fruto de una experiencia, en el que el colega y amigo - definido por Mario Pasco como “el más brillante laboralista de América Latina” - lo acompañó como un verdadero tutor. El autor agradece también la participación de la Socióloga Ana Laura Ermida, quien colaboró activamente en la selección del material y la bibliografía consultados.

<sup>1</sup> Abdala, Ernesto, “Nuevas soluciones para un viejo problema: modelos de capacitación para el empleo de jóvenes - Aprendizajes en América Latina”, *La inclusión laboral de los jóvenes*, OIT-Cinterfor, Montevideo, 2005, pp. 185 y 186

<sup>2</sup> *idem*.

<sup>3</sup> INJU/MIDES, “Plan Nacional de Juventudes 2011/2015”, Montevideo, mayo de 2011, p. 9

<sup>4</sup> *idem*, p. 33.

<sup>5</sup> *ibidem*, p. 36

<sup>6</sup> Hernández Arroyave, Juan Carlos, “Preparando a los jóvenes para entrar en el nuevo mundo del trabajo”, *La inclusión laboral...* cit., nota 1, p. 30

<sup>7</sup> Proyecto PREJAL, “Jóvenes y empleo: experiencias innovadoras en el mundo empresarial”, OIT, Lima, 2009, pp. 95 y 96.

<sup>8</sup> Gallart, María Antonia, “Competencias, Productividad y Crecimiento del Empleo”, *Trazos de la formación*, OIT-Cinterfor, Montevideo, 2008, p. 17.

<sup>9</sup> *idem*.

<sup>10</sup> *ibidem*, p. 18.

<sup>11</sup> *ibidem*, p. 19 y 79

<sup>12</sup> INJU/MIDES, *op. cit.*, nota 3, pp. 28 y 29.

<sup>13</sup> Cabella, Wanda, “Panorama de la infancia y la adolescencia en la población afrouruguaya”, PNUD, *Proyecto Población afrodescendiente y Desigualdades étnico-raciones en el Uruguay*, Montevideo, 2008, pp. 103 y ss.

<sup>14</sup> Lasida, Javier, “El trabajo dentro la formación y la formación como parte del trabajo. Aportes y desafíos a partir de Projoven y otras experiencias uruguayas”, en *La inclusión...* cit., nota 1, p. 96

<sup>15</sup> *idem*

<sup>16</sup> Hernández Arroyave, Juan Carlos, *op. cit.*, nota 6, p. 30.

<sup>17</sup> Filardo, Verónica y Filgueira, Fernando, “Transiciones a la adultez y educación”, Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), Montevideo, 2011. Ver entrevista a los autores en [http://www.el.espectador.com/1v4\\_contenido.php?id=213392&sts=1](http://www.el.espectador.com/1v4_contenido.php?id=213392&sts=1)

<sup>18</sup> *idem*

<sup>19</sup> *ibidem*

<sup>20</sup> Abdala, Ernesto, *op. cit.*, nota 1, p. 185 y 186.

<sup>21</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, “Diagnóstico sobre Empleo Juvenil - Empleo y Educación: pilares para la construcción de la trayectoria laboral de los jóvenes”, mayo 2011, p. 29.

<sup>22</sup> Lasida, Javier, *op. cit.*, nota 14, p. 97.

<sup>23</sup> Neffa, Julio César, “Políticas de Empleo: una visión sintética de largo plazo (1989 - 2011)”, *Voces en el Fenix*, N° 6, junio de 2011, pp. 77 a 81.

<sup>24</sup> Ermida Uriarte, Oscar, *Dificultades del Movimiento Sindical con especial referencia a su estructura*

en América Latina, estudio encomendado por la Confederación Sindical de las Américas, diciembre de 2010, pp. 11 y 12.

<sup>25</sup> Villamil, Edquin Mauricio, *Desempleo juvenil: Una bomba de tiempo social*, Boletín de la Escuela Nacional Sindical de Colombia, Confederación Sindical Internacional, Bruselas, agosto 12 de 2010.

<sup>26</sup> Si bien Uruguay es un país de reducidas dimensiones, es considerado entre los países con mejores estándares educacionales del continente, con lo cual los datos que se reproducen muestra realidades, que en otros países pueden mostrar signos más graves.

<sup>27</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, op. cit., nota 21, p. 23.

<sup>28</sup> Filardo, Verónica y Filgueira, op. cit., nota 17

<sup>29</sup> *idem*

<sup>30</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, op. cit., nota 21, p. 13.

<sup>31</sup> Para una profundización del tema ver Vera, Alejandro y Castioni, Remi, “Los jóvenes en Latinoamérica. La transición escuela-trabajo como objeto de las políticas públicas”, *Boletim Técnico do Senac*, Rio de Janeiro, SENAC, V. 36, N. 2, mayo-ago 2010, pp. 5-17, <http://www.senac.br/BTS/362/artigo1.pdf>.

<sup>32</sup> OIT, *Trabajo Decente en las Américas: Una Agenda Hemisférica 2006-2015* - Informe del Director General, Décimo Sexta Reunión Regional Americana, Brasilia, mayo 2006, párrafo 175, p. 54. Este informe puede ser consultado en el sitio Internet de la OIT

(<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/rgmeet/americas.htm>).

<sup>33</sup> Arteta, María, “Educación y empleo juvenil en América Latina y el Caribe”, *Trabajo Decente y Juventud*, Documentos de Base, Volumen 1, OIT, Lima 2007, p. 92.

<sup>34</sup> *idem*, 99

<sup>35</sup> *ibidem*, p. 100.

<sup>36</sup> Gonzalez, Luis, “Notas sobre proyectos de emprendimiento juvenil en América Latina y el Caribe”, *Trabajo Decente...* cit., nota 32, p. 185.

<sup>37</sup> *idem*, p. 186.

<sup>38</sup> Abdala, Ernesto, op. cit., nota 1, p. 197.

<sup>39</sup> HERNANDEZ ARROYAVE, Juan Carlos, op. cit., nota 6, p. 30

<sup>40</sup> *idem*, p. 32

<sup>41</sup> *ibidem*, , p. 33 y ss.

<sup>42</sup> Hernández, Juan Carlos, “La pasantía laboral en los proyectos Entra 21: estrategias, aciertos y retos”, en revista Estudios y reflexiones N° 4. Washington, IYF, 2006. El texto puede consultarse en [http://www.iyf-net.org/sites/default/files/entra21\\_EstudiosReflexiones\\_4.pdf](http://www.iyf-net.org/sites/default/files/entra21_EstudiosReflexiones_4.pdf). Para mayor información sobre el programa Entra 21, puede consultarse: <http://entra21.com/>; <http://www.entra21.cl/>; <http://www.iyfnet.org/entra21> ;

<sup>43</sup> PREJAL, *Jovenes y empleo...* cit., nota 7, pp. 45 a 48.

<sup>44</sup> *idem*, pp. 66 a 69

<sup>45</sup> *ibidem*, p. 49

<sup>46</sup> *ibidem*, p. 51

<sup>47</sup> *ibidem*, pp. 53 a 59

<sup>48</sup> *ibidem*, pp. 62 a 65

<sup>49</sup> *ibidem*, pp. 59 a 61

<sup>50</sup> *ibidem*, pp. 73 a 76

<sup>51</sup> *ibidem*, pp. 86 a 89

<sup>5253</sup> Sobre la experiencia del SINAI consultar: <http://www.senai.br/portal/br/home/index.aspx> <http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/ifp/senai/index.htm>

<sup>54</sup> Gallart, María Antonia, op. cit., nota 8, pp. 98 y 99

<sup>55</sup> para una profundización de las actividades de la institución, puede ingresarse en <http://www.senati.edu.pe/>

<sup>56</sup> Vargas, Fernando, *Colombia - Programa de Formación de Jóvenes: “Plan 250 mil”* en revista Serie

“OIT - Notas sobre la crisis”, N° 3, Oficina Subregional de la OIT, Santiago de Chile, Julio de 2009, p.1.

<sup>57</sup> *idem* p. 2

<sup>58</sup> *ibidem*, p.3 y 4; consultar además en la web: [www.sena.edu.co](http://www.sena.edu.co)

<sup>59</sup> por mayor información, consultar <http://www.trabajo.gov.ar/jovenes/>

<sup>60</sup> Este capítulo de conclusiones ha sido elaborado a partir de un fértil intercambio de ideas que se sucedió en los meses de marzo a mayo con Oscar Ermida Uriarte, el más brillante juslaboralista latinoamericano contemporáneo, fallecido el 7 de junio de 2011. Su generoso apoyo y su clara visión de la realidad del derecho y de las relaciones laborales latinoamericanas contribuyeron a la elaboración del presente trabajo y se plasmaron en diversas conclusiones aquí expuestas.

<sup>61</sup> *cfr.* Vera, Alejandra y Castioni, Remi, *op.cit.*, nota 31, p. 6.